سم عاطف
كصيم

رقم التبليغ :	٤٢٣
بتاريـــخ :	١٤ / ٦ / ٢٠٠٧

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

٦١٦/٧-٤

ملف رقم : ٨٦ / ٢ / ٣١٠

السيد الأستاذ المستشار / رئيس هيئة النيابة الإدارية

تحية طيبة وبعد ،،،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٢٦٥ المؤرخ ٢٠٠٢/٢/١١، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئـيس مجلـس الدولة، فى شأن طلب الرأى حول مدى اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع المحافظين ونوابهم فيما ينسب إليهم من مخالفات تتعلق بأدائهم لعملهم.

وحاصـل الـواقعات – حسبما يبين من الأوراق – فى أن السيد / حسن مختار يحيى السعيد نسب إليه فى القضية رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠١ رئاسة الهيئة، خلال عمله رئيساً لحى مصر الجديدة، وقـبل تعيـنه نائـباً لمحافظ القاهرة ، أنه :١ – اعتمد ترخيص بناء لأحد المواطنين للبناء بحديقة إحـدى العمارات بالمخالفة لأحكام القانون والأحكام القضائية الصادرة فى هذا الشأن رغم عدم اختصاصه بذلك. ٢– اعتمد قرار باستئناف الأعمال محل الترخيص المشار إليه بعد وقف العمل بـه بقـرار من المحافظ بالمخالفة لأحكام القانون والأحكام القضائية الصادرة فى هذا الشأن رغم كـون ذلـك مـن اختصاص المحافظ . ٣– أهمل فى الإشراف على أعمال مرؤسيه مما أدى إلى ارتكابهم المخالفات المنسوبة إليهم بالتحقيقات فى القضية رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠١ المشار إليها .

وأثـناء التحقيق مع المعروضة حالته ،صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٣١ لسنة ٢٠٠١ بتعييـنه نائباً لمحافظ القاهرة للمنطقة الشمالية. و إذ تنازع أمر اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع المحافظين ونوابهم بشأن ما يقع منهم من مخالفات تأديبية اتجاهان ، يذهب أولهما إلى أنه ليست للنـيابة الإدارية ولاية تحقيق فى هذا الشأن ، بينما يذهب ثانيهما إلى سريان أحكام قانون النيابة الإدارية وقانون مجلس الدولة فى حق المحافظين ونوابهم .لذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع للإفادة بالرأي .

و نفـيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع بجلستها المعقودة فى ٦ مـن يونـيو سـنة ٢٠٠٧ م ، الموافق ٢٠ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٨هـ ،فاستبان لها أن القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، ينص فى المادة (١) ، المسـتبدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ ، على أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية مسـتقلة تلحق بوزير العدل ....."، و ينص فى المادة (٣) منه على أن " مع عدم الإخلال بحـق الجهـة الإداريـة فـى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين فى الهيئة و الخارجين عنها والعمال بما يأتـى : (١) ..... (٢) فحص الشكاوى التى تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة. (٣) إجـراء التحقـيق فـى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الـرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفـراد والهيـئات التى يثبت الفحص جديتها ....."، و ينص فى المادة (٤) منه ، المعدلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩، على أن " تتولى النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية ....." . وأن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانـون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ينص فى المادة (١) على أن " يعمل فى المسائل المتعلقة بـنظام العاملـين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه علـى: -١- العاملـين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الإدارة المحلية . ٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص علـيه اللـوائح الخاصـة بهم. ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شـئون تـوظفهم قوانـين أو قـرارات خاصـة فيما نصت عليه هذه القوانين والقـرارات. ويعتبـر عاملاً فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى إحدى الوظائـف المبيـنة بمـوازنة كـل وحدة " ، وينص فى المادة (٧٩ مكرراً)منه على أن " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق الإداري مع شاغلى الوظائف العليا كما تختص دون غيرها بهذا التحقيق فى المخالفات الناشئة عن ارتكاب الأفعـال

المحظورة الواردة بالبندين (٢، ٤) من المادة (٧٧) من هذا القانون ... ".-

و استبان للجمعية العمومية أيضا أن قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، ينص فى المادة (٢٥) ، المعدلة بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٨٢، على أن " يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه و إعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية. ولا يجوز للمحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية ويعامل المحافظ معاملة الوزير من حيث المرتب والمعاش . ويقسم المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين التالية :..... ويعتبر المحافظون مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية المحافظين الجدد "، وينص فى الفقرة الأولى من المادة (٢٦) منه ، المعدلة بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على أن " يعتبر المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة ويشرف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ..... فى نطاق المحافظة" ، وينص فى المادة (٢٧) منه ، المعدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، على أن " يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الإدارة المحلية وفقا لأحكام هذا القانون جميع السلطات و الاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ويكون المحافظ فى دائرة اختصاصه رئيساً لجميع الأجهزة والمرافق المحلية.....". وينص فى المادة (٢٧ مكرراً /١) ، المضافة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، على أن " يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية ويمارس بالنسبة لهم جميع اختصاصات الوزير ..... " ، كما ينص فى المادة (٣٠) منه ، المعدلة بالقانونين رقمى ١٦٨ لسنة ١٩٨١ و٢٦ لسنة ١٩٨٢، على أن " يجوز أن يكون للمحافظة نائب أو أكثر للمحافظ يصدر بتعيينه و إعفائه من منصبه قرار من رئيس الجمهورية. و لا يجوز لنائب المحافظ أن يكون عضواً بمجلس الشعب أو بمجلس الشورى أو بالمجالس الشعبية المحلية

ويعامل نائب المحافظ معاملة نائب الوزير من حيث المرتب والمعاش. ويقسم نائب المحافظ أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته أعمال وظيفته اليمين المنصوص عليها فى المادة (٢٥). ويباشر نائب المحافظ أعماله تحت إشراف المحافظ وتوجيهه. ويعتبر نواب المحافظين مستقيلين بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم فى المعاش أو المكافأة ويستمرون فى مباشرة أعمال وظائفهم إلى أن يعين رئيس الجمهورية الجديد النواب الجدد للمحافظين ..... "

و استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم ، أن النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة ينحصر اختصاصها بالتحقيق ، وفقاً لحكم المادة (٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المشار إليه ، بالتحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يرتكبها أي من الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها والعمال ، وهؤلاء الموظفين طبقاً للنظام الوظيفى الحالى، يتمثلون فى العاملين المدنيين الخاضعين لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وذلك دون إخلال بما ورد فى شأنه نص خاص فى هذا الشأن سواء ببسط نطاق اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق إلى غير هؤلاء العاملين أو بتضييق هذا النطاق . و أن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع هؤلاء العاملين من حيث طبيعته نوعان :أولهما ، وجوبى تنفرد به النيابة الإدارية وحدها دون غيرها، وهو الاختصاص المنصوص عليه فى المادة (٧٩ مكررا) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه، و ثانيهما، جوازى، تباشره النيابة الإدارية بناء على طلب الجهة الإدارية، التى يجوز لها أن تباشر بنفسها هذا التحقيق دون إلزام عليها بإحالته إلى النيابة الإدارية .

ولما كان ذلك ، وكان قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه حدد فى الفقرة الأخيرة من المادة (١) منه ، من يعتبر عاملاً فى تطبيق أحكامه ، بأنه كل من يعين فى إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة ، وهذه الوظائف ينتظمها الجدول المشار إليه بالفقرة الثالثة من المادة (٨) من القانون ذاته، والذى ترفق به بطاقة وصف كل وظيفة، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها ، وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعية

وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون . والتى ليس من بينها درجة محافظ أو نائب محافظ .وجميع هذه الوظائف القيادى منها وغير القيادى ، إنما يخضع فى قواعد وإجراءات شغله للأحكام المنصوص عليها فى القانون المذكور أو فى القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف القيادية بالجهاز الإداري للدولة والقطاع العام ، وذلك من حيث لزوم الإعلان عن الحاجة لشغلها كأصل عام ، ومن حيث إجراء ما يلزم من امتحانات أو عقد المقابلات لاختيار أفضل من تتوافر فيهم شروط شغل الوظيفة المعلن عنها ، وغير ذلك من الأحكام .

وباعتبار أن طبيعة منصب المحافظ ، تأبى وأن ينتظمه جدول الوظائف المشار إليه ، وكذلك الحال بالنسبة إلى منصب نائب المحافظ ، ذلك أن تعيين المحافظين ونوابهم و إعفاءهم من مناصبهم ، طبقاً لصريح نصوص قانون نظام الإدارة المحلية سالفة البيان ، يتم بقرار من رئيس الجمهورية ، بما له من سلطة تقديرية مطلقة فى هذا الشأن، دون التقيد بأحكام تعيين العاملين المدنيين بالدولة من حيث شروط التعيين أو إجراءاته ، ودون التقيد بأسباب انتهاء الخدمة المنصوص عليها فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه ، على نحو يمتنع معه إنهاء خدمة أي منهما للأسباب المنصوص عليها فيه ، ومن ذلك الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة بحكم من المحكمة التأديبية. يضاف إلى ذلك أن كلاً منهما يعتبر مستقيلاً بحكم القانون بانتهاء رئاسة رئيس الجمهورية الذى عينهم . وهو ما يكشف بوضوح عن أن هذين المنصبين ، فى حقيقة الأمر من المناصب ذات الطبيعة السياسة ، التى لا يعتبر شاغلها عاملاً فى تطبيق أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه ، ومن ثم لا ينبسط إليه اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق فيما يقع منه من مخالفات .

يؤكد ذلك، أن قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه ، خص كل من المحافظ ونائب المحافظ بأحكام متميزة عما يخضع له العاملون المدنيون بالدولة، بما فى ذلك العاملين بوحدات الإدارة المحلية ، تأبى والقول بخضوعهم لقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة سالف الذكر، فمن ناحية ، فرض عليهم فروضا لا يعرفها القانون الأخير، بالنسبة الى العاملين الخاضعين لأحكامه،كقسم اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرتهم لأعمال وظائفهم ، وحظر عضويتهم بمجلس الشعب أو مجلس الشورى أو المجالس الشعبية المحلية . ومن ناحية أخرى، خصهم بسلطات واسعة ، فالمحافظ هو ممثل السلطة التنفيذية فى المحافظة ، وله جميع السلطات و الاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء

على جميع المرافق العامة التى تدخل فى اختصاص وحدات الإدارة المحلية ، كما يمارس اختصاصات الوزيـــر بالنســـبة لجميع العاملين المدنيين فى نطاق المحافظة فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها إلى الـــوحدات المحلية ، ولنائب المحافظ الحلول محل المحافظ حال غيابه فى ممارسة هذه السلطات ، هذا فضـــلاً عن أنهما يشرفان على تنفيذ سياسة الدولة . يضاف إلى ذلك أن المحافظ وفقاً لقانون نظام الإدارة المحلـــية المشـــار إلـــيه (م ٢٩ مكـــرراً) مسئول أمام رئيس مجلس الوزراء عن مباشرته لاختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون.

وإعمالاً لما تقدم ، وباعتبار أنه ليس ثمة نص خاص فى النظام القانونى المصرى يعقد للنيابة الإداريـــة الاختصـــاص بالتحقـــيق مـــع المحافظين ونوابهم ، عما يقع منهم من مخالفات بمناسبة الاضـــطلاع بالواجـــبات الملقاة على عاتقهم ، ومن ثم فإن ولايتها بالتحقيق مع العاملين المدنيين بالدولة تنحسر عن كل منهم .

لـــذلـــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع إلى : عدم اختصاص هيئة النيابة الإدارية بالتحقيق مع المحافظين و نوابهم ، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام ،

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار / نبيـل ميرهـم

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

تحريراً فى : / / ٢٠٠٧

م.ا