



**البحث رقم ٢ لسنة ٢٠١٣ وناسة الهيئة
بشأن مدى اختصاص النيابة الإدارية
بالتحقيق مع العاملين بعقود مؤقتة**

اعداد المستشار

سعد خليل

رئيس النيابة

خطة البحث

ةمدقمه : الأسباب التي دعت إلى إجراء البحث
المبحث الأول : اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود مؤقتة
بجهات تخضع لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر
بالقانون رقم ١٩٧٨ /٤٧ وتعديلاته.

الفرع الأول : النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع
الفرع الثاني : اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود
مؤقتة لدى الجهات المشار إليها .
الفرع الثالث : اختصاص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقود مؤقتة
لدى الجهات المشار إليها ومدى الالتزام بالجزاءات الواردة بالعقد .

المبحث الثاني : اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود مؤقتة
بشركات القطاع العام.

الفرع الأول : النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع.
الفرع الثاني : اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود
مؤقتة بشركات القطاع العام ومدى تأثر هذه الاختصاص بالنص في
العقد على تطبيق قانون العمل .
الفرع الثالث : مدى إختصاص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقود
مؤقتة بشركات القطاع العام .

النتائج النهائية

مقدمة : الأسباب التي دعت إلى إجراء هذا البحث

ورد إلى المكتب الفني لرئيس الهيئة مذكرة السيد / رئيس قطاع المكتب الفني بالجهاز المركزي للمحاسبات المتضمنة أن فحص الجهاز لقضايا النيابة الإدارية الواردة من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أسفر عن الاختلاف في الرأي بخصوص اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود مؤقتة بالجهات التي تخضع لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث أن بعض النيابةات تتولى التحقيق معهم وتنتهي إلى مجازاتهم والبعض الآخر ينتهي إلى عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق معهم ، ولذلك طلب الجهاز المركزي للمحاسبات إبداء الرأي بخصوص مدى اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع هؤلاء العاملين بعقود مؤقتة .

المبحث الأول

اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع

العاملين بعقود مؤقتة

بالجهات التي تخضع لأحكام قانون العاملين

المدنيين بالدولة

الفرع الأول : النصوص المتعلقة بالموضوع

المادة الأولى من قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٧ تنص على أنه يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على :-
١ - العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي .

٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم ويعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة.

كما تنص المادة ١٣ من القانون المشار اليه على أنه " يجوز شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في القانون وفي هذه الحالة تسرى على العامل المعين أحكام الوظائف الدائمة".

وتنص المادة ١٤ من ذات القانون على أنه يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة أو عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية".

وتنص المادة الأولى من القرار الجمهوري رقم ٨٦١ لسنة ١٩٧٤ بشأن أحوال وشروط تعيين عاملين بمكافآت شاملة على " أنه يجوز في حالة الضرورة تعيين عاملين بالمكافأة الشاملة للقيام بالأعمال التي تحتاج في أدائها إلى خبرة خاصة لا تتوافر في العاملين من شاغلي الفئات الوظيفية بالوحدة ويسرى على العاملين المعينين بمكافآت شاملة الأحكام المنصوص عليها في القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ المشار إليه وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القرار"

وتنص المادة الأولى من قرار وزير التنمية الإدارية رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن قواعد وضوابط توظيف العاملين المتعاقدين على (أن يجوز التعاقد للقيام بالأعمال ذات الآجال المحددة والأعمال العارضة التي تحتاجها الجهة الإدارية خلال السنة المالية وكذلك الأعمال الموسمية التي ترتبط بمواسم معينة).

وتنص المادة ٣ من القرار المشار إليه على " يكون تعيين العامل بمكافأة شاملة لمدة سنة قابلة للتجديد ولا تجدد لأكثر من ثلاث سنوات إلا بموافقة كل من وزير المالية ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة".

الفرع الثاني
اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود
مؤقتة
لدى الجهات التي تخضع لأحكام قانون نظام العاملين
المدنيين بالدولة

جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على " دوام الوظيفة أو تأقيتها ليس له أى اعتبار في اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الموظف ومن ثم في جواز تقديمه للمحاكمة التأديبية فقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على اختصاص المحاكم التأديبية بتأديب الموظفين المعين بعقد مؤقت أو المعين بمكافأة شاملة وكذلك تختص المحكمة التأديبية بالفصل في القرارات التأديبية الخاصة بالعاملين المؤقتين .

(الطعن رقم ١٧١٢ لسنة ٤٤ ق جلسة ٢٠٠١/٧/٢٨)

كما جرى قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن دوام الوظيفة أو تأقيتها ليس له اعتبار في اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الموظف وجواز تقديمه للمحاكمة التأديبية ومجازاته بالجزاءات الواردة في المادة ٨٠ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته وأن المشرع في القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية لم يشترط تحديد مجال انطباق أحكامه فيما يتعلق بالأشخاص الذين يسرى عليهم إلا أن يعمل الشخص بالجهاز الإدارى للدولة ولا يكون خاضعاً لنظام خاص للتحقيق والتأديب يستثنيه من الخضوع لأحكام الشريعة العامة للتأديب والتحقيق المنصوص عليها في نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته وأن كون العامل يعمل بعقد مؤقت لدى الجهة الإدارية فإن ذلك لا يخرج من نطاق الخاضعين لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار اليه وتوقيع الجزاءات الواردة في المادة ٨٠ منه بإستثناء الجزاءات التي لا تتناسب مع كونه يعمل بصفة مؤقتة - ومن ثم فإن ما ورد في العقد لا يقيد سوى الجهة الإدارية التي

يتبعها العامل - إن كان لذلك وجه - أما وقد أحيل العامل للمحاكمة التأديبية فلا إلزام عليها بتوقيع الجزاءات الواردة في العقد - بل توقع أحد الجزاءات المنصوص عليها قانوناً بما لا يتعارض مع الطبيعة المؤقتة للعقد " (الطعن رقم ٢٣٠٤ لسنة ٥٠ ق.ع جلسة ٢٠٠٦/٥/٦)

كما جرى إفتاء الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على أن النيابة الإدارية تستمد اختصاصها من القانونين رقمي ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، ١٩ لسنة ١٩٥٩ وأن المادة ٣ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد جاءت عامة في اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين سواء العاملين الدائمين أو المؤقتين فضلاً عن أن المادة ١٣ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه قد نصت على تطبيق هذا القانون على من يشغلون وظائف دائمة ولو كانوا في مركز تعاقدى ، كما انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة إلى أن " العاملين بالجهاز الإدارى بالدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة سواء كانوا في مركز تنظيمى أو مركز تعاقدى لا يخضعون فيما يتعلق بشئونهم الوظيفية لأحكام قانون العمل المشار إليه - وإنما تسرى عليهم في هذا الشأن أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون ٧٨/٤٧ الذى أجازت المادة ١٣ منه شغل الوظائف الدائمة بصفة مؤقتة .

(فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ١٦٠٦/٤/٨٦ بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٤)

الأمر الذى يتضح منه اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالجهات الخاضعة لأحكام قانون العاملين المدنيين بالدولة بعقود مؤقتة آيا كانت طبيعتها أو صيغتها وسواء نص على الاختصاص أو القانون واجب التطبيق أو لم ينص عليهما بل أن الاختصاص ينعقد حتى لو نص في العقد على تطبيق أحكام قانون العمل وذلك لأنه لا يجوز للعقد الغاء أو تعديل اختصاص الجهات والهيئات القضائية وذلك على النحو الوارد بالأحكام والفتوى سالفة الذكر فضلاً عن أن تطبيق قانون العمل لا يمنع اختصاص النيابة

الإدارية بالتحقيق لأنها تستمد اختصاصها من القانونين رقمى ١١٧ لسنة ١٩٥٩ ،
١٩ لسنة ١٩٥٩ .

(فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع رقم ٩٣٠ ملف ٣١١/٢/٨٦ جلسة
٢٠٠٢/١٠/٣٠)

ومن الضرورى عدم الخلط بين الموظف الذى يعمل بعقد عمل مؤقت
في أعمال أو وظائف دائمة وبين الذى يعمل في أعمال مؤقتة أو موسمية لأن
شاغل الوظيفة الأولى يعتبر موظفاً عاماً ولو أمكن فصله بانتهاء مدة العقد أما
الثانية فلا يعد شاغلها موظف عام ، والأعمال المؤقتة هى الأعمال الاستثنائية
التي تحتاجها الجهة الإدارية في أوقات معينة في السنة المالية " يراجع فتوى
الجمعية العمومية رقم ١٦٠٦/٤/٨٦ بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٤) أما الاعمال الموسمية
فهى الاعمال المرتبطة بموسم معين ولا تمتد للعام المالى كله ، لذلك فإن
العقود المؤقتة السنوية تعد من بين وسائل شغل الوظائف الدائمة وبالتالي
يخضع شاغلها لاختصاص النيابة الإدارية أما شاغلي الاعمال العارضة المؤقتة
أو الموسمية أو اليومية فتنحسر عنهم ولاية النيابة الإدارية .

القاعدة : اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود مؤقتة آيا
كانت طبيعة العقد أو صيغته ولو نص فيه على تطبيق أحكام قانون العمل ،
وينحسر اختصاص النيابة عن الذين يقومون بأعمال عارضة أو موسمية أو يومية

الفرع الثالث

مدى اختصاص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين

بعقود مؤقتة بالجهات التي تخضع

لأحكام قانون نظام العاملين المدنين بالدولة ومدى

الالتزام بالجزاءات الواردة بالعقد

يبين من أحكام المحكمة الإدارية العليا سالف الإشارة إليها اختصاص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقود مؤقتة بالجهاز الإداري بالدولة والجهات الخاضعة لأحكام قانون نظام العاملين المدنين بالدولة وذلك على النحو سالف البيان ، كما تضمنت تلك الاحكام عدم التزام المحكمة التأديبية بالجزاءات الواردة بالعقد وبالتالي فهي تملك توقيع الجزاءات الواردة بالمادة ٨٠ من قانون نظام العاملين المدنين بالدولة الصادر بالقانون ١٩٧٨/٤٧ وبما لا يتعارض مع الطبيعة المؤقتة للعقد .

المبحث الثاني

اختصاص النيابة الإدارية مع العاملين

بعقود مؤقتة بشركات القطاع العام

الفرع الأول : النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع

تنص المادة الأولى من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر
بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٨ على أن (تسرى أحكام هذا القانون على العاملين
بشركات القطاع العام وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص في هذا
القانون)

تنص المادة ١٠ من قانون العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم
١٩٧٨/٤٨ على أن (يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين فيها أو الترقية أو

النقل أو الندب أو الإعارة إليها وذلك طبقاً للقواعد والضوابط و الإجراءات (.....)

تنص المادة ١١ من قانون العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٨ علي أن (يضع مجلس الإدارة نظاماً لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ومن يقومون بأعمال مؤقتة أو عارضه أو موسمييه والعاملين المتدربين وذلك بما يتفق مع نشاط الشركة وظروفها وبما يساعد على تحقيق أهدافها وبمراعاة التشريعات التي تصدرها الدولة في هذا الشأن " .

تنص المادة ٨٣ من القانون المشار اليه " يضع مجلس الإدارة لائحة تتضمن جميع أنواع المخالفات والجزاءات المقررة لها وإجراءات التحقيق والجهة المختصة بالتحقيق مع العاملين مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية

وتنص المادة الأولى من القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية على موظفي المؤسسات والهيئات العامة والشركات علي أنه " مع عدم الإخلال بحق الجهة التي يتبعها العامل في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تسري أحكام المواد ٣ إلي ١٢ ، ١٤ ، ١٧ من القانون رقم ١٩٥٨/١١٧ المشار إليها على : ١ - ٢ - ٣ - العاملين في شركات القطاع العام " .

كما تنص المادة ٥٢ من التعليمات المنظمة للعمل بالنيابة الإدارية الصادرة بقرار معالي المستشار / رئيس الهيئة رقم ٤٥٤ لسنة ٢٠١٢ علي أن " لا تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع كل الفئات الأتي :
- ١ - ٢ - ٥ - العاملين المؤقتين المعينين بهيئات القطاع العام وشركاته بعقود عمل يحكمها قانون العمل إذا نص العقد علي عدم خضوعهم للقواعد المطبقة بجهة عملهم "

الفرع الثاني: اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود مؤقتة بشركات القطاع العام ومدى تأثير هذا الاختصاص بالنص في العقد علي تطبيق قانون العمل

اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بشركات القطاع العام مستمد من المادة الأولى/٣ من القانون رقم ١٩٥٩/١٩ والمادة ٨٣ من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون ٤٨ لسنة ١٩٧٨ سالف الإشارة إليهما ، وأن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق جاء مطلقاً سواء كان العاملين دائمين أو مؤقتين ، وذلك على نحو ما استقرت عليه القواعد والأصول القانونية حيث قضت محكمة النقض " متى كان النص عاماً ومطلقاً فلا محل لتخصيصه أو تقييده عن طريق التفسير أو التأويل " نقض مدنى رقم ١٤٤٥٩ لسنة ٧٧ ق جلسة ٢٠٠٩/٢/٢٦) ، ولذلك فلا محل للفرقة بين العاملين الدائمين أو المتعاقدين بعقود عمل مؤقتة .

القاعدة : اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود عمل مؤقتة بشركات القطاع العام ويستثنى من ذلك القائمين بأعمال عارضة أو موسمية أو يومية.

وبالنسبة للنص في العقد على تطبيق أحكام قانون العمل فإن ذلك لا يمنع من اختصاص النيابة الإدارية بحسبان أن النيابة الإدارية تستمد اختصاصها من القانونين رقمى ١٩٥٨/١١٧ ، ١٩٥٩/١٩ وأن خلو قانون العمل من اضافة اختصاص وجوبى للنيابة الإدارية مع العاملين الخاضعين لأحكامه لا يعنى سلب اختصاصها المقرر لها بموجب القانونين المذكورين إذ أن قانون العمل لم ينص صراحة على عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق " (فتوى الجمعية العمومية رقم ٩٣٠ ملف رقم ٢١١/٢/٨٦ جلسة ٢٠٠٢/١٠/٣٠) .

وحيث انه لا يجوز للعقد أن يمنح أو يمنع أو يقيد اختصاص الجهات والهيئات القضائية لأنها قوانين متعلقة بالنظام العام وحماية المال العام وقد قضت

المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن بأن " تلزم بنوك وشركات القطاع العام عند وضع لوائحها وفقاً لما ورد في أحكام قانون العمل بعدم مخالفة أحكام هذه القوانين الخاصة التي تعتبر نصوصها امره ومن ثم فإنه لا يجوز للوائح أن تتضمن ما يخالف أحكام تلك القوانين ولا يجوز تعديل نص قانونى أو استبعاد تطبيق أحكامه بلائحة وهى أداة أدنى وإنما يتم ذلك بذات الأداة أى بقانون - ومن ثم يستمر سريان أحكام تلك القوانين الخاصة مثل القانون رقم ١٩٥٨/١١٧ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية " (طعن رقم ٥٢/٢٦٨٧٢ ق جلسة ٢٠٠٨/٥/١٧ والطعن رقم ١٥٤١٠ لسنة ٥٥ ق جلسة ٢٠١٣/٥/١٩)

الفرع الثالث :-

مدى اختصاص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقود مؤقتة بشركات القطاع العام

استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا علي أن " المحكمة التأديبية لا تختص بنظر الدعاوى التأديبية التى تقام ضد العامل الذى يعمل بشركة من شركات القطاع العام بعقد عمل مؤقت " (الطعن رقم ١٧٠٤ لسنة ٣٤ ق عليا جلسة ١٩٩٤/١١/٢٢)

وقد أنطت المادة ١١ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام بمجلس الإدارة وضع نظام توظيف العمال الذين يقومون بأعمال مؤقتة أو عارضه - ويخضع العامل في هذه الحالة لقانون العمل ولا يعتبر عاملاً دائماً مهما طالت مدة عمله طالما أنه لم يشغل وظيفة دائمة من الوظائف الواردة بالهيكل التنظيمي للشركة وجداول توصيف الوظائف بها- مؤدى ذلك عدم اختصاص المحكمة التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية التي تقام ضد العامل الذى يعمل بشركة قطاع عام بعقد عمل مؤقت "

(الطعن رقم ٢٩٩٠ لسنة ٣٧ ق جلسة ١٩٩٥/٧/١١ - فتوى الجمعية العمومية رقم ٢٥٣/٢/٨٦ بتاريخ ٢٠٠٨/٧/١٢)

وأن سند عدم الاختصاص أن هذه العقود يطبق عليها قانون العمل وقد نظم قانون العمل السلطة المختصة بالتأديب وهى الجهة الإدارية والمحاكم العمالية وبالتالي فلا اختصاص لمحاكم مجلس الدولة في هذا الشأن .
مما سبق يتضح عدم اختصاص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقد عمل مؤقت بشركات القطاع العام.

النتائج النهائية

أولاً : تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود عمل مؤقتة براتب ثابت أو مكافأة شاملة بالجهات التى تخضع لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ١٩٧٨/٤٧ وتعديلاته آيا كانت طبيعة العقد أو صياغته أو مضمونه .

- وتنحسر ولاية النيابة بالتحقيق عن الذين يقومون بأعمال عارضة أو موسمية أو يومية .

ثانياً : تختص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقود عمل مؤقتة بالجهات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ٧٨ وتعديلاته .

ثالثاً : تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بعقود عمل مؤقتة بشركات القطاع العام.

- وينحسر اختصاصها عن القائمين بأعمال عارضة أو موسمية أو يومية .

رابعاً : لا تختص المحاكم التأديبية بتأديب العاملين بعقود عمل مؤقتة بشركات القطاع العام.

خامساً: الغاء كل ما يخالف ما انتهى إليه هذا البحث.

**رئيس النيابة
سعد خليل**

**أوافق و تعرض على معالى المستشار مدير المكتب
الفنى لرئيس الهيئة .**

**وكيل المكتب الفنى
المستشار / عصام المنشاوى**

فى ٢٠١٣/١٢/

**أوافق و يعرض على معالى المستشار / رئيس الهيئة
للتفضل بلنظر والموافقة والتعميم .**

**نائب رئيس الهيئة
مدير المكتب الفنى لرئيس الهيئة
مستشار / سامح كمال
فى / / ٢٠١٣**

**أوافق ،،،
رئيس هيئة النيابة الإدارية
المستشار /
عناني عبد العزيز**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ