هيئة النيابة الإدارية
المكتب الفني لرئيس الهيئة

بـحث
بشأن مدى اختصاص النيابة الإدارية
بالتحقيق مع العاملين
بالصندوق الإجتماعى للتنمية والخاضعين لأحكام قانون العمل

الموضوع :-
نظراً لحدوث اختلاف وتضارب فيما بين النيابات في شأن اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالصندوق الاجتماعى للتنمية فبعض النيابات تنتهى إلى عدم الاختصاص ولائياً بالتحقيق معهم تأسيساً على أن للصندوق لائحة خاصة نصت على سريان أحكام قانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذه اللائحة ,حال إنتهاء نيابات اخرى الى الاختصاص بالتحقيق معهم.
ولما كان استظهار مدى اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع هؤلاء العاملين وتوحيد أوجه التصرف في القضايا المطروحة بالنيابات قد دفع إلى بحث هذا الموضوع في ضوء:-

القواعد القانونية الحاكمة للموضوع

فلقد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٩١/٤٠ بإنشاء الصندوق الإجتماعى للتنمية .

ونص بالمادة ١ على :-
ينشأ بمجلس الوزراء صندوق يسمى الصندوق الإجتماعى للتنمية يتمتع بالشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه .
ونص بالمادة ٣ على :-
تتكون موارد الصندوق من .....المبالغ التي تخصص له في الموازنة العامة للدولة .
ونص بالمادة ٤ على :-
تسرى على أموال الصندوق القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة وبالرقابة عليها وللصندوق في سبيل اقتضاء حقوقه اتخاذ إجراءات الحجز الإدارى.
ونص بالمادة ٦ على :-
يتولى إدارة الصندوق مجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من ينيبه وسته أعضاء بعضهم من الشخصيات العامة يتم تعينهم لمده ثلاث سنوات قابله للتجديد ويصدر بتشكيل

المجلس وتنظيمه وسير العمل به قرار من رئيس مجلس الوزراء ويكون للصندوق أمانه فنية تتكون من أمين عام للصندوق والعدد اللازم من الموظفين ويتولى الأمين العام تصريف شئون الصندوق وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة وتمثيل الصندوق أمام القضاء وفى صلاته بالغير .

وحيث أن البين من النصوص السابقة أن قرار إنشاء الصندوق قد خلا من تحديد القانون الواجب التطبيق على العاملين بالصندوق ومن تنظيم التحقيق معهم وتأديبهم ومن منح الصندوق حق وضع اللوائح والقواعد المنظمة لذلك دون التقيد بالنظم والقواعد الحكومية المعمول بها .

وحيث أن المادة ١/١ من قرار إنشاء الصندوق المشار إليه قد نصت على سريان القواعد المتعلقة بالأموال العامة على الصندوق .

وحيث أن ديباجه القرار الجمهوري المشار إليه قد تضمنت إصدارة بعد الاطلاع على أحكام القانون رقم ٧٣/٥٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .

ولما كان احكام قانون الموازنه العامه المشار اليه تسرى على الجهاز الإدارى ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وصناديق التمويل طبقاً لنص المادة ٣ منه.

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينه لاستخدامات محدده ويعد للصندوق موازنة خاصة طبقاً للقواعد والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون ويسرى في شأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة طبقاً لنص المادة ٢ منه.

ولما كان قرار وزير المالية رقم ١٩٩٦/٥٨ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٧٣/٥٣ بشأن الموازنة العامة للدولة .

قد نص على سريان أحكام هذه اللائحة على الوحدات الداخلة ضمن هيكل الموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي والوحدات الاقتصادية – المواد ٢ ، ٣ ، ١٨٩ من اللائحة .

وحيث أن القانون رقم ١٩٦٣/٦١ بإصدار قانون الهيئات العامة الذي حل محل قانون المؤسسات العامة الملغى رقم ١٩٦٣/٦٠ قد نص بالمادة ١ منه على انه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامه لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحه أو خدمه عامه وتكون لها الشخصية الاعتبارية.

ونص بالمادة ٤ على :-

تضع الهيئة العامة لوائح داخلية لتنظيم أعمالها تتضمن القواعد التي تتبع في إدارتها والتي يجرى عليها العمل في حساباتها وإدارة أموالها وذلك في حدود الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون وفى قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشائها .

ونص بالمادة ٧ على :-

مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وفقاً لأحكام هذا القانون وفى الحدود التي بينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة .

ونص بالمادة ١١ على :-

تبلغ قرارات مجلس إدارة الهيئة إلى الوزير المختص لاعتمادها ، وعلى الوزير أن يقدم إلى رئيس الجمهورية المسائل التي تستلزم صدور قرار منه فيها .

ونص بالمادة ١٣ على :-

تسرى على موظفي وعمال الهيئات العامة أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القرار الصادر بإنشاء الهيئة أو اللوائح التي يضعها مجلس الإدارة .

ويتضح من صياغة النصوص السابقة أن الهيئة العامة أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة تنشأ وتلغى بقرار من رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ١ من قانون الهيئات العامة المشار إليه بغرض تحقيق المنفعة العامة وسد حاجات عامه للأفراد وتدار بالأسلوب المباشر عن طريق مجلس الإدارة المعين من قبل السلطة المختصة وتتمتع الهيئات العامة في مباشرة عملها بامتيازات ووسائل السلطة العامة وأموالها تدخل في إطار الأموال العامة .

وبتطبيق ما تقدم على الصندوق الإجتماعى للتنمية يبين انه منشأ بقرار جمهوري ويتمتع بالشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس مجلس الوزراء ويتولى أدارته مجلس إدارة برئاسته وأمواله أموال عامه وله ميزانية مستقلة ملحقه بميزانية الدولة ويتمتع بامتيازات السلطة العامة ويهدف إلى تنمية الموارد البشرية ورفع المعاناة عن محدودي الدخل بإعداد وتنفيذ مشروعات محددة لزيادة فرص العمل وتحسين المستوى المعيشي لهم وتنمية قطاع المشروعات الصغيرة بوضع وتنفيذ السياسات الخاصة بهذا القطاع ودعم برنامج الإصلاح الاقتصادي طبقاً لنص المادة ٢ من قرار إنشائه المشار إليه .
ومقتضى ذلك أن الصندوق الإجتماعى للتنمية يعتبر من الهيئات العامة المنشأه طبقاً لأحكام القانون رقم ٦١لسنة٦٣ المشار إليه والمادة ١ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٧٨/٤٧ ونتيجة ذلك يسرى على العاملين بالصندوق قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة .
ولا يقدح فى هذا الشأن لائحة شئون العاملين بالصندوق التي نصت على سريان أحكام قانون العمل على العاملين بالصندوق ، فالثابت أن هذه اللائحة لم يصدرها مجلس إدارة الصندوق طبقاً لنص المادة ٦ من قرار إنشائه ولم يعتمدها رئيس مجلس الوزراء بوصفه الوزير المختص طبقاً لنص المادة ١ من قرار إنشائه والمادة ١١ من القانون رقم ٦٣/٦١ المشار إليه ولم يتم نشرها بالجريدة الرسمية لتحوز الحجية وتكون واجبه النفاذ ، بل اعتمدها وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٢/٥/٥ حال عدم اختصاصه بذلك طبقاً للثابت من قرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٧١/٢٤١٩ بشان تنظيم رئاسة مجلس الوزراء واختصاصات وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء والذي حدد اختصاصاته على سبيل الحصر بالماد ٦ من القرار وليس من بينها اعتماد لوائح شئون العاملين ومن ثم فهذه اللائحة هى والعدم سواء.

وحيث إن اللائحة لا يجوز لها تعديل الأحكام والاختصاصات المقرره دستورياً بالمادة ١٨٠من الدستور المصرى الجديد التى نصت على اختصاص النيابه الإدارية العام دون قيد او شرط بالتحقيق فى كافة المخالفات الماليه والإدارية والاختصاصات المقرره قانوناً بقانونى النيابة الإدارية رقمي ١١٧لسنة٥٨ ,١٩لسنة٥٩ ,والقول بغير ذلك يُعد تقييداً لما أطلقه النص الدستورى المشار إليه.
وعلى هدى ما تقدم يتجلى واضحاً سريان احكام قانونى النيابة الإدارية المشار إليهما على العاملين بالصندوق الاجتماعى للتنمية.

وحيث ان المادة ١٨٠من دستور٢٠١٢ المقابله للماده ١٩٧ من مشروع الدستور الجديد قد نصت على اختصاص النيابة الإدارية المطلق بالتحقيق فى المخالفات الماليه والإدارية ولم تفوض المشرع فى تقييد هذا الاختصاص.

وحيث أن المادة ١ من القانون رقم ٥٨/١١٧ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمادة الأولى من القانون رقم ٥٩/١٩ بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية على العاملين بالهيئات العامة والشركات قد نصت على اختصاص النيابه الإدارية بالتحقيق مع العاملين بالهيئات العامه والشركات والجمعيات العامه والخاصه التى تساهم فيها الدوله بنسبة٢٥٪من رأس المال او تضمن لها حد ادنى من الارباح سواء الخاضعين لأحكام اللوائح الخاصة بهم أو الخاضعين لأحكام قانون العمل فمن المسلم به أن العاملين بهذه الشركات الخاصه خاضعين لأحكام قانون العمل .

وحيث أن المادة الأولى من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٧٨/٤٧ قد نصت على سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة والأجهزة التي لها موازنة خاصة ونص بالمادتين ١٣ ، ١٤ منه على شغل الوظائف العامة بصفه دائمة أو مؤقتة وقرر المشرع أيضا بالقانون رقم ٩١/٥ بشأن المناصب القيادية على شغل الوظائف القيادية بصفه دائمة أو مؤقتة .
وحيث أن المادة الأولى من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ٧٨ قد نصت على أن تسرى أحكام هذا القانون على العاملين في شركات القطاع العام وتسرى أحكام قانون العمل فيما لم يرد به نص في هذا القانون .

ونصت المادة ١٢ من ذات القانون في فقرتها الأخيرة على أن يكون التعيين في باقى الوظائف بقرار من رئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه .
وقد خلت أحكام هذا القانون من التفرقه بين العاملين الدائمين والمؤقتين بل جاءت أحكامه عامه مطلقه تسرى على العاملين الدائميين والمؤقتين .

وحيث أن المستقر عليه قضاءً أن المناط في دائميه الوظيفة التي تضفى بدورها صفه الدائمية على الموظف هو بحسب وضعها الوارد في الميزانية إلا أن يكون الموظف مثبتاً أو غير مثبت .
"راجع حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٥٦/٢/٢٠مجموعه أحكام السنة الأولى ص ٥٢٦."
وان دوام الوظيفة وتأقيتها ليس له ثمة اعتبار في اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع الموظف ، ومن ثم جواز تقديمه للمحاكمة التأديبية
"راجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠/١٠٦٦ ق جلسة ١٩٦٧/١٢/٢٣ "

وتطبيقاً لذلك انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن سريان أحكام قانون العمل على العاملين بالشركات التي تساهم فيها الدولة بنسبه ٢٥٪ من رأسمالها فيما لم يرد بشأنه نص في اللوائح الخاصة بها ، لا يغير من ولاية النيابة الإدارية بالتحقيق معهم إذ أن ولايتها معقودة بموجب القانون رقم ٥٨/١١٧ والقانون رقم ٥٩/١٩ وان خلو قانون العمل من إضافة اختصاص وجوبي للنيابة الإدارية مع العاملين الخاضعين لأحكامه لا يعنى سلب

اختصاصها المقرر لها قانوناً بموجب القانونيين المشار إليهما ، إذ أن قانون العمل لم ينص صراحة على عدم اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق.
"راجع الفتوى رقم ٩٣٠ ملف رقم ٣١١/٢/٨٦ جلسة ٢٠٠١/١٠/٣٠"

ومن ثم فأن وبالبناء على ما تقدم تختص النيابة الإدارية بالتحقيق مع :
العاملين المؤقتين المعينين بهيئات القطاع العام وشركاته بعقود عمل يحكمها قانون العمل

ومن مقتضى ما تقدم التقرير باختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين الخاضعين لأحكام قانون العمل بالجهات المشار إليها .

لــذلك

فأنه يخلص مما سلف بيانه الاتى :-

١. **الصندوق الإجتماعى للتنمية يعتبر من الهيئات العامة المنشأه طبقاً لأحكام القانون رقم ٦٣/٦١ بشأن الهيئات العامة وقراراته إدارية وعماله موظفون عموميون وأمواله عامه ، ويسرى على العاملين به أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٧٨/٤٧ وتعديلاته وأحكام القانون رقم ٥٨/١١٧ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية والقانون رقم ٥٩/١٩ بشأن سريان أحكام قانون النيابة الإدارية على العاملين بالهيئات العامة.**
٢. **انعدام حجية لائحة شئون العاملين بالصندوق الإجتماعى للتنمية المعتمدة من وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٢/٥/٥ حال عدم اختصاصه بذلك .**
٣. **اختصاص النيابة الإدارية بالتحقيق مع العاملين الدائمين والمؤقتين والخاضعين لأحكام قانون العمل طالما أنهم يشغلون وظائف دائمة مدرجة بموازنة وبالهيكل الإدارى التنظيمي المعتمد بالجهات الخاضعة لولاية النيابة الإدارية .**

تحريراً فى : ٢٠١٣/٢/٢٠

نائب رئيس الهيئة
عضو المكتب الفني لرئيس الهيئة
المستشار / محمد إسماعيل نافع