بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٣٤٢
بتاريخ:	٢٠١٧/٨/ ٢

ملف رقم: ١٠٩٢/٣/٨٦

حضرة صاحب الفضيلة/ فضيلة شيخ الأزهر

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٦٠٧٠) المؤرخ ٢٠٠٨/١١/٢٤ بشأن الإفادة بالرأي بخصوص مدى قانونية اعتبار الترقية بالرسوب الوظيفي أثرًا من آثار الحكم الصادر في الطعن رقم (٨٢٢٢) لسنة ٤٨ ق.عليا بإلغاء قرار إنهاء خدمة السيدة/ شادية محمد سالم محمد للانقطاع عن العمل.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق- أن المعروضة حالتها عُينت بدءًا من ١٩٨٦/١/١ فى وظيفة مدرسة مادة ثالث بالدرجة الثالثة بمعهد فتيات المنصورة بالأزهر الشريف، وبتاريخ ١٩٨٦/٩/١٣ انقطعت عن العمل، فصدر القرار رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٧ بإنهاء خدمتها للانقطاع عن العمل، فأقامت الدعوى رقم (٢٢٤) لسنة ٢٦ق أمام المحكمة الإدارية بالمنصورة والتي حكمت فيها المحكمة بجلسة ٢٠٠٠/٥/٢٨ بعدم اختصاصها نوعيا بنظرها، وقيدت الدعوى بمحكمة القضاء الإدارى بالمنصورة برقم (٦٨٩٢) لسنة ٢٢ق، وبجلسة ٢٠٠٢/٣/٢٥ حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلا ورفضها موضوعًا، فطعنت على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم (٨٢٢٢) لسنة ٤٨ ق. عليا والتى حكمت بجلسة ٢٠٠٧/٤/٧ بإلغاء الحكم المطعون فيه، وإلغاء قرار إنهاء خدمة المعروضة حالتها مع ما يترتب على ذلك من آثار. وبتاريخ ٢٠٠٧/٨/٢٠ صدر القرار رقم (٤٠٦٠) لسنة ٢٠٠٧ تنفيذًا لحكم المحكمة الإدارية العليا، وتقدمت المعروضة حالتها بشكوى من عدم ترقيتها أسوة بزملائها والذين تمت ترقيتهم بالرسوب الوظيفى إلى الدرجة الثانية بدءًا من ١٩٩٩/١/١ وإلى الدرجة الأولى بدءًا من ٢٠٠٥/١/١، لذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١ من يوليو عام ٢٠١٧م، الموافق ٧ من شوال عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٦) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ـ قبل إلغائه بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية- تنص على أن: "مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى إليها تكون الترقية إليها من الوظيفة التى تسبقها مباشرة فى الدرجة والمجموعة النوعية التى تنتمى إليها...".

كما تبين لها من استعراض ما استقر عليه سابق إفتائها أن قرارات وزير الدولة للتنمية الإدارية، ورئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة الصادرة في المجال الزمنى للعمل بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه بترقية جميع المستحقين للترقية من العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية الذين يتمون في درجاتهم في التواريخ المحددة بهذه القرارات مددًا لا تقل عن المدد المحددة قرين كل درجة من الدرجات المبينة بها – هذه القرارات – صدرت استكمالاً لخطة تحسين أوضاع هؤلاء العاملين للقضاء نهائيًا على ما سُمى بظاهرة الرسوب الوظيفى الناجم عن بقاء العامل فى درجة وظيفية واحدة لمدة طويلة، ومن أجل ذلك وضعت هذه القرارات شروطًا موضوعية وضوابط للترقية اختص بها هؤلاء العاملون حاصلها الترقية بالرفع إلى الدرجة المالية العليا لمن استوفى منهم هذه الشروط و الضوابط، ومن بينها استكمال المدد المنصوص عليها فى كل قرار فى التاريخ المحدد به، وعلى أن تجرى ترقية العاملين المستحقين للترقية – دون غيرهم – فى تاريخ موحد لهم جميعًا – حسبما ورد بتلك القرارات . بهدف كفالة المساواة بين العاملين المتساوين فى المراكز القانونية، وبهذه المثابة فإن القرارات المشار إليها تُعدُّ ذا طبيعة وقتية، وقواعدها ملزمة للجهات الإدارية بحيث يتعين عليها أن تطبقها على كل العاملين الذين تتوفر فيهم الشروط والضوابط المنصوص عليها بها، وتُعدُّ هذه الترقيات – مقيدة الوجوبية – من قبيل التسويات التى لا تتقيد فى سحبها بالمدة القانونية المقررة لسحب القرارات الإدارية، إذ إن الحق فيها مستمد من القرارات المذكورة مباشرة، دون حاجة إلى تدخل جهة الإدارة بسلطتها التقديرية في هذا الصدد، ولا تعدو القرارات الصادرة بها في حقيقة الأمر أن تكون كاشفة عن المركز القانوني الذى يستحقه المرقون، ومن ثمَّ يجوز سحب هذه الترقيات المقيدة إذا ثبت عدم سلامتها فى أى وقت، بحسبانها مجرد تسوية خاطئة لا تلحقها حصانة.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن القرار الإداري الذى يولد حقًا، أو ينشئ مركزًا ذاتيًا لا يجوز سحبه متى صدر صحيحًا، وذلك استجابة لدواعى المشروعية، واستقرارًا للأوضاع

والمراكز القانونية والحقوق التي تولدت عنه، أما القرار المعيب فيجوز الطعن عليه من ذى مصلحة فى هذا الطعن خلال الموعد الذى رسمه القانون، ويجوز سحبه من الجهة التى أصدرته طوال مدة بقاء القرار المعيب قلقًا مهددًا بالإلغاء، سواء لانفتاح موعد الطعن فيه، أو لإقامة الطعن فعلاً حتى يفصل فيه، فإن انتهى ذلك بغير قضاء بالإلغاء صار القرار حصينًا من الإلغاء والسحب معًا، ويترتب عليه ما يترتب على القرار الصحيح غير المشوب بأى عيب، وذلك إقرار بما ولد من حقوق فردية، وإقرار لما أنشأ من مراكز ذاتية، والقانون فى كل فروعه يمازج بين الشرعية والاستقرار، ويجدل منهما معا هياكل الحقوق والمراكز القانونية بما تترابط به وشائج العلل والمعلولات بين الشرعية والاستقرار، والقرار الإدارى المعيب تشوبه مخالفة القانون، أو مخالفة الشكل القانونى، أو مخالفة الاختصاص، أو الانحراف فى استعمال السلطة وإذا اعترته هذه العيوب جميعًا أمكن أن يتحصن بانقضاء مواعيد الطعن القضائى عليه بغير طعن فيه ولا سحب له، وذلك إلا أن يكون القرار منعدمًا فلا يلحقه تحصن، وإذا كان القانون قد مزج بين الشرعية والاستقرار فى تبين الحقوق والمراكز والقانونية، إلا أنه مال إلى تغليب عنصر الاستقرار فى مجال الولاية العامة ؛ لأن التصرف المعيب فى مجال الولايات العامة لا يتعلق أثره بوضع فردى معين يسهل رده إلى ما كان عليه، ويسهل حصر آثاره المتعاقبة كبيع، أو إجارة، أو نحوه، إنما هذا التصرف المعيب فى مجال الولايات العامة يتعلق دائمًا بأعمال متتابعة وآثار متعاقبة، ويتداخل بعضها فى بعض بموجب النظام المؤسسى الذى تقوم عليه الأجهزة التى تمارس تلك الولايات العامة وما تتفرع إليه من تفريعات بعضها يترتب على بعض بأصول متداخلة وبفروع متشابكة، والتصرف الإدارى إن بطل، أو ألغى إنما يترتب عليه من التفريعات والآثار ما قد يصعب حصره ومتابعته، ومن ثم رجح القانون عنصر الاستقرار بتحديد الأجل الذى يمكن فيه الطعن على القرار من ذى مصلحة، وجعل السحب فرعًا من الطعن ميعادًا، أو أسبابًا.

كما استعرضت الجمعية العمومية – ما هو مستقر عليه فقهًا وقضاءً وإفتاءً – من أن قوة الأمر المقضى به التى تلحق بالحكم الصادر بالإلغاء ينحصر أثرها فيما تناوله الحكم فى قضائه، ولا تمتد لتشمل غير ذلك من أمور، فتؤتى آثارها بالنسبة إلى القرار المقضى بإلغائه، ولا تتسع لتندرج ضمنها قرارات أخرى لاحقة للقرار المقضى بإلغائه، بحسبان أن لكل من القرارات الإدارية استقلاليتها وذاتيتها الخاصة عن غيرها من القرارات، حيث يقوم على سبب وسند وباعث خاص به، ومن ثم فإنه يتعين الطعن عليه استقلالاً، بحيث يفتح ميعاد جديد للطعن على هذه القرارات من تاريخ صدور الحكم بالإلغاء بعد اتباع الإجراءات المقررة، وفى المواعيد المحددة قانونًا، متى كان الحكم الحائز لقوة الأمر المقضى مؤثرًا فى هذه القرارات، وفى هذه الحال تجرى المحكمة المختصة شئونها فى هذه القرارات، وتنزل عليها رقابتها شأن القرار، أو القرارات السابقة الملغاة،

وإنه لا يسوغ القول بأن الحكم الصادر بالإلغاء يمتد ليشمل إلغاء القرارات اللاحقة له كأثر من آثار الحكم؛ لأن هذا القول مردود بأنه ينطوى على مساس بالمراكز القانونية المستقرة بغير أحكام قضائية واجبة النفاذ.

ولما كان ذلك، وكانت المحكمة الإدارية العليا حكمت فى الطعن رقم (٨٢٢٢) لسنة ٤٨ ق. عليا بإلغاء القرار رقم (٥٧) لسنة ١٩٨٧ فيما تضمنه من إنهاء خدمه المعروضة حالتها للانقطاع، مع ما يترتب على ذلك من آثار، فإن مؤدى تنفيذ هذا الحكم إلغاء هذا القرار، وإعادتها إلى الحالة التى كانت عليها قبل صدوره، مع ما يترتب على ذلك من آثار مباشرة للقرار المحكوم بإلغائه، ومن ذلك قيام العلاقة الوظيفية بين المعروضة حالتها وجهة عملها منذ تاريخ إنهائها بالقرار المحكوم بإلغائه، دون أن تنبسط هذه الآثار إلى ما عساه يكون قد صدر من قرارات بترقية أقرانها إلى الدرجتين الثانية، ثم الأولى خلال الفترة من تاريخ صدور قرار إنهاء خدمتها والمحكوم بإلغائه وحتى تاريخ الحكم بذلك، إذ إن هذه القرارات لا تُعدُّ أثرًا حتميًا من آثار القرار الملغى، وإنما هي قرارات قائمة بذاتها يتوقف الحق في الترقية بموجبها، إعمالاً لقرارات وزير الدولة للتنمية الإدارية ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة المشار إليها، على توفر الشروط والضوابط المنصوص عليها في هذه القرارات، فلا يكفى لذلك مجرد وجود العامل في الخدمة قانونًا، وذلك دون إخلال بأن الحكم سالف الذكر يتيح للجهة الإدارية وعلى مسئوليتها النظر في أمر ترقية المعروضة حالتها حال تحققها من استيفائها هذه الشروط والضوابط، كما أنه يفسح المجال أمام المعروضة حالتها في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بما تراه حقًا لها إعمالاً لهذه القرارات.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى أن ترقية المعروضة حالتها إلى الدرجات التالية لا يُعدُّ أثرًا تلقائيًا من آثار الحكم الصادر بإلغاء قرار إنهاء خدمتها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١ / ٨ / ٢٠١٧

رئيس
المحكمة الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

حسن/