

الانقطاع عن العمل وأثره على الرابطة الوظيفية في التشريع المصري مقارنة بالتشريعات العربية

دكتور

محمد أحمد محمد زكي أحمد

دكتوراه في القانون العام

كلية الحقوق- جامعة القاهرة

المخلص

تناولت هذه الدراسة موضوع انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول وما يحدثه من أثر في فصم عرى العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، خاصة بعد التطورات التشريعية الأخيرة التي أحدثها المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والتي غاير فيها المشرع عن تلك الأحكام التي سبق وأقرها في قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ في خصوصية موضوع البحث، والتي كان في مقدمتها جعله الانقطاع عن العمل سبباً مباشراً لإنهاء الخدمة بخلاف ما كان عليه الحال في هذا القانون الأخير الذي كان يعد هذا الانقطاع بمثابة استقالة ضمنية، وهو ما اقتضى تناول هذه المسألة بشيء من التفصيل من خلال استعراض موقف المشرع المصري منها سواء في قانون الخدمة المدنية المار ذكره، أو في غيرها من التشريعات الأخرى التي تنظم بعض طوائف الموظفين الغير خاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، أعقب ذلك بحث هذه المسألة في النظم المقارنة والوقوف على الموقف الذي نحاه كل منها حيال تلك المسألة، وهذا ما عالجته هذه الدراسة في مبحثها الأول، ثم تناولت الدراسة في مبحثها الثاني الشروط اللازمة لكي يحقق الانقطاع عن العمل أثره في فصم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة مقتفية في ذلك أثر التشريع المصري والنظم العربية المقارنة حيال كل شرط من تلك الشروط، واختتمت الدراسة في مبحثها الثالث بحث الطبيعة القانونية لقرار انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل وما يترتب عليها من آثار وتبعات قانونية، فضلاً عن ألقاء الضوء على مسألة بالغة الأهمية تتعلق بمدى انطباق الأحكام المنظمة للانقطاع عن العمل في التشريع المصري على بعض طوائف الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف كالأطباء والمهندسين المكلفين؛ نظراً لما كشفت عنه جائحة كورونا الأخيرة من أهمية بحث هذه المسألة، وأنهيت الدراسة بخاتمة تضمنت أهم النتائج التي تم التوصل إليها، وما خلصت إليه من توصيات.

Abstract

This study addressed the issue of an employee's interruption from his work without permission or an acceptable excuse and the impact it has on severing the functional relationship between the employee and management, especially after the recent legislative developments brought about by the Egyptian legislator in Civil Service Law No. 81 of 2016, in which the legislator changed that provisions that were previously approved in the repealed Civil Workers Law No. 47 of 1978 regarding the specificity of the subject of the research, the first of which was that interruption from work made it a direct reason for termination of service, unlike what was the case in this last law, which considered this interruption as an implicit resignation, which is what It was necessary to address this issue in some detail by reviewing the position of the Egyptian legislator on it, whether in the aforementioned Civil Service Law or in other legislation that regulates some categories of employees who are not subject to the provisions of the Civil Service Law. This was followed by examining this issue in comparative systems and determining the position, What each of them took towards this issue, and this is what this study dealt with in its first section. Then the study dealt with in its second section the conditions necessary for interruption from work to achieve its effect in severing the functional tie between the employee and management, tracing the impact of Egyptian legislation and comparative Arab systems regarding each term One of these conditions, and the study concluded in its third section by examining the legal nature of the termination decision to interruption from work and its legal effects and consequences, as well as shedding light on a very important issue related to the extent to which the provisions regulating interruption from work in Egyptian legislation apply to some categories of employees Those who work in the assignment system, such as assigned doctors and engineers, in view of what the recent Corona pandemic revealed of the importance of examining this issue. The study ended with a conclusion that included the most important results reached and the recommendations it concluded.

مقدمة

الحمد لله فاتحة كل خير وتمام كل نعمة والصلاة والسلام على من لا نبي بعده، وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد ...

فقد كثر الجدل واحتدم النقاش بعد صدور قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بشأن الانقطاع عن العمل وآثاره القانونية، وذلك لما استحدثه المشرع المصري في القانون سالف الذكر من أحكام جديدة غير بها تلك الأحكام الواردة في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى، وقد تجلت مظاهر هذه المغايرة في أمرين أساسيين:

أولهما: أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الجديد قد جعل الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول لمدة معينة سبباً يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف مباشرة بقوة القانون بعد أن كان في قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الملغى قرينة قانونية على انصراف نية العامل ورغبته في هجر الوظيفة وهو ما كان يعده المشرع بمثابة استقالة ضمنية من العمل.

ثانيهما: أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الجديد ألغى الإنذار كشرط مهم وضمانة جوهرية مقررة لصالح الموظف لصحة القرار الصادر بانتهاء خدمته للانقطاع عن العمل.

وإلى هذين الأمرين أشارت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتاوها الصادرة بتاريخ ٢٠١٨/٥/٧م، حيث تقول: "لاحظت الجمعية العمومية من مقارنة الأحكام التي كان يتضمنها قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (الملغى) في شأن انقطاع العامل عن العمل، والأحكام التي يتضمنها قانون الخدمة المدنية المشار إليه، أن ثمة مغايرة للأثر المترتب على واقعة انقطاع العامل في ظل العمل بأحكام القانون المذكور أولاً، وواقعة انقطاع الموظف في المجال الزمني للعمل بأحكام قانون الخدمة المدنية آنف الذكر، حيث اعتبر المشرع في القانون المذكور أولاً انقطاع

العامل سواء أكان الانقطاع متصلًا أم غير متصل للمدة التي حددتها المادة (٩٨) منه بمثابة استقالة ضمنية، بحسبان أن هذا الانقطاع ينبئ عن انصراف إرادة العامل المنقطع إلى هجر الوظيفة، بحيث لا تدع ظروف الحال أي شك في دلالاته على حقيقة المقصود منه، وقد بنى هذا الحكم على أمر فرضي، وهو اعتبار العامل في حكم المستقيل في حال غيابه استعاضة بذلك عن الاستقالة الصريحة، وحرصًا من المشرع على التحقق من قيام هذه القرينة في حق العامل، تطلب لإعمال هذا الحكم مراعاة إجراء شكلي، حاصله إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه عن العمل، والقصد من هذا الإجراء هو أن تستبين الجهة الإدارية إصرار العامل على ترك العمل وعزوفه عنه، ومن جهة أخرى إعلانه بما سوف يتخذ ضده من إجراءات حيال هذا الانقطاع حتى يتمكن من إبداء عذره، بحيث إذا ما انتهت المدد المحددة للانقطاع المتصل أو غير المتصل بعد إتمام هذا الإنذار، ودون اتخاذ الإجراء التأديبي خلال الشهر التالي للانقطاع، نهضت القرينة القانونية في اعتبار العامل مستقيلًا، وانفصمت عرى العلاقة الوظيفية وانتهت خدمته، هذا في حين اعتنق المشرع في قانون الخدمة المدنية المشار إليه نهجًا مغايرًا، إذ لم يعتبر واقعة انقطاع الموظف عن العمل سواء الانقطاع المتصل أو غير المتصل، للمدد التي حددتها المادة (٦٩) منه استقالة ضمنية، وإنما أدرج حالتها الانقطاع ضمن الأسباب الموجبة لإنهاء خدمة الموظف العام حسبما سبق تفصيله، الأمر الذي يكشف بجلاء عن أن المشرع قصد العدول عن اشتراط إنذار الموظف المنقطع عن العمل قبل إنهاء خدمته، متبعًا في ذلك النهج ذاته الذي يعتنقه قانون تنظيم الجامعات بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ في المادة (١١٧) منه من وضع تنظيم متكامل لواقعة انقطاع عضو هيئة التدريس عن العمل دون إذن، واعتباره مستقيلًا عن عمله دون اشتراط توجيه إنذار له، وذلك بالمغايرة للوضع المعمول به بالنسبة للعاملين المخاطبين بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (الملغى)^(١).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠١٨/٥/٧ - ملف رقم ٢٠٠١/٤/٨٦.

وقد أثار إلغاء الإنذار كشرط لصحة قرار الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن عمله جدلاً واسعاً في جنبات الإدارة وفي أروقة المحاكم، وكان من نتيجة ذلك وصول هذا الأمر إلى أروقة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بل وتعداه إلى أروقة المحكمة الدستورية العليا.

والحقيقة أن موضوع إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل هو أمر جد خطير، إذ إنه يتعلق بفصم عرى العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وتتدخل فيه الإرادات ما بين موظف يرغب في الاستمرار في الوظيفة العامة من عدمه، وبين إدارة ملزمة بتسيير المرافق العامة وأدائها لخدماتها بشكل دائم ومنظم وقد تكون في أمس الحاجة لهذا الموظف من أجل القيام بواجبها في هذا الخصوص، وما ينتج عن ذلك من تبعات وآثار جسام سواء بالنسبة للموظف أو الإدارة.

أهمية الموضوع وأسباب اختياره:

ترجع أهمية هذا البحث وأسباب اختياره إلى عدة أمور، وهي:

١- أن موضوع الانقطاع عن العمل يتعلق بمسألة حيوية ومؤثرة في كافة موظفي الدولة على اختلاف دروبهم ومشاربهم، إذ إنه يتعلق بفصم عرى العلاقة الوظيفية وانتهائها بشكل نهائي وما يترتب على ذلك من تبعات وآثار وحقوق بالنسبة للموظف.

٢- أن جائحة كورونا الأخيرة قد كشفت عن أهمية هذا الموضوع إزاء حاجة الجهاز الإداري الماسة إلى بعض العاملين في بعض قطاعات الدولة كالقطاع الصحي، وهو ما يقتضى ضرورة تنظيم أحكام الانقطاع عن العمل بشكل دقيق ومنظم لتلافي الآثار التي قد تترتب على عزوف بعض العاملين عن مباشرة وظيفتهم في وقت تكون فيه الدولة في أمس الحاجة إلى خدماتهم.

٣- أن المشرع المصري استحدث قواعد وأحكام جديدة بشأن الانقطاع عن العمل في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ غاير بها الأحكام

التي كانت تنظم هذه المسألة في قوانين التوظيف السابقة عليه، وهو ما يستوجب دراستها وإلقاء الضوء عليها بالتفصيل.

إشكالية البحث:

تعالج هذه الدراسة إشكالية على قدر كبير من الأهمية تتمثل في مدى كفاية القواعد التي أقرها المشرع والحلول التشريعية التي لجأ إليها في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولأئحته التنفيذية لمعالجة مسألة انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن، وما يترتب هذا الانقطاع من أثر بالغ الخطورة في فسم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وذلك بما يراعى كافة الظروف والملايسات المحيطة بهذا الانقطاع، ويوائم بين احترام رغبة الموظف في الاستمرار في القيام بأعباء الوظيفة المكلف بها إذا ما طرأ عليه عارض يحول بينه وبين ممارسة عمله لأسباب خارجة عن إرادته من ناحية، وبين حق الإدارة في تسيير المرافق العامة وإسداء خدماتها العامة لجمهور المتعاملين معها بشكل دائم ومنتظم، وما قد يحدثه هذا الانقطاع من اضطراب داخل المرفق العام بما ينبغي معه مواجهته بشكل حاسم وسريع من ناحية أخرى.

منهج البحث:

اعتمدت في هذا البحث على ثلاثة مناهج، وهي:

- ١- المنهج المقارن: حيث قارنت بين الوضع في النظام المصري والعديد من الأنظمة العربية، وفي مقدمتها دول الخليج العربي، ومعظم دول المغرب العربي، وغيرها من الأنظمة العربية الأخرى كالنظام الأردني، والعراقي، والفلسطيني، واللبناني، وذلك قدر الإمكان.
- ٢- المنهج التحليلي: حيث قمت بتحليل المادة المتاحة التي جمعت بعد فرزها، بغرض الوصول إلى الغاية المرجوة من البحث.

٣- المنهج التطبيقي: حيث التزمْتُ بدراسة موضوع البحث من الناحية النظرية والتطبيقية، حيث قمت بتذليل كل جزء من جزئيات البحث بأحكام القضاء الإداري في مصر والعديد من البلدان العربية.

خطة البحث:

تقتضى دراسة موضوع الانقطاع عن العمل وما يحدثه من أثر في فصم عرى العلاقة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة أن يتم تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة مباحث رئيسة، وهي:

المبحث الأول: الانقطاع عن العمل كسبب لانتهاء الخدمة.

المبحث الثاني: شروط انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل.

المبحث الثالث: الطبيعة القانونية لقرار انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل.

المبحث الأول

الانقطاع عن العمل كسبب لانتهاء الخدمة

بات الانقطاع عن العمل بدون إذن كسبب لانتهاء خدمة الموظف العام أمر مسلّم به في التشريع المصري ومعظم النظم القانونية المقارنة، وإن اختلفت فيما بينها بصدد آلية التطبيق المقررة في كل نظام لهذا السبب، فمنها ما يجعل الانقطاع عن العمل بدون إذن سبباً يؤدي إلى انتهاء الخدمة مباشرة بقوة القانون، وذلك على غرار ما فعله المشرع المصري في المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والمشرع الإماراتي في المادة (١٠١) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية، والمنظم السعودي في المادة (٣٠) من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ، ومنها ما يجعله قرينة قانونية على انصراف نية الموظف ورغبته في هجر الوظيفة، وهو ما اصطلح على تسميته بقرينة الاستقالة الضمنية أو الحكمية، وذلك على غرار ما كان مقرراً في ظل قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وما زال مطبقاً أيضاً في بعض التشريعات الخاصة المنظمة لبعض طوائف الموظفين في مصر، وهو عين ما أقره أيضاً المشرع الكويتي في المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية، والمشرع البحريني في المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠، والمشرع العُماني في المادة (١٤٥) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية، والمشرع القطري في المادة (١١١) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية، في حين تذهب بعض التشريعات الأخرى إلى جعله بمثابة جرم تأديبي يستوجب مسألة مرتكبه، ويعطى لجهة الإدارة الحق في فصله تأديبياً، وذلك على غرار ما فعله قانون الخدمة المدنية الجورجي في المادة (٩٩) منه، والتي أعطت للإدارة الحق في توقيع جزاء الفصل

التأديبي على الموظف الذي يتغيب عن عمله عمدًا لأكثر من خمسة أيام متتالية بدون عذر^(١).

ومما لا شك فيه أن العديد من التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة في نظمنا العربية وفي مقدمتها المشرع المصري بدأت تتحول في الآونة الأخيرة صوب الأخذ بالانقطاع عن العمل بدون إذن كسبب يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام مباشرة بقوة القانون، بما ينذر بأفول نجم قرينة الاستقالة الضمنية من أفق التشريعات النازمة للوظيفة العامة في عالمنا العربي، غير أن هذا التحول الذي نحاه مشرعنا المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ يثير العديد من التساؤلات في هذا الخصوص يأتي في مقدمتها التساؤل الهام والرئيسي المتعلق بمدى زوال قرينة الاستقالة الضمنية من أفق الوظيفة العامة في التشريع المصري.

وبالبناء على ما تقدم، فإننا نعرض أولاً لماهية الاستقالة الضمنية في مطلب أول، ثم لموقف المشرع المصري من قرينة الاستقالة الضمنية في مطلب ثان، ثم نعرض لموقف بعض النظم المقارنة حيال هذه المسألة في مطلب أخير.

(١) حيث تنص المادة ٩٩ من قانون الخدمة المدنية الجورجي على:

Article 99. Dismissal due to disciplinary misconduct"

1. A civil servant may be dismissed from the service due to disciplinary misconduct described in this law.
2. In cases of violation of service duties, a civil servant may be dismissed from the service if any other disciplinary sanction has already been imposed on him/her.
3. A civil servant may be dismissed from the service without imposition of a disciplinary sanction, if he/she grossly violates service duties.
4. A civil servant is dismissed from the service in accordance with paragraph 1 of this article, after being served appropriate documentation. A civil servant, who is wilfully absent (for more than five days) from the job is considered dismissed on the second working day of such an absence".

المطلب الأول

ماهية قرينة الاستقالة الضمنية

إن الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء خدمة الموظف الأصل فيها أن تكون مكتوبة على نحو يفصح فيه الموظف عن رغبته في ترك الوظيفة العامة، إلا أن المشرع في بعض التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة قد خرج على ذلك الأصل العام في الاستقالة، وقرر في حالات معينة إذا ما توافرت قيام قرينة قانونية على انصراف نية الموظف إلى ترك الوظيفة وهجرها، ورتب على توافر الشروط التي حددها لكل حالة اعتبار الموظف مستقيلًا على الرغم من عدم تقدمه باستقالة مكتوبة إلى جهة الإدارة.

ولما كانت الاستقالة الضمنية تشكل استثناءً من الأصل العام، وكانت القاعدة القانونية تقرر بأن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه؛ لذا فإن جهة الإدارة لا تملك أن تضيف حالة جديدة بخلاف تلك الحالات التي عينها المشرع والتي اعتبر قيام أحدها وبالشروط التي أوجب توافرها في كل حالة قرينة قانونية على استقالة الموظف ضمناً من الوظيفة التي يشغلها.

ومن ثم فإذا أتى الموظف فعلاً ينبئ عن اتجاه إرادته إلى ترك العمل، ولم يتقدم بطلب مكتوب إلى جهة الإدارة بذلك، سواء تمثل هذا الفعل بالانقطاع عن العمل لمدة حددها المشرع، أو التحق بالعمل لدى جهة أجنبية بدون الحصول على ترخيص من الحكومة، فإن ذلك يقيم قرينة لصالح جهة الإدارة بأن الموظف قد تغيا من وراء هذا الفعل الاستقالة، وهو ما يطلق عليه قرينة الاستقالة الضمنية.

وقد عُرِفَت الاستقالة الضمنية بأنها اتخاذ موقف معين من قبل العامل يؤدي بذاته إلى اعتباره مستقيلًا بقوة القانون.^(١)

(١) انظر: د/ بكر القباني: القانون الإداري - دار النهضة العربية - ص ٧٠٢.

وقيل هي: مسالك متى انتهجها عامل الإدارة تنم عن انصراف إرادته إلى
فصم العلاقة الوظيفية.^(١)

وعرفها آخرون بأنها: استقالة يفترضها المشرع في حال اتخاذ الموظف
لمواقف معينة، بحيث يعتبر اتخاذ موقف منها- في حكم القانون- بمثابة تقديم
الاستقالة.^(٢)

وعرفتھا المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنها اتخاذ العامل موقفاً ينبئ
عن انصراف نيته إلى الاستقالة بحيث لا تدع ظروف الحال أي شك في دلالاته
على حقيقة المقصود منه.^(٣)

المطلب الثاني

موقف المشرع المصري من قرينة الاستقالة الضمنية

أخذ المشرع المصري في ظل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى
رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بقرينة الاستقالة الضمنية في حال انقطاع العامل عن عمله
لمدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متقطعة خلال العام، حيث كانت
المادة (٩٨) من القانون سالف الذكر تنص على أن "يعتبر العامل مقدماً استقالته
في الحالات الآتية:

(١) انظر: د/ نعيم عطية: الاستقالة- مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية- تصدر عن الشعبة
المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية- العدد الثاني- سنة ١٩٦٥- ص ١٦٦.

(٢) انظر: د/ ماجد راغب الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات
العربية المتحدة- دراسة مقارنة- جامعة الإمارات العربية المتحدة- ١٩٨٩- ص ٢١٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٩١ لسنة ٣٢ ق.ع جلسة ١٧/١٠/١٩٨٧-
مجموعة المكتب الفني- السنة ٣٣- صفحة رقم ٦٩، وحكمها في الطعن رقم ١٠١٦٩ لسنة
٥١ ق.ع- الدائرة السابعة "موضوع"- جلسة ٢٨/١/٢٠٠٧- غير منشور.

(١) إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يومًا متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول وفي هذه الحالة يجوز للسلطة المختصة أن تقرر عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وإلا وجب حرمانه من أجره عن هذه المدة، فإذا لم يقدم العامل أسبابًا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

(٢) إذا انقطع عن عمله بغير إذن تقبله جهة الإدارة أكثر من ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة.

وفي الحالتين السابقتين يتعين إنذار العامل كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرة أيام في الحالة الثانية.

(٣) إذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من حكومة جمهورية مصر العربية وفي هذه الحالة تعتبر خدمة العامل منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة في هذه الجهة الأجنبية.

ولا يجوز اعتبار العامل مستقيلًا في جميع الأحوال إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل، أو لالتحاقه بالخدمة في جهة أجنبية.

غير أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ عدل عن هذه القاعدة، وجعل الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول سببًا يؤدي لانتهاء الخدمة مباشرة بقوة القانون، وليس مجرد قرينة قانونية على انصراف نية الموظف على ترك الوظيفة وهجرها، حيث جرى نص المادة (٦٩) بند (٥، ٦) من القانون سالف الذكر على أن "تنتهي خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:

٥ - الانقطاع عن العمل بدون إذن خمسة عشر يومًا متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول.

٦ - الانقطاع عن العمل بدون إذن ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة".
وعليه؛ فإن قرينة الاستقالة الضمنية يكون قد أفل نجمها من نظام الخدمة المدنية المصري بعد إصدار المشرع المصري لقانون الخدمة المدنية الجديد المار ذكره بحيث لم يعد من مجال لتطبيقها سوى في بعض القوانين التي تنظم شئون بعض طوائف الكادرات الخاصة في مصر، ولعل أبرز تلك القوانين: قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ فيما تضمنه من قواعد خاصة لتنظيم الاستقالة الضمنية بحق أعضاء هيئة التدريس بالجامعات، وقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فيما تضمنه من قواعد خاصة لتنظيم الاستقالة الضمنية بحق أعضاء مجلس الدولة، وقانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ فيما تضمنه من قواعد خاصة لتنظيم الاستقالة الضمنية بحق القضاة وأعضاء النيابة العامة، والقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة فيما تضمنه من قواعد خاصة لتنظيم الاستقالة الضمنية بحق أعضاء هيئة قضايا الدولة، والقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن هيئة الشرطة فيما تضمنه من قواعد خاصة لتنظيم الاستقالة الضمنية في حق ضباط الشرطة.

ونرى من كمال الفائدة أن نلقى الضوء على الأحكام الخاصة بالاستقالة الضمنية نتيجة الانقطاع عن العمل بدون إذن في حق هذه الطوائف التي تنظم شئونها قوانين خاصة بخلاف قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، وهو ما نعرض له على النحو التالي:

أولاً: الاستقالة الضمنية في حق أعضاء هيئة التدريس بالجامعات:

لقد وضع المشرع المصري في قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ أحكاماً خاصة لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية بحق أعضاء هيئة التدريس المخاطبين بأحكامه، وما يسرى على أعضاء هيئة التدريس بالجامعات الخاضعة

لأحكام القانون سالف الذكر يطبق كذلك على الجامعات الخاضعة لأحكام القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها^(١).

وتنص المادة (١١٧) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات على أن "يعتبر عضو هيئة التدريس مستقيلًا إذا انقطع عن عمله أكثر من شهر بدون إذن ولو كان ذلك عقب انتهاء مدة ما رخص له فيه من إعاره، أو مهمة علمية، أو إجازة تفرغ علمي، أو إجازة مرافقة الزوج، أو أي إجازة أخرى وذلك ما لم يعد خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ الانقطاع وتعتبر خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

فإذا عاد خلال الأشهر الستة المذكورة وقدم عذرًا قاهرًا وقبله مجلس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس الكلية أو المعهد ومجلس القسم اعتبر غيابه إجازة خاصة بمرتب في الشهرين الأولين، وبدون مرتب في الأربعة أشهر التالية.

أما إذا عاد خلال الأشهر الستة المذكورة ولم يقدم عذرًا أو قدم عذرًا لم يقبل فيعتبر غيابه انقطاعًا لا يدخل ضمن مدة الخدمة المحسوبة في المعاش وذلك دون إخلال بقواعد التأديب، ولا يجوز الترخيص له من بعد في إعاره أو مهمة علمية أو إجازة تفرغ علمي أو إجازة لمرافقة الزوج قبل انقضاء ضعف المدد المنصوص عليها في المواد".

ويستفاد من هذه المادة أن المشرع وضع تنظيمًا خاصًا لمواجهة حالات انقطاع أعضاء هيئة التدريس عن العمل حيث أقام قرينة قانونية تقوم مقام الاستقالة الصريحة في رغبة عضو هيئة التدريس في ترك وظيفته، وهذه القرينة هي انقطاع عضو هيئة التدريس عن عمله أكثر من شهر دون إذن أو عذر مقبول وعدم

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤١٨ لسنة ٤٩ ق.ع جلسة ٢٩/١٠/٢٠٠٦ - منشور على موقع الانترنت: <http://verdicts.jsrsc.org/archives/7123>، وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٩٦ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ٣/٣/١٩٩٢ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٧ - الجزء الثاني - صفحة رقم ٩٥٩ - القاعدة رقم ١٠١.

العودة إلى العمل خلال ستة أشهر على الأكثر من تاريخ الانقطاع عن العمل، فإذا تحققت هذه الواقعة اعتبرت خدمة عضو هيئة التدريس منتهية بقوة القانون من تاريخ الانقطاع عن العمل، وتنتفي هذه القرينة إذا عاد عضو هيئة التدريس قبل انقضاء مدة الستة أشهر المشار إليها^(١).

وقد فرق المشرع في الحكم بالنسبة للعائدين بين من يكون قد أبدى عذرًا قبله مجلس الجامعة، وبين من يكون قد قدم عذرًا لم يقبل، أو لم يقدم عذرًا، ولذا يشترط لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية بحق عضو هيئة التدريس المنقطع عن عمله ضرورة توافر شرطين^(٢):

الشرط الأول: أن يكون عضو هيئة التدريس قد انقطع عن عمله لمدة شهر من تاريخ الانقطاع أو انتهاء الإجازة المرخص له بها.

يلزم لإعمال آثار الاستقالة الضمنية بحق عضو هيئة التدريس بالجامعة أن ينقطع عن العمل أكثر من ثلاثين يومًا بدون إذن وألا يعود إلى عمله خلال ستة أشهر من تاريخ الانقطاع، فإذا ما تم ذلك قامت قرينة الاستقالة الضمنية بحق عضو هيئة التدريس، وهي قرينة قانونية بسيطة تقبل إثبات العكس.

ولا يشترط قيام الجامعة بإنذار عضو هيئة التدريس قبل إنهاء خدمته للاستقالة الضمنية، وذلك لأن التنظيم الذي قرره المشرع لانقطاع عضو هيئة التدريس دون إذن تنظيم قائم بذاته وله طبيعة استثنائية، فلا مجال لاستكمال

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٧٩ لسنة ٤٦ ق.ع - الدائرة السابعة "موضوع" - جلسة ٢٧/١/٢٠٠٨ - غير منشور، وحكمها في الطعن رقم ٣٤١٨ لسنة ٤٩ ق.ع جلسة ٢٩/١٠/٢٠٠٦ - سابق الإشارة إليه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٤١٨ لسنة ٤٩ ق.ع جلسة ٢٩/١٠/٢٠٠٦ - سابق الإشارة إليه.

بإجراءات الانقطاع المقررة بنصوص أية قوانين أخرى كنظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.^(١)

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على دستورية نص المادة (١١٧) من قانون تنظيم الجامعات سالف الذكر، واتفاقه مع نصوص الدستور القائم فيما لم يتضمنه من ضرورة قيام جهة الإدارة بإنذار عضو هيئة التدريس المنقطع كتابة قبل إنهاء خدمته للانقطاع، وانتهت المحكمة إلى أن النص المتقدم ذكره لا يخالف أحكام المواد (١٢، ٥٣، ٩٤) من الدستور القائم، أو أى نص آخر منه.^(٢)

الشرط الثاني: ألا يعود عضو هيئة التدريس خلال ستة أشهر من تاريخ الانقطاع.

لم يكتف المشرع لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية بحق عضو هيئة التدريس أن يكون قد انقطع عن عمله لمدة شهر من تاريخ الانقطاع أو انتهاء الإجازة المرخص له بها، وإنما استلزم إلى جانب ذلك شرط آخر وهو ألا يعود خلال ستة أشهر من تاريخ الانقطاع، فإذا عاد عضو هيئة التدريس إلى عمله قبل إتمام الستة أشهر انتفت القرينة في حقه، واعتبر مستمراً في عمله.

وفي هذه الحالة يمكن حدوث أحد أمرين:

الأمر الأول: أن يعود العضو المنقطع ويقدم عذراً يقبله مجلس الجامعة، وفي هذا الفرض يعتبر الغياب إجازة خاصة بمرتب في الشهرين الأولين وبدون مرتب في باقي المدة.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣١٨ لسنة ٢٩ ق.ع جلسة ١٩٨٦/٣/٣٠ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣١ - صفحة رقم ١٤٩٦.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨٧ لسنة ٣٣ قضائية دستورية - جلسة الخامس والعشرين من يوليو سنة ٢٠١٥م - الجريدة الرسمية - العدد (٣١) مكرر (ج) في ٢ أغسطس سنة ٢٠١٥.

الأمر الثاني: أن يعود عضو هيئة التدريس خلال المدة المذكورة ولا يقدم عذراً لانقطاعه، أو يقدم عذراً لا يقبله مجلس الجامعة، وفي هذا الفرض يعتبر غيابيه انقطاعاً يستبعد من المعاش ومدد الترقية، ولا يرخص للعضو بإجازات خاصة إلا بعد انقضاء ضعف المدد المقررة قانوناً دون إخلال بقواعد التأديب.

وإذا عاد عضو هيئة التدريس المنقطع بدون عذر خلال ستة أشهر من تاريخ انقطاعه فلا يجوز اعتباره مستقياً من الخدمة، وبالتالي لا يجوز إصدار قرار باعتبار خدمته منتهية حتى ولو لم يقدم عذراً يبرر انقطاعه أو قدمه ولم تقبله الجامعة، فمجرد العودة لاستلام العمل تنفي قرينة الرغبة في الاستقالة المستفادة من الانقطاع، حيث يستمد عضو هيئة التدريس المنقطع حقه في الاستفادة من تلك الرخصة من القانون مباشرة دون أن يكون لإدارة الجامعة أية سلطة تقديرية في هذا الصدد، فإذا عاد عضو هيئة التدريس خلال هذه المدة نشأ له مركز قانوني ذاتي لا يجوز المساس به بأي حال من الأحوال يتمثل في عدم جواز إنهاء خدمته للانقطاع والتزام الجامعة بتسليمه العمل دون إخلال بحقها في مؤاخذته تأديبياً إذا ثبت لها أن انقطاعه عن العمل كان بغير عذر مقبول فضلاً عن خضوعه للجزاءات الأخرى المنصوص عليها بالفقرة الثالثة من المادة (١١٧) سألقة الذكر^(١)، ويترتب على ذلك أن القرار الذي يصدر بإنهاء خدمة عضو هيئة التدريس المنقطع بالرغم من عودته قبل انقضاء ستة أشهر من بدء الانقطاع يعد قراراً مشوباً بعيب مخالفة القانون.^(٢)

والعودة التي عناها المشرع هي عودة عضو هيئة التدريس إلى مباشرة عمله بطريقة فعلية، والرجوع عن حالة الانقطاع التي تشكل مخالفة تأديبية في

-
- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٢٣ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٩٩٦/٧/٣٠ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٤١ - الجزء الثاني - صفحة رقم ١٥٤٧ - القاعدة رقم ١٦٩.
- (٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٧٣ لسنة ٢٨ ق.ع جلسة ١٩٨٧/٢/١٧ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٢ - صفحة رقم ٨٣٥.

حقه، فقيام عضو هيئة التدريس بالعودة إلى العمل واستلامه له ثم انقطاعه بقصد الحيلولة دون إعمال الآثار القانونية المترتبة على الانقطاع، لا يعتد بها قانوناً، ويجعل استلامه للعمل مجرداً من كل أثر قانوني، ويعتبر انقطاعه عن العمل مستمراً اعتباراً من تاريخ أول انقطاع بعد انتهاء الإعارة حتى تاريخ صدور قرار إنهاء الخدمة، لأنه لم يستهدف من استلامه العمل العودة إلى مباشرة عمله، والاستمرار في أداء واجباته الوظيفية على الوجه الذي عناه الشارع من إيراد نص المادة (١١٧) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، وإنما يعتبر إجراءً شكلياً قصد منه عضو هيئة التدريس المنقطع أن يتفادى به إعمال حكم القانون ويكتسب به أجلاً جديداً يبدأ مرة أخرى من تاريخ انقطاعه التالي لاستلامه الصوري للعمل^(١).

وتزول هذه القرينة إذا قدم عضو هيئة التدريس ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر قهري أو سبب أجنبي لا يد له فيه^(٢).

غير أنه إذا كان هناك طارئ حال دون إمكان حضور عضو هيئة التدريس بعد انتهاء مدة الإعارة أو الإجازة المرخص له بها كمرض أو خلافه وذلك خلال مدة الستة أشهر، يتعين عليه أن يخطر جهة العمل بذلك في حينه قبل انقضاء المدة، وذلك بغية تمكين الجهة التابع لها لتقدير ملائمة العذر لتتخذ من جانبها الإجراءات التي تتطلبها اللوائح بالنسبة للمرض وإثباته، ولا تتخلف هذه القرينة بما يبديه العضو من عذر مفاده امتناع الجهة المعار إليها عن إخلاء طرفه، والسماح له بالسفر، وعند سماحها له بالسفر أصيب بمرض أقعده الفراش، كما لا يجوز للعضو في هذه الحالة أن يتمسك بالأخذ بالقواعد التي صدر بها قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٩٨٥/٨/٦، والخاصة بإمهال المعار مهلة ستة أشهر

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٥٤ لسنة ٢٧ ق.ع جلسة ١٩٨٥/٢/٢ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٠ - صفحة رقم ٥٠٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥٧٢ لسنة ٤٥ ق.ع جلسة ٢٠٠٢/١/٦ - منشور بمجلة المحاماة - العدد الثالث - ٢٠٠٣ - ص ٣٤٨.

إثر انتهاء إعارته لأن المادة (١١٧) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ لم تجز مد مهلة الستة أشهر التي أوجبت على عضو هيئة التدريس العودة خلالها وهي ذات المهلة التي تضمنها قرار مجلس الوزراء سالف الذكر.^(١)

ثانيا: الاستقالة الضمنية في حق أعضاء مجلس الدولة:

تنص المادة (٩٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن "يعتبر عضو مجلس الدولة مستقيلًا إذا انقطع عن عمله مدة ثلاثين يومًا متصلة بدون إذن ولو كان ذلك بعد انتهاء إجازته، أو ندبه لغير عمله، ومع ذلك إذا عاد العضو وقدم أسبابًا تبرر انقطاعه عرضها رئيس مجلس الدولة على المجلس الخاص للشئون الإدارية، فإذا تبين له جديتها اعتبر غير مستقيل، وفي هذه الحالة تحسب مدة الغياب إجازة من نوع الإجازة السابقة، أو إجازة اعتيادية بحسب الأحوال".

ويبين من هذا النص أن المشرع قد اشترط لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية بحق عضو مجلس الدولة أن ينقطع عن عمله بدون إذن مدة ثلاثين يومًا متصلة يستوي في ذلك أن يكون الانقطاع إثر انتهاء إجازة أو إعارة أو ندب لغير عمله أو لا يكون^(٢)، وتعتبر خدمة عضو المجلس منتهية في هذه الحالة من تاريخ انقطاعه عن العمل.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٨٩٦ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٩٢/٣/٣ -

مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٧ - الجزء الثاني - صفحة رقم ٩٥٩ - القاعدة رقم ١٠١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٧١ لسنة ٣٨ ق.ع جلسة ١٩٩٦/١/١٣ -

مجموعة المكتب الفني - السنة ٤١ - الجزء الأول - صفحة رقم ٣٠٣ - القاعدة رقم ٣٦.

وإذا عاد عضو المجلس المنقطع، وقدم أسباب جديّة تبرّر هذا الانقطاع وقبلت، فإن عضو المجلس لا يعتبر مستقيلاً وتحسب مدة الغياب من نوع الإجازة السابقة أو إجازة اعتيادية بحسب الأحوال.^(١)

أما إذا رفض المجلس الخاص بالشئون الإدارية الأعذار التي قدمها العضو، وارتأى عدم جديتها اعتبر العضو مستقيلاً من تاريخ الانقطاع، حيث يعد المجلس صاحب الحق الأصل في تقدير هذه الأعذار.^(٢)

وفي حالة رفض المجلس للأعذار التي يكون قد أبداها العضو المنقطع عن عمله لمدة ثلاثين يوماً متصلة، فإن خدمة العضو تكون منتهية بقوة القانون من تاريخ الانقطاع دون حاجة إلى صدور قرار بذلك، ويعد القرار الصادر بإنهاء خدمة عضو المجلس المنقطع مجرد إجراء تنفيذي لحكم القانون ولمقتضى أعمال النص الوجوبي الذي اشتملت عليه أحكام المادة (٩٨) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢؛ فقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأن "هذه القرينة تؤتي أثرها في انفصام العلاقة الوظيفية بقوة القانون متى تحقق قيامها دون ما ترخص في التقدير إزاءها إعمالاً أو إهمالاً وهو ما يستتبع اعتبار القرار الصادر من رئيس مجلس الدولة بإنهاء خدمة العضو في هذه الحالة محض قرار تنفيذي كاشف عن مركز قانوني نشأ من قبل على مقتضى القانون"^(٣).

-
- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٦٩٤ لسنة ٣١ ق.ع جلسة ١٩٨٦/٦/٢٢ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣١ - صفحة رقم ١٨٦١، وحكمها في الطعن رقم ٢٥٣٨ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٩٦/٦/١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٤١ - الجزء الثاني - صفحة ١١٥٧، وحكمها في الطعن رقم ١٠٦٢ لسنة ٣٣ ق.ع جلسة ١٩٩٤/١٢/٣١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٤٠ - الجزء الأول - صفحة ٧٨١ - القاعدة رقم ٨٠.
- (٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥١٩ لسنة ٣١ ق.ع جلسة ١٩٨٦/٦/٢٢ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣١ - صفحة رقم ١٨٥٦.
- (٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٧١ لسنة ٣٨ ق.ع جلسة ١٩٩٦/١/١٣ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٤١ - الجزء الأول - صفحة رقم ٣٠٣ - القاعدة رقم ٣٦،

ثالثاً: الاستقالة الضمنية في حق القضاة وأعضاء النيابة العامة:

تنص الفقرة الثالثة من المادة (٧٧) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ على أن "ويعتبر القاضي مستقلاً إذا انقطع عن عمله مدة ثلاثين يوماً متصلة بدون إذن، ولو كان ذلك بعد انتهاء مدة إجازته أو إعارته أو ندبه لغير عمله، فإذا عاد خلال سنة من تاريخ علمه بقرار اعتباره مستقلاً وقدم أعذاراً عرضها الوزير على مجلس القضاء الأعلى، فإن ثبت للمجلس جديتها اعتبر غير مستقيل، وفي هذه الحالة تحسب مدة الغياب إجازة من نوع الإجازة السابقة أو إجازة عادية حسب الأحوال".

ويستفاد من هذا النص أن خدمة القاضي تنتهي بما يعتبر استقالة ضمنية في حكم الجزاء، إذا انقطع عن عمله لمدة تستطيل إلى ثلاثين يوماً كاملة ولو كان هذا الانقطاع عقب إجازة أو إعاره أو ندب، فمجاوزة القاضي مدة الإجازة المرخص له فيها شأنه في ذلك شأن الانقطاع عن العمل بدون إذن، يقيم قرينة ترك العمل للاستقالة، ولا ترتفع هذه القرينة إلا إذا انتفى الافتراض القائم عليه بعودة القاضي خلال سنة من تاريخ علمه بقرار اعتباره مستقلاً، وتقديمه أعذاراً جدية تخضع لتقدير مجلس القضاء الأعلى، وفي هذه الحالة يعتبر غير مستقيل وتحسب مدة غيابه إجازة من نوع الإجازة السابقة أو إجازة اعتيادية بحسب الأحوال، فإذا لم يعد القاضي خلال المدة المشار إليها أو عاد ولم يقدم أعذاراً أو قدم أعذاراً تبين عدم جديتها اعتبرت خدمته منتهية بأثر رجعي يرد إلى تاريخ انقطاعه عن العمل.^(١)

== وحكمها في الطعن رقم ١٠٦٢ لسنة ٣٣ ق.ع جلسة ١٢/٣١/١٩٩٤ - مجموعة المكتب

الفني - السنة ٤٠ - الجزء الأول - صفحة ٧٨١ - القاعدة رقم ٨٠.

(١) يراجع في هذا المعنى: حكم محكمة النقض في الطلب رقم ١٠ لسنة ٤٥ ق جلسة

١٩٧٦/٣/٤ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٢٨ - صفحة رقم ٣٤، وحكمها في الطلب

حيث يعد القرار الصادر من جهة الإدارة باعتبار القاضي مستقيلاً من قبيل القرارات الإدارية الكاشفة التي يرد أثرها إلى تاريخ الواقعة المسببة لصدوره، وليس من تاريخ صدور القرار باعتباره مستقيلاً.^(١)

وتعد الفقرة الثالثة من المادة (٧٧) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بمثابة رخصة لجهة الإدارة إذا شاءت أعملتها وإذا شاءت أهملتها، ومتى أفصحت عن نيتها في التنازل عن حقها في استخدام هذه الرخصة، فلا يجوز لها العودة والتمسك بما استقطعت الحق فيه.^(٢)

ولم تشترط المادة (٧٧) سالفه الذكر إنذار القاضي بالعودة إلى العمل قبل اعتبار خدمته منتهية^(٣)، فخدمة القاضي تنتهي بما يعتبر استقالة ضمنية إذا انقطع عن عمله لمدة تستطيل إلى ثلاثين يوماً كاملة بدون حاجة إلى إنذاره، إذ أن قانون السلطة القضائية قد عالج الحالة بنص صريح ولم يشترط الإنذار.^(٤)

==رقم ١٢ لسنة ٥٩ ق جلسة ١٢/٣/١٩٩١- مجموعة المكتب الفني- السنة ٤٢- صفحة رقم ٩٢.

(١) حكم محكمة النقض في الطلب رقم ٤٩ لسنة ٤٤ ق جلسة ٣/٣/١٩٧٧- مجموعة المكتب الفني- السنة ٢٧- صفحة رقم ٥٨.

(٢) حكم محكمة النقض في الطلب رقم ٦٦ لسنة ٤٤ ق جلسة ٣/٤/١٩٧٦- مجموعة المكتب الفني- السنة ٢٧- صفحة رقم ٥٨.

(٣) حكم محكمة النقض في الطلب رقم ٨٨ لسنة ٤٨ ق جلسة ١٢/٢/١٩٨٠- مجموعة المكتب الفني- السنة ٣١- صفحة رقم ١٤.

(٤) حكم محكمة النقض في الطلب رقم ٨٧ لسنة ٥٠ ق جلسة ٢٩/١٢/١٩٨١- مجموعة المكتب الفني- السنة ٣٢- صفحة رقم ٨٢، وحكمها في الطلب رقم ٤٤ لسنة ٥٦ ق جلسة ٢٤/٥/١٩٨٨- مجموعة المكتب الفني- السنة ٣٩- صفحة رقم ٤٤، وحكمها في الطلب رقم ٤٠ لسنة ٥٧ ق جلسة ٢٩/١/١٩٩١- مجموعة المكتب الفني- السنة ٤٢- صفحة رقم ٥.

وما يسرى على رجال القضاء يسرى على أعضاء النيابة العامة^(١)، ويسرى أيضاً على أعضاء النيابة الإدارية، حيث تنص المادة (٣٨) مكرر من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ على أن "يكون شأن أعضاء النيابة الإدارية فيما يتعلق بشروط التعيين والمرتبات والبدلات وقواعد الترقية والندب والإعارة والإجازات والاستقالة والمعاشات شأن أعضاء النيابة العامة".

وهو أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا بقولها: "يكون شأن أعضاء النيابة الإدارية فيما يتعلق بشروط التعيين والمرتبات والبدلات وقواعد الترقية والندب والإعارة والإجازات والاستقالة والمعاشات شأن أعضاء النيابة العامة"^(٢).

رابعاً: الاستقالة الضمنية في حق أعضاء هيئة قضايا الدولة:

تنص المادة (٣٢) من قانون هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ على أنه "إذا انقطع عضو الهيئة عن عمله أكثر من خمسة عشر يوماً كاملة بدون إذن يعتبر مستقياً ولو كان الانقطاع بعد انتهاء إجازته أو إعارته أو ندبه لغير جهة عمله، فإذا قدم أسباباً مقبولة جاز لوزير العدل بناءً على اقتراح رئيس الهيئة أن يقرر عدم اعتباره مستقياً وذلك بعد أخذ رأي المجلس الأعلى".

ويستبين من ذلك النص أن الاستقالة الضمنية لعضو الهيئة تقوم على اتخاذه موقفاً ينبئ عن انصراف نيته إلى الاستقالة بحيث لا تدع ظروف الحال أي شك في دلالتة على حقيقة المقصود، ويتمثل الموقف في الإصرار على الانقطاع عن العمل أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة بدون إذن، وقد أخذ المشرع هذا

(١) حيث تنص المادة رقم (١٣٠) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ على أن "تسري أحكام المواد ٤٩، ٦٢، ٦٣، ٦٤، ٦٥، ٦٦، ٦٩، ٧٠، ٧٢، ٧٣، ٧٣ مكرراً، ٧٧، ٨٦، ٩٠، ٩١، ٩٥، ٩٦، ٩٧ على أعضاء النيابة العامة".

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٠ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٤/١٢/١٩٩١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٧ - الجزء الأول - صفحة رقم ٤١٢ - القاعدة رقم ٣٨.

الأمر في الحساب عند صياغته لنص المادة (٣٢) بقوله: "يعتبر مستقيلاً" فأراد أن يرتب على الاستقالة الضمنية إذا ما توافرت عناصرها وتكاملت أركانها ذات الأثر المترتب على الاستقالة الصريحة، وهي انتهاء الخدمة وهذه الإرادة من جانب العضو تمثل ركن السبب في قرار انتهاء الخدمة.^(١)

كما يترتب على النص المتقدم نتيجة تبدو وثيقة الصلة بمضمونه مفادها أن قرينة الاستقالة الضمنية لا تقوم في حق عضو الهيئة إلا إذا أفصح عن نيته في هجر الوظيفة، بحيث إذا انتفت هذه النية الأخيرة بحق العضو كاقتران الانقطاع عن العمل بتقديم ما يثبت المرض أو حتى الادعاء بوجود عذر المرض انتفت قرينة الاستقالة الضمنية في حقه، وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٨م بقولها: "استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن قرينة الاستقالة الضمنية المقررة بهذه المادة- المادة ٩٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى- وهو ما ينطبق تماماً على نص المادة ٣٢ من قانون هيئة قضايا الدولة إنما تصح في حال ما أفصح انقطاع العامل عن نية هجر الوظيفة فالاستقالة الضمنية المقررة بهذه المادة تعادل الاستقالة الصريحة المقدمة منه فإذا انتفت قرينة الاستقالة الضمنية كاقتران الانقطاع عن العمل بتقديم ما يثبت المرض أو حتى الادعاء بوجود عذر المرض فإن هذه القرينة تنتفي ولا يكون هناك وجه لافتراض أن واقعة انقطاعه عن العمل تنبئ عن رغبته في هجر الوظيفة ولا يكون هناك مناط لتطبيق فكرة الاستقالة الضمنية وفي حالة تذرع العامل بعذر ثبت بعد ذلك أنه غير صحيح كادعاء المرض على غير الحقيقة هذا الادعاء ينفي قرينة الاستقالة الضمنية، وإن كانت هذه الأعدار غير الحقيقية تصلح للمؤاخذة التأديبية للعامل المنقطع، وقد عبرت المحكمة الإدارية العليا عن هذا الفهم في عبارات صريحة حيث أكدت أن إخطار

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠١٦٩ لسنة ٥١ ق.ع- الدائرة السابعة "موضوع"- جلسة ٢٨/١/٢٠٠٧- غير منشور.

العامل للجهة الإدارية خطابا يفيد منه أن عذره هو المرض، وهو أن الاستقالة هي متعذرة وإنما عليها التثبت من صحة هذا العذر من خلال الإجراءات الطبية المقررة، ولا يجوز لها إنهاء خدمته للانقطاع عن العمل في هذه الحالة^(١).

ولا يشترط طبقا لنص المادة (٣٢) سالف الذكر إنذار عضو الهيئة المنقطع عن عمله أو عدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضد العضو خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل لكي ترتب الاستقالة الضمنية آثارها في حقه، فالمادة (٣٢) المشار إليها لا تتطلب لإعمال حكمها وترتيب آثارها إلزام الجهة الإدارية بإنذار العضو كتابة بعد انقطاعه عن العمل، وهو نص خاص يتمتع معه استدعاء أية أحكام في قوانين التوظيف العامة، حيث يعد قانون هيئة قضايا الدولة من قوانين التوظيف الخاصة التي تسري أحكامه في خصوص النطاق الوظيفي المضروب له، لذا فلا يجوز استدعاء أحكام التوظيف العامة في هذا النظام الخاص إلا فيما لم يرد فيه حكم مخصوص، وقد نظم قانون هيئة قضايا الدولة أحكام الاستقالة الضمنية تنظيمًا خاصًا فلم يشترط الإنذار ولم ينف قرينة الاستقالة إذا اتخذت ضد العضو إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل فتكون هذه الأحكام الواجبة الاتباع^(٢).

أما إذا عاد عضو الهيئة المنقطع عن عمله، وقدم أسبابًا مقبولة جاز لوزير العدل بناء على اقتراح رئيس الهيئة أن يقرر عدم اعتباره مستقيلًا وذلك بعد أخذ رأي المجلس الأعلى.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٠٨٩ لسنة ٥٣ ق.ع- الدائرة الرابعة "موضوع"- جلسة ٢٣/٢/٢٠٠٨- غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠١٦٩ لسنة ٥١ ق.ع- سابق الإشارة إليه.

خامساً: الاستقالة الضمنية في حق ضباط الشرطة:

تنص المادة (٧٣) من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في شأن هيئة الشرطة على أن "يعتبر الضابط مقدماً استقالته في الأحوال الآتية:

١- إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له بها ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، وفي هذه الحالة يجوز لمساعد الوزير المختص أن يقرر عدم حرمانه من مرتبه عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، فإذا لم يقدم الضابط أسباباً تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

ويتعين إنذار الضابط كتابة بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام، ويوجه إليه الإنذار في محل إقامته المعروف لرئاسته.

٢- إذا التحق بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من الحكومة وتنتهي خدمته من تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية".

ويستفاد من ذلك أن المادة (٧٣) سألقة الذكر قد حددت حالتين لاعتبار الضابط مستقياً حكماً من عمله، وهما:

الحالة الأولى: إذا انقطع الضابط عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له بها ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول.

الحالة الثانية: إذا التحق الضابط بخدمة أية جهة أجنبية بغير ترخيص من الحكومة وتنتهي خدمته من تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية.

ويكون مجال إعمال اعتبار خدمة الضابط منتهية لانقطاعه عن العمل بغير إذن أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية في حالتين^(١):

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٧٠ لسنة ٣٣ ق.ع جلسة ١٦/٧/١٩٩١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٦ - الجزء الثاني - صفحة رقم ١٥٨٩ - القاعدة رقم ١٦١،

الحالة الأولى: وهي التي لم يقدم فيها الضابط أسبابًا تبرر انقطاعه عن العمل.

الحالة الثانية: وهي التي يقدم فيها الضابط هذه الأسباب وترفضها جهة الإدارة كعذر يبرر الانقطاع عن العمل.

إلا أنه يجب التنبيه في هذا الشأن إلى أنه إذا كانت طبيعة العذر مما تقدره جهة فنية أناط بها القانون سلطة البت فيه من النواحي الفنية الخاصة بالمرض فلا يسوغ لجهة الإدارة أن تسارع بإنهاء خدمة الضابط في هذه الحالة قبل أن تعمل الجهة الطبية المختصة سلطتها في تقدير هذا العذر وبيان ما إذا كان الضابط مريضًا من عدمه إذا كان قد أبدى هذا العذر، وإذا أصدرت جهة الإدارة قرارها بإنهاء خدمة الضابط دون أن ترجع إلى الجهة المختصة للتحقق من ثبوت المرض من عدمه يكون قرارها قد بني على سبب غير صحيح؛ وذلك لأنه في حالة إبداء عذر المرض فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة، وتلتزم بما ينتهي إليه قرار اللجنة الطبية المختصة بحسبان أن ذلك من المسائل الفنية التي لا يجوز لجهة الإدارة أن تتصدى بالبت فيها من تلقاء نفسها.^(١)

ويتعين لاعتبار الضابط مقدمًا استقالته مراعاة إجراء شكلي هو إنذار الضابط كتابة بعد خمسة أيام من انقطاعه عن العمل إذا كان بغير إذن أكثر من خمسة عشر يومًا متتالية، والغرض من هذا الإجراء الجوهري هو أن تتبين جهة

== وحكمها في الطعن رقم ٤٠ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٧/٣/١٩٩٢ - مجموعة المكتب

الفني - السنة ٣٧ - الجزء الثاني - صفحة ١٠٨١ - القاعدة رقم ١١٧.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٤٧٠ لسنة ٣٣ ق.ع جلسة ١٦/٧/١٩٩١ -

مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٦ - الجزء الثاني - صفحة رقم ١٥٨٩ - القاعدة رقم ١٦١،

وحكمها في الطعن رقم ٤٠ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٧/٣/١٩٩٢ - مجموعة المكتب الفني -

السنة ٣٧ - الجزء الثاني - صفحة ١٠٨١ - القاعدة رقم ١١٧، وحكمها في الطعن رقم ١٣٠

لسنة ٤٢ ق.ع جلسة ٢٤/٢/٢٠٠٢ - منشور بمجلة المحاماة - العدد الثالث - ٢٠٠٣ - ص

الإدارة إصرار الضابط على ترك العمل وعزوفه عنه وإعلانه عما يرى اتخاذ من إجراء حيال انقطاعه عن العمل، وتمكين الضابط من إبداء عذره قبل اتخاذ الإجراء، ويجب أن تتصرف صيغة الإنذار إلى الإفصاح عن الاتجاه إلى إنهاء خدمة الضابط للاستقالة الضمنية.^(١)

المطلب الثالث

موقف المشرع الفرنسي والنظم العربية المقارنة من قرينة الاستقالة الضمنية

تباينت مواقف كل من المشرع الفرنسي والنظم العربية المقارنة حيال قرينة الاستقالة الضمنية بين مؤيد ورافض لها، وإن كانت الغالبية العظمى من النظم العربية ما زالت حتى الآن متمسكة بهذه القرينة ولم تدخل على تشريعاتها المنظمة للوظيفة العامة ما ينبئ عن تخليها عنها في الوقت الراهن، في حين نجد بعض التشريعات العربية قد عدلت عن هذه القرينة وجعلت الانقطاع عن العمل سبباً يؤدي إلى انتهاء الخدمة مباشرة، وهو ما سوف نعرض له في هذا المطلب.

أولاً: موقف المشرع الفرنسي من قرينة الاستقالة الضمنية:

لم يتعرض المشرع الفرنسي للاستقالة الضمنية في نصوصه المنظمة للوظيفة العامة، وإنما انصب جُل اهتمامه على الاستقالة الصريحة، ويتضح ذلك من خلال النصوص الآتية:

١- ما نصت عليه المادة (١٣١) من قانون التوظيف الفرنسي الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ من أنه "لا يجوز ثبوت الاستقالة إلا بطلب كتابي من صاحب الشأن دال على إرادته غير المبهمة في هجر كوادراته أو مصلحته ولا ترتب

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٧٧ لسنة ٣٨ ق.ع جلسة ١١/٣٠/١٩٩٣ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٩ - الجزء الأول - صفحة رقم ٣١٣ - القاعدة رقم ٢٧.

الاستقالة أثرها إلا عند قبولها من الجهة المتقلدة سلطة التعيين وتصير نافذة من التاريخ المحدد بمعرفة هذه الجهة".

٢- ما نصت عليه المادة (٣٢) من المرسوم رقم ٣٠٩ لسنة ١٩٥٩ الصادر بتاريخ ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ من أنه "لا تثبت الاستقالة إلا بطلب مكتوب من صاحب الشأن تبرز منه بغير لبس رغبته في ترك الجهة الإدارية التي يعمل بها أو الوظيفة التي يتولى مهامها ولا يترتب عليها أثر إلا إذا قبلتها الجهة المخولة سلطة التعيين ويسرى مفعولها من التاريخ الذي تحدده تلك الجهة، ويتعين على السلطة المختصة أن تثبت في هذا الطلب خلال أربعة أشهر".

ومن الملاحظ أن تلك النصوص تعالج الاستقالة المكتوبة المقدمة من الموظف أي: الاستقالة الصريحة، حيث إنها هي التي يتوقف قبولها على طلب من قبل الموظف يعرب فيه عن إرادته في ترك العمل.^(١)

أما الاستقالة الضمنية فإن المشرع الفرنسي لم يفرد لها نصوصاً خاصة بها على غرار ما فعله نظيره المصري في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وبعض النظم العربية المقارنة، يضاف إلى ذلك أن المشرع الفرنسي نص على أنه يتعين على السلطة المختصة أن تثبت في الطلب خلال المدة المحددة إلا أنه لم ينص على أن انقضاء تلك المدة دون رد جهة الإدارة على طلب الاستقالة يعتبر قبولاً لها مثلما فعل المشرع المصري^(٢).

(1) Auby (J) et Robert : droit administratif, 4^e éd, 1977, P.117 .

(٢) حيث تنص المادة ١/١٧١ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المصري على أنه "يجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط أو مقترنة بقيد، وفي هذه الحالة لا تنتهى خدمة الموظف إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابته إلى طلبه".

أما عن موقف القضاء الإداري الفرنسي، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أقرَّ قرينة الاستقالة الضمنية بحالاتها الثلاث المتمثلة في الانقطاع عن عمل معين^(١)، وحالة الغياب الطويل غير المشروع^(٢)، ورفض الالتحاق بالخدمة^(٣). وإذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد أقرَّ قرينة الاستقالة الضمنية، إلا أنه قد اشترط لتحقيقها أن تستنتج من موقف قاطع للموظف لا مجرد الانقطاع^(٤). ويتربط على توافر الاستقالة الضمنية في حق الموظف انقطاع العلاقة التي تربط بينه وبين الإدارة ويتم شطبه من الكوادر دون حاجة لأي إجراء تأديبي باعتبار أن ترك الخدمة في هذه الحالة لا يعتبر من قبيل الخطأ التأديبي بل هو من قبيل القطع الإداري عقابه الشطب^(٥). ومن ثم فإن القضاء الإداري الفرنسي يكون قد أقرَّ قرينة الاستقالة الضمنية وطبقها في العديد من الأقضية والمنازعات التي ثارت أمامه، وذلك على عكس المشرع الفرنسي الذي اكتفى بالنص على الاستقالة الصريحة غاضاً الطرف عن الاستقالة الضمنية.

وهذا الأمر يوحي بأن هناك تناقضاً بين كل من موقف المشرع والقضاء الفرنسي، إلا أنه يمكن دفع هذا التناقض على حد قول بعض من الفقه بأن قضاء مجلس الدولة قد تأسس على مدى الملاءمة أكثر من الشرعية، وأننا بصدد نفي

(1) C.E: 10 dec 1931" Lavanceau " Rec. p. 1097 .

(2) C.E: 20 Fevr : 1946. Rec. P. 54.

(3) C.E: 9 Nov 1971 . Rec. p. 1705.

(4) C.E: 11 Jun 1952. Rec. p. 763 - C.E : 26 Fevr 1954. Rec. p. 832.

(٥) حكم مجلس الدولة الفرنسي في ١٠/٥/١٩٧٢ "sieur-Dufond" - مجموعة أحكام

المجلس عام ١٩٧٢ - ص ٣٥١، حكم مجلس الدولة الفرنسي في ٢٨/١/١٩٧٢ - قضية

الاتحاد العام لنقابات الشرطة الوطنية - مجموعة أحكام المجلس عام ١٩٧٢ - ص ٨٩.

كلي لحقوق الدفاع ليس مؤسسًا على أساس قانوني بل على قضاء ذي شروط مجحفة بالموظفين.^(١)

ثانيا: موقف تشريعات الوظيفة العامة في النظم العربية المقارنة من قرينة الاستقالة الضمنية:

ترددت تشريعات الوظيفة العامة في البلدان العربية حيال الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول بين اتجاهين، أولهما: يجعله سببًا يؤدي إلى انتهاء الخدمة مباشرة، بينما يذهب ثانيهما إلى جعله قرينة قانونية على الاستقالة الضمنية أو الحكمية، وسنعرض فيما يلي لهذين الاتجاهين:

١- الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول سببًا يؤدي إلى انتهاء الخدمة مباشرة:

جعلت التشريعات النازمة لشئون الوظيفة العامة في بعض البلدان العربية الانقطاع عن العمل سببًا يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف العام مباشرة وليس قرينة قانونية على تخليه عن الوظيفة العامة وهجره لها بما يمكن اعتباره مستقيلًا حكما شأنها في ذلك شأن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

وهو عين ما فعله المنظم السعودي في المادة (٣٠) بند (ط) من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ، حيث تقول: "مع مراعاة أسباب إنهاء الخدمة التي تنص عليها الأنظمة تنتهى خدمة الموظف لأحد الأسباب الآتية:

ط- الانقطاع عن العمل دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يومًا متصلة أو ثلاثين يومًا متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار قرار إنهاء الخدمة".

(١) انظر: د/ محمد على محمد عطا الله: الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية- رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة أسيوط - ٢٠٠١ - ص ٢٥١.

وهو ذات الاتجاه الذي نحاه المشرع الإماراتي في المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١، حيث تنص المادة (١٠١) بند (٩) من القانون سالف الذكر على أن "تنتهي خدمة الموظف لأي من الأسباب الآتية:

٩- الانقطاع عن العمل بدون مبرر مقبول لمدة عشر أيام عمل متصلة أو عشرين يوماً منفصلة خلال السنة الواحدة".

ويجب التنبيه في هذا الصدد إلى أن المشرع الإماراتي كان يأخذ بقرينة الاستقالة الضمنية في التشريعات المنظمة للخدمة المدنية الاتحادية السابقة على إصدار قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية المار ذكره، حيث كانت تنص المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ على أن "يعتبر الموظف الذي ينقطع عن عمله، أو لا يعود إليه بعد انتهاء إجازته بدون عذر أكثر من خمسة عشر يوماً مستقيلاً بحكم القانون من تاريخ الانقطاع أو انتهاء الإجازة.

ويجوز للوزير المختص عدم اعتبار الموظف مستقيلاً إذا أبدى أسباباً مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل".

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا - الدائرة الإدارية - في حكمها الصادر في ٢٠/١/٢٠١٠م، والذي جاء فيه: "من الأمور المسلمة أيضاً في ضوء نص المادة (٦١) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي سالف الذكر، أن المشرع وضع حكماً تنظيمياً عاماً مؤداه اعتبار الموظف مقدماً استقالته متى انقطع عن عمله، أو لا يعود إليه بعد انتهاء إجازته بدون عذر، أكثر من خمسة عشر يوماً، ويترخص الوزير المختص بما له من سلطة تقديرية في تقرير عدم اعتبار الموظف مستقيلاً، إذا أبدى أسباباً مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل، فالموظف الذي ينقطع عن عمله بدون إذن ولا عذر مقبول، المدة المشار إليها تقوم في شأنه قرينة قانونية

باعتباره مستقيلاً، وللجهة الإدارية إعمال حكم هذه القرينة في حقه، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة بقوة القانون منذ تاريخ انقطاعه أو انتهاء الإجازة^(١).

وهو ما كان مقررًا أيضًا من قبل المشرع الإماراتي في المادة (٥٥) من القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨، والتي كانت تنص على أن "يعتبر الموظف الذي ينقطع عن عمله ولا يعود إليه بعد انتهاء إجازته بثلاثين يومًا مستقيلاً بحكم القانون من تاريخ الانقطاع أو انتهاء الإجازة، ويجوز للوزير المختص عدم اعتبار الموظف مستقيلاً إذا أبدى أسبابًا مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل، وتحسب مدة الانقطاع من إجازته الدورية إذا كان رصيده يسمح بذلك وإلا حسبت انقطاعا عن العمل بدون راتب".

ويلاحظ على النص المتقدم ذكره أنه كان يتعلق بالانقطاع عن العمل عقب انتهاء الإجازة فقط ولمدة ثلاثين يومًا، ولم يواجه حالة الانقطاع عن العمل الذي لا يعقب إجازة، وهو ما عده البعض من الفقه في حينه تفرقه غير مبرره من قبل المشرع بين نوعي الانقطاع، إذ إن الانقطاع عقب الإجازة لا يشكل خطورة أكثر من غيره من أنواع الانقطاع الأخرى^(٢).

كما يجب التنبيه من ناحية أخرى إلى أن هناك تباينًا بشأن قرينة الاستقالة الضمنية بين قانون الموارد البشرية الاتحادي، والذي لم ينص على هذه القرينة جاعلاً من الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول سببًا مباشرًا لانتهاء الخدمة، وبين تشريعات الخدمة المدنية في بعض الإمارات المكونة لاتحاد الإمارات

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٤٩٧ لسنة ٢٠٠٩ إداري جلسة ٢٠١٠/١/٢٠ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا:

<https://www.moj.gov.ae/ar/about-moj/federal-supreme-court.aspx>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٨ م.

(٢) انظر: د/ ماجد راغب الحلو: المرجع السابق - ص ٢١٣.

العربية المتحدة كإمارة أبوظبي، والتي ما زالت تقرر بأن الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول خلال مدة معينة تقوم في شأنه قرينة قانونية باعتباره مستقيلًا حكمًا من عمله، حيث تنص المادة (٥٠) من القانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٦ بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي على أن "١- يعتبر الموظف مقمما استقالته إذا انقطع عن عمله أو لم يعد إليه بعد انتهاء إجازته مباشرة لمدة تجاوز خمسة عشر يومًا متصلة.

٢- يجوز لرئيس الجهة الحكومية، عدم اعتبار الموظف مستقيلًا إذا أثبت أن أسبابا مقبولة تبرر انقطاعه عن العمل وذلك وفق القواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية".

ومن حق هذا النص الأخير أن يسترعى النظر من ناحيتين، فهو من ناحية لم ينص سوى على حالة وحيدة من حالات الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول بما يشكل قرينة قانونية على الاستقالة الضمنية، وهي حالة الانقطاع المتصل لمدة خمسة عشرة يومًا غاضًا الطرف عن الانقطاع غير المتصل لمدة معينة خلال السنة الواحدة، وهو من ناحية أخرى لم يورد الاستقالة الضمنية أو الحكمية من ضمن أسباب انتهاء الخدمة المنصوص عليها في المادة (٧٨) من ذات القانون المتقدم ذكره، وأفرد لها نصًا خاصًا وهو نص المادة (٥٠) سالفه الذكر، في حين أن الاستقالة الضمنية أو الحكمية تعد وفقًا للتكييف القانوني السليم سببًا من أسباب انتهاء الخدمة، ومن الأخرى أن تورد في ثنايا المواد التي تعالج هذه المسألة.

وكذلك فقد جعل المشرع الجزائري الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول سببًا مباشرًا لانتهاء الخدمة، وليس قرينة قانونية على الاستقالة الضمنية

تقوم بحق الموظف المنقطع عن العمل^(١)، وهو ما عبر عنه المشرع الجزائري في المادة (١٨٤) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية بقوله: "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (١٥) يومًا متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار، وفق كفايات تحدد عن طريق التنظيم".

ويلاحظ هنا أن المشرع الجزائري استخدم مصطلح "العزل بسبب إهمال المنصب" للدلالة على انتهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول المدة التي عينها المشرع، فالعزل بحسب نص المادة (١٨٤) المتقدم ذكرها هو إجراء تتخذه السلطة التي لها صلاحيات التعيين بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار نتيجة لغياب الموظف دون مبرر مقبول لمدة خمسة عشر يومًا متتالية على الأقل^(٢).

٢- الانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول كقرينة قانونية على الاستقالة الضمنية:

اعتبرت الغالبية العظمى من التشريعات النازمة للوظيفة العامة في عالمنا العربي انقطاع الموظف عن عمله خلال مدة معينة بدون إذن أو عذر مقبول بمثابة قرينة على انصراف نيته إلى هجر الوظيفة والتخلي عنها بما يقيم في حقه قرينة قانونية باعتباره مستقيلًا حكمًا منها.

(١) انظر: أ/ مهدي بخدة: النظام القانوني للاستقالة - دراسة في التشريع الجزائري - المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية - جامعة حسيبة بن بوعلى بالشلف - الجزائر - المجلد ١١ - العدد ٢ - ٢٠١٩ - ص ٤٦.

(٢) انظر: د/ جمال قروفي: العزل من الوظيفة العامة - مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة - الجزائر - المجلد ٣٥ - العدد ٢ - ٢٠٢١ - ص ١٠٠٨.

وهذه هي القاعدة التي نص عليها المشرع الكويتي في المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية بقوله: "إذا انقطع الموظف عن عمله بغير إذن ولو كان ذلك عقب إجازة مرخص له بها يحرم من مرتبه عن مدة انقطاعه مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية، فإذا بلغ الانقطاع خمسة عشر يوما متصلة أو ثلاثين يوما غير متصلة في خلال اثني عشر شهرا اعتبر الموظف مستقila بحكم القانون".

وبهذه القاعدة أيضًا أخذ المشرع العُماني في قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ١٢٠/٢٠٠٤، وذلك في مادته رقم (١٤٥) حيث تقول: "يعتبر الموظف مقما استقالته في الحالتين الآتيتين:

أ - إذا تغيب عن عمله مدة ثلاثين يوما متصلة أو خمسين يوما غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية اعتبارا من تاريخ تغيبه إذا كانت المدة متصلة، ومن اليوم التالي لاكتمال مدة التغيب إذا كانت غير متصلة ما لم يعد إلى عمله خلال أسبوع من اكتمال إحدى المديتين ويقدم عذرا مقبولا، ويستثنى من العودة خلال هذا الأجل من كان غيابه نتيجة عذر قهري، فإذا عاد الموظف وقدم عذرا مقبولا حسبت مدة الغياب إجازة اعتيادية حسبما يسمح به رصيده منها، وذلك بمراعاة الحد الأقصى لمدة الإجازة المنصوص عليها في المادة (٦٥)، وإلا حرم من راتبه الكامل أو جزء منه حسب الأحوال.

أما إذا عاد خلال الأجل المذكور ولم يقدم عذرا أو قدّم عذرا غير مقبول حرم من راتبه الكامل عن مدة تغيبه مع عدم الإخلال بالمساءلة الإدارية.

ب - إذا التحق بخدمة حكومة أو جهة أجنبية سواء داخل السلطنة أو خارجها بدون ترخيص من الوحدة التي يعمل بها، تعتبر خدمته منتهية من تاريخ التحاقه بالخدمة لدى هذه الحكومة أو الجهة.

ولا يجوز اعتبار الموظف مستقila في الحالتين إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات المساءلة الإدارية".

وهي ذات القاعدة التي قررها أيضًا كل من المشرع البحريني في المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ حيث جرى نصها على أن "يعتبر الموظف مستقيلًا إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يومًا متصلة أو ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة ويتعين إنذار الموظف كتابة بعد خمسة أيام في الحالة الأولى وعشرين يومًا في الحالة الثانية.

فإذا قدم الموظف خلال العشرين يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول يجوز للسلطة المختصة احتساب مدة الانقطاع إجازة سنوية أو مرضية إذا كان له رصيد منها يسمح بذلك، وإلا اعتبرت إجازة بدون مرتب.

فإذا لم يقدم الموظف أسبابًا تبرر الانقطاع أو قدمها ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل في حالة الانقطاع المتصل، ومن تاريخ إتمام مدة الثلاثين يومًا في حالة الانقطاع غير المتصل".

وهو عين ما أقره أيضًا المشرع القطري في المادة (١١١) من قانون الموارد البشرية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ حيث تنص على أن "يعتبر الموظف مقدمًا استقالته في الحالات الآتية:

١- إذا انقطع عن عمله بغير إذن أكثر من خمسة عشر يومًا متتالية، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له بها، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، وفي هذه الحالة يجوز للرئيس التنفيذي عدم حرمانه من أجره عن مدة الانقطاع إذا كان له رصيد من الإجازات يسمح بذلك، وإلا تعين حرمانه من راتبه عن هذه المدة، فإذا لم يقدم الموظف أسبابًا تبرر الانقطاع أو قدم هذه الأسباب ورفضت، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل.

٢- إذا انقطع عن العمل بغير إذن تقبله جهة عمله أكثر من ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة، وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة.

- ٣- إذا لم يعد الموظف المعار خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ انتهاء المدة التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن عدم عودته كان بعذر مقبول.
- فإذا لم يقدم أسبابًا تبرر عدم العودة أو قدم هذه الأسباب ورفضت، اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انتهاء الإعارة.
- وفي الحالات الثلاث السابقة، يتعين إخطار الموظف كتابة بالأثر القانوني المترتب على انقطاعه عن العمل، وذلك بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في الحالة الأولى، وعشرة أيام في الحالتين الثانية والثالثة.
- ويتم الإخطار على عنوان الموظف الثابت بملف خدمته أو إخطاره بإحدى الوسائل الإلكترونية الحديثة.
- ٤- إذا التحق بخدمة أي جهة أجنبية بغير ترخيص من السلطة المختصة، وفي هذه الحالة تعتبر خدمة الموظف منتهية من تاريخ التحاقه بالجهة الأجنبية".

وذاات القاعدة نص عليها أيضًا المشرع العراقي في المادة (٣٧) فقرة (٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ بقوله: "يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقيلًا إذا زادت مدة انقطاعه عن عشرة أيام ولم يبد معذرة مشروعة تبرر هذا الانقطاع"، ثم صدر بعد ذلك أمر سلطة الائتلاف رقم ٣٠ بتاريخ ٢٠٠٣/٩/٨م، وأجاز في البند (٨) من القسم (٦) فصل الموظف الذي يتخلف عن العمل لمدة خمسة أيام متتالية أو لمدة عشرة أيام خلال شهر واحد، ما لم يكن قد حصل على إذن بذلك من المسؤول المشرف عليه أو ما لم يقدم ما يثبت إصابته بمرض ما يحول دون تواجده في مكان العمل، ويلاحظ في هذا المقام أن الأمر سالف الذكر قد استخدم مصطلح "الفصل" وليس مصطلح "الاستقالة" الوارد في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ المار ذكره، مما يوحي بأن المشرع العراقي قد استحدث عقوبة جديدة كجزاء على الانقطاع عن العمل، ولكن في واقع الأمر أن المشرع العراقي يقصد بهذا المصطلح الاستقالة الحكيمة وليس الفصل

بمعنى العقوبة المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وهذا ما عبر عنه صراحة مجلس الانضباط العام في حكم له بقوله: "وحيث إن وكيلا المدعى عليهما قد أوضحا بلائحتهما المؤرختين في بأن المدعية لم ترتكب مخالفة توجب تطبيق أحكام قانون انضباط موظفي الدولة، وإنما قد غابت عن وظيفتها مدة تزيد عن المدة المقررة قانوناً مما تعد مستقلة من وظيفتها واستناداً إلى الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٣ الذي استعمل مصطلح الفصل من الوظيفة في مثل هذه الحال، وإن ما قصد بالأمر هو ليس عقوبة فصل بمعنى الفصل المنصوص عليه في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١، وهو ما يؤكد الأمر المطعون فيه، وحيث إن قصد المشرع من حكم الفقرة (٨) من القسم (٦) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة (المنحلة) هو اعتبار الموظف مستقياً، وليس استحداث حالة جديدة إلى حالات الفصل المنصوص عليه في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة المذكور بدلالة المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، وهو ما استقر عليه العمل في مثل هذه الحالة، وأن القول بتعليق المادة (٣٧) بالقدر الذي يتعارض مع أمر سلطة الائتلاف لا يستقيم والنص، وإنما ينصرف ذلك إلى المدة المحددة بنص المادة (٣٧) إذ جعلها (٥) أيام بدلاً من (١٠) أيام، وتأسيساً على ما تقدم قرر المجلس وبالاتفاق الحكم بإلزام المدعى عليهما تعديل الأمر الإداري المرقم في ليقضى باعتبار المدعية مستقلة من الوظيفة بدلاً من اعتبارها مفصولة منها ..."^(١).

وهي ذات القاعدة التي تبناها المشرع السوري في المادة (١٣٥/أ) بند (٣) من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ بنظام العاملين الأساسي في الدولة، والتي تنص

(١) حكم مجلس الانضباط العام رقم ٢٣٨/مدنية/٢٠٠٦ - منشور في قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام ٢٠٠٦ - ص ٣٤٠-٣٤١.

على أن "أ- يعتبر بحكم المستقيل عند عدم وجود اسباب مبررة تقبلها الجهة العامة.

٣- العامل الذي يترك وظيفته بدون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال (١٥) يوما من تاريخ تركه الوظيفة أو الذي يتغيب أكثر من (٣٠) يوما بصورة متقطعة خلال السنة الواحدة".

والى هذه القاعدة أيضًا أشارت المادة (١/٦٥) فقرة (ب، ج) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ في ١٢/٦/١٩٥٩ بقولها: "الحالات التي يعتبر فيها الموظف مستقيلًا:

١- يعتبر مستقيلًا:

ب - الموظف الذي ينقطع عن عمله بدون إجازة قانونية ولا يستأنف عمله خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انقطاعه عن العمل.

ج - الموظف الذي لا يستأنف عمله بعد انقضاء خمسة عشر يوما على تاريخ انتهاء إجازته".

كما أقر أيضًا المشرع اليمني قرينة الاستقالة الضمنية في المادة (١٢٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٩١م، والتي تنص على أن "يعتبر الموظف مستقيلًا إذا انقطع عن العمل لمدة عشرين يوما متصلة بدون عذر مقبول"، وهو ما عين ما فعله أيضًا المشرع الليبي في المادة (١٧٤) بند (أ) من قانون علاقات العمل، حيث تنص على "أ - استثناء من حكم المادة السابقة يعتبر الموظف مستقيلًا في الحالات الآتية:

١- إذا تغيب عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة في السنة شرط أن يتم إنذاره خطيا بعد تغيبه خمسة عشر يوما.

٢- إذا لم يتسلم أعمال وظيفته الجديدة بغير سبب مقبول خلال شهر من تاريخ إبلاغه بقرار شغلها.

٣- إذا انقطع عن عمله بغير إذن خمسة عشر يوماً متتالية، ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له فيها.

٤- ولا يجوز اعتبار الموظف مستقلاً إذا قدم خلال عشرة أيام من تاريخ انتهاء المدة المحددة في البنود المشار إليها عذراً عن تغيبه وتم قبوله، وفي هذه الحالة يستحق الموظف مرتبه عن مدة الغياب متى كان له رصيد من الإجازات السنوية تخصم منه هذه المدة وإلا سقط حقه في مرتبه".

وبهذه القاعدة أخذ أيضاً المشرع السوداني في المادة (٤٨) بند (ى) من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م، وقد جرى نصها على أن "تنتهي خدمة أي من العاملين لأي من الأسباب الآتية:

(ى) الغياب دون عذر مقبول لمدة خمسة وأربعين يوماً متصلة حيث يعتبر العامل في هذه الحالة مستقلاً حكماً".

وإن كانت اللائحة التنفيذية للقانون قد استعاضت في المادة (١٥٠) منها عن كلمة "مستقلاً" بكلمة "مفصلاً"، وهو ما عده جانب من الفقه السوداني تغول من اللائحة على قانون الخدمة المدنية القومية سالف الذكر الأعلى درجة في سلم التدرج التشريعي، والتي آتت اللائحة المذكورة لتفصل ما جاء مجملاً فيه، وبالتالي لا يجوز لهذه الأخيرة أن تأتي بأحكام جديدة تخالف ما ورد بقانون الخدمة المدنية سالف الذكر، وإلا وقع هذا النص تحت طائلة البطلان، وهو ما دفع هذا الرأي إلى مناشدة المشرع السوداني إلى تعديل نص المادة (١٥٠) من لائحة الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧م ليتوافق مع نص المادة (٤٨) بند (ى) من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م.^(١)

(١) انظر: د/ ادم أبو القاسم أحمد اسحق: الاستقالة في قانون الخدمة العامة السوداني - دراسة تأصيلية مقارنة - مجلة تأصيل العلوم - جامعة القرآن الكريم وتأصيل العلوم - السودان - السنة الرابعة - العدد السادس - محرم ١٤٣٥هـ / نوفمبر ٢٠١٣م - ص ١٢٦ - ١٢٧.

أما المشرع الأردني فلم ينص صراحة على قرينة الاستقالة الضمنية في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣، غير أنه نص على وضع قانوني شبيه لقرينة الاستقالة الضمنية اصطلاحاً على تسميته من قبل المشرع الأردني بفقدان الوظيفة^(١)، حيث تنص المادة (١٦٩/٢) على أن "أ- يعتبر الموظف فاقداً لوظيفته في أي من الحالات التالية:

٢- إذا تغيب عن وظيفته دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع أو توقف أو امتنع عن تأدية مهام وظيفته فعلياً لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو متقطعة خلال السنة".

مع ملاحظة وجود بعض الفوارق والاختلافات بين هذا النظام الذي نص عليه المشرع الأردني ونظام الاستقالة الضمنية المنصوص عليه في بعض النظم المقارنة من حيث الآثار المالية التي تترتب على كل منهما، ومن حيث الإجراءات اللازمة لإعادة تعيين الموظف المنقطع عن عمله أو عودته للعمل^(٢).

ويتشابه موقف المشرع الأردني مع موقف نظيره الفلسطيني في هذا الخصوص، حيث أخذ المشرع الفلسطيني بنظام فقد الوظيفة أيضاً في المادة (١٠٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، والتي تنص على أن "تنتهي خدمة الموظف بفقده الوظيفة في إحدى الحالتين التاليتين:

١- التغيب وفقاً لأحكام المادة (٩٠) من هذا القانون.

(١) انظر: د/ عصام جمال فهد الشايب: أحكام الاستقالة في نظام الخدمة المدنية الأردني - دراسة مقارنة - مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون - المجلد ٤٥ - العدد ١ - ٢٠١٨ - ص ٢٠٣.

(٢) انظر: د/ عصام جمال فهد الشايب: المرجع السابق - ص ٢٠٣ وما بعدها، د/ رمزي محمود هيلات: الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني - دراسة مقارنة - المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية - تصدر عن عمادة البحث العلمي - جامعة مؤتة - الأردن - المجلد ١٢ - العدد ٣ - ٢٠٢٠م - ص ٢٦٤.

٢- إذا تغيب عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة وتعتبر خدمته منتهية في هذه الحالة من اليوم التالي لاكمال هذه المدة شريطة أن يكون قد تم إنذاره خطيًا بعد تغيبه خمسة عشر يومًا".

وتنص المادة (٩٠) من القانون سالف الذكر على أن "١- يفقد الموظف وظيفته إذا تغيب عن عمله دون إذن مدة تزيد عن خمسة عشرة يومًا متصلة ما لم يقدم عذرًا مقبول.

٢- تحتسب مدة الغياب في هذه الحالة براتب كامل أو غير ذلك وفقًا لمقتضيات الحال".

إلا أنه يجب التنبيه في هذا الشأن إلى أن المشرع الفلسطيني قد نص على قرينة الاستقالة الضمنية صراحة في بعض قوانين التوظيف الخاصة، ومن أمثلة ذلك: ما نص عليه في المادة (٣١) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني من أن انقطاع القاضي عن عمله مدة خمسة عشر يومًا متصلة بدون عذر يقبله مجلس القضاء بمثابة استقالة ضمنية أو حكمية ولو كان ذلك بعد انتهاء مدة إجازته أو إعارته أو ندبه لغير عمله، وهو ذات النهج الذي قرره أيضًا المشرع الفلسطيني في المادة (٢٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا حيث اعتبر المشرع في المادة آفة الذكر أن القاضي الذي يتغيب أو ينقطع عن عمله مدة خمسة عشر يومًا متصلة دون عذر تقبله الجمعية العامة للمحكمة، ولو كان بعد انتهاء مدة إجازته، أو مدة ثلاثين يومًا منفصلة خلال العام مستقيلًا بحكم القانون.^(١)

كما يتقارب موقف المشرع الأردني في هذا الخصوص أيضًا مع موقف نظيره المغربي الذي لم ينص هو الآخر صراحة على قرينة الاستقالة الضمنية،

(١) انظر: د/ شريف أحمد بعلوشة، د/ وليد عبد الرحمن مزهر: الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية- مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع- الطبعة الأولى- غزة- ٢٠٢٠- ص ٣٤٨- ٣٤٩.

ولكنه نص على وضع قانوني شبيه لها اصطلح على تسميته من قبل المشرع المغربي بترك الوظيفة، حيث تنص المادة (٧٥) مكرر من الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ ٤ شعبان ١٣٧٧هـ - ٢٤ فبراير ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وتعديلاته على أنه "باستثناء حالات التغيب المبررة قانوناً، فإن الموظف الذي يعتمد الانقطاع عن عمله يعتبر في حالة ترك الوظيفة، ويعد حينئذ كما لو تخلى عن الضمانات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام.

يوجه رئيس الإدارة إلى الموظف المؤاخذ بترك الوظيفة إنذاراً لمطالبته باستئناف عمله، يحيطه فيه علماً بالإجراءات التي يتعرض لها في حالة رفضه استئناف عمله.

يوجه هذا الإنذار إلى الموظف بآخر عنوان شخصي له مصرح به للإدارة وذلك بواسطة رسالة مضمونة الوصول بإشعار بالتسلم.

إذا انصرم أجل سبعة أيام عن تاريخ تسلم الإنذار ولم يستأنف المعني بالأمر عمله فلرئيس الإدارة صلاحية إصدار عقوبة العزل من غير توقيف الحق في المعاش أو العزل المصحوب بتوقيف حق المعاش؛ وذلك مباشرة وبدون سابق استشارة المجلس التأديبي.

إذا تعذر تبليغ الإنذار أمر رئيس الإدارة فوراً بإيقاف أجره الموظف المؤاخذ بترك الوظيفة.

إذا لم يستأنف هذا الأخير عمله داخل أجل ستين (٦٠) يوماً ابتداء من تاريخ اتخاذ قرار إيقاف الأجرة وجب تطبيق العقوبة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة أعلاه، وفي حالة إذا ما استأنف الموظف عمله داخل الأجل المذكور عرض ملفه على المجلس التأديبي.

وتسرى عقوبة العزل في الحالات المنصوص عليها في هذا الفصل، ابتداء من تاريخ ترك الوظيفة".

في حين نجد المشرع التونسي لم يتناول بالتنظيم هذه المسألة، غير أن من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه يجوز لجهة الإدارة إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله دون إذن أو مبرر قانوني، وقد اصطلح على تسمية هذا الوضع القانوني في النظام التونسي بالتخلي التلقائي عن الوظيفة أو العمل، وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية التونسية في حكمها الصادر في ٢٥/١٠/٢٠١٣م، والذي جاء فيه: "وحيث وإن لم ينظم المشرع أحكام التخلي عن الوظيفة من حيث الإجراءات الواجب إتباعها، والآجال إلا أنه ونظراً إلى أن الشطب والعزل يرتبان نفس الآثار القانونية، إذ إن قرار العزل يؤدي إلى حرمان العون الموظف من مباشرة وظائفه، ومن حرمانه من جميع الامتيازات المادية والإدارية التي كان من شأنه التمتع بها لو ظل يشغل وظيفته، كما هو الشأن بالنسبة إلى الشطب من أجل التخلي عن الوظيفة، فإنه من المتجه عملاً بأحكام الفصل ٥٣٥ م.إ.ع اعتماد الأحكام الواردة في قانون الوظيفة العمومية في مادة العزل، وذلك فيما يخص السلطة المختصة قانوناً لإصدار قرار الشطب من أجل التخلي واعتبار أن رئيس الإدارة هو السلطة الوحيدة المخول لها قانوناً لإصدار قرار الشطب من أجل التخلي طبقاً للفصل ٥١ من قانون الوظيفة العمومية هذا فضلاً على أنه وبالاستناد إلى مبدأ توازي الشكليات فإن السلطة المؤهلة لانتداب العون هي السلطة المؤهلة لإعفائه من القيام بوظيفته"^(١).

وهو ما أكدت عليه ذات المحكمة أيضاً في مناسبات عدة بقولها: "من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن إقرار حالة التخلي التلقائي عن العمل يفترض وجوباً ثبوت أن تخلف العون العمومي عن القيام بوظائفه مرده رغبته الواضحة في قطع كل علاقة تربطه بإدارته سواء أكان بصفه صريحة أو بصفة ضمنية كأن يلتزم

(١) قرار المحكمة الإدارية التونسية في القضية عدد: ١٢٤١٠٤ تس - تاريخ القرار: ٢٥ أكتوبر

٢٠١٣ - منشور على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت:

<https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١١/٨/٢٠٢٢م.

الصمت إزاء التنبيه عليه بوجوب الالتحاق بمركز عمله أو أن يمتنع عن السبب الكامن وراء انقطاعه عن العمل^(١).

ويتضح من خلال العرض المتقدم لهذه الأمثلة من الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري التونسي أن النظام التونسي لم ينص هو الآخر صراحة على قرينة الاستقالة الضمنية، ولكنه أقرّ وضع قانوني شبيه لها اصطلاحاً على تسميته بالتخلي التلقائي عن الوظيفة أو العمل، والذي عرفته المحكمة الإدارية التونسية في أحد أحكامها بأنه: رفض إرادي للعون الالتحاق بمركز عمله ينجر عنه انقطاع صلته المهنية بإدارته^(٢).

كما عرفته في حكم آخر لها أيضاً بأنه الحالة التي يقطع فيها العون العمومي بصورة متعمدة وإرادية كل صلته بإدارته ويمتنع عن الالتحاق بمركز عمله رغم التنبيه عليه، فيضع نفسه حينها بصورة يقينية خارج إطار القانون المنظم للوظيفة بما يخول للإدارة التشطيب عليه^(٣).

(١) قرار المحكمة الإدارية التونسية في مادة تجاوز السلطة - القضية عدد: ٣٨١١ تس - تاريخ

القرار: ١٠ جانفي ١٩٩٦، وقرارها أيضاً في القضية عدد: ١٢٢٥١٢ تس - تاريخ القرار:

٣١ ديسمبر ٢٠١٣ - منشورين على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت:

<https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١١/٨/٢٠٢٢م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية التونسية الابتدائي الصادر في القضية عدد: ١٨١٤٨ بتاريخ ٢٦

مارس ٢٠١٠ - المبادئ المقررة في فقه قضاء المحكمة الإدارية وآرائها الاستشارية

"٢٠١٧" - ص ٧٧ - منشور على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت:

<https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١٠/١١/٢٠٢٢م.

(٣) حكم المحكمة الإدارية التونسية الابتدائي الصادر في القضية عدد: ٣١٥٥ بتاريخ ٢٨ ماي

٢٠١٠ - المبادئ المقررة في فقه قضاء المحكمة الإدارية وآرائها الاستشارية "٢٠١٠" - ص

٧٧ - سابق الإشارة إليه.

المبحث الثاني

شروط انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل

بادئ ذي بدء نود أن نشير إلى أن التباين بين التشريعات النازمة للوظيفة العامة في عالمنا العربي بشأن الأثر المترتب على انقطاع الموظف عن عمله دون إذن أو عذر مقبول سواء أكان سبباً لانتهاء خدمة الموظف مباشرة بقوة القانون^(١) أو بمثابة قرينة على الاستقالة الضمنية هو اختلاف ليس في الجوهر، إذ إن جوهر الحكم لا يختلف فكلا الأمرين يؤدي إلى فصم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة.

وقد تباينت التشريعات النازمة للوظيفة العامة في عالمنا العربي بما فيها التشريع المصري بشأن الشروط اللازمة لتحقيق الأثر سالف الذكر، فبينما تكتفي بعض النظم بضرورة توافر شرطين في الانقطاع لكي يحدث أثره في فصم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة، وهما أن يكون الانقطاع لمدة معينة يعينها المشرع، وأن يكون هذا الانقطاع بدون عذر مقبول، نجد بعض النظم الأخرى تطلب إلى جانب هذين الشرطين شرطين آخرين وهما: ضرورة إنذار الجهة

(١) ويلاحظ أن بعض النظم العربية المقارنة، وإن جعلت من الانقطاع عن العمل بدون إذن سبباً مباشراً لانتهاء الخدمة، إلا أنها لم تجعل تحقق هذا الأثر مترتباً بقوة القانون، بل جعلته أمراً جوازياً للجهة الإدارية، وهو ما عبر عنه صراحة المنظم السعودي في المادة (٢٢٦) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية بقوله: "يجوز للجهة الحكومية إنهاء خدمة الموظف في الحالات الآتية:

أ - إذا لم ينفذ قرار النقل دون عذر مشروع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار.

ب - إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار.

ج - إذا لم يعد - دون عذر مشروع بعد انتهاء أجازته أو انتهاء مدة تدريبه أو إعارته أو أي مدة غياب مسموح بها نظاماً - إلى استئناف عمله خلال خمسة عشر يوماً.

الإدارية للموظف كتابة بعد انقطاعه عن العمل، وعدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف المنقطع.

وتأسيساً على ما تقدم يمكن القول بأن هناك شروطاً متفقاً عليها بين غالبية التشريعات المنظمة للوظيفة العامة لكي يحقق الانقطاع أثره في إنهاء الرابطة الوظيفية، وهي المدة، وضرورة أن يكون الانقطاع بدون عذر مقبول، وشروط أخرى محل تباين بين هذه التشريعات وهي: الإنذار وعدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف المنقطع.

وعلى ضوء ما سبق فإننا نعرض أولاً للشروط المتفق عليها ثم للشروط التي نصت عليها بعض التشريعات العربية وأعرض عنها البعض الآخر، ونبين موقف المشرع المصري وباقي النظم العربية المقارنة من كل منها على حده، وهو ما سوف نعرض له من خلال تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: المدة.

المطلب الثاني: عدم وجود عذر مقبول.

المطلب الثالث: الإنذار.

المطلب الرابع: عدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف المنقطع.

المطلب الأول المدة

يتعين لكي يرتب الانقطاع عن العمل أثره في فسخ عرى الرابطة الوظيفية أن ينقطع الموظف عن عمله لمدة معينة يعينها المشرع. وهذه المدة تختلف من تشريع لآخر، بل ومنها من يجعل من الانقطاع أيّاً كان نوعه متصلاً أم غير متصل سبباً لانتهاء الخدمة بينما لم يجعل بعضها الآخر الانقطاع غير المتصل سبباً لانتهاء الخدمة.

وقد جعل المشرع المصري الانقطاع عن العمل سواء أكان متصلًا أم غير متصل سببًا لانتهاء الخدمة، وحدد هذه المدة بخمسة عشر يومًا متصلة أو لمدة ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة.^(١)

وهي ذات المدة التي قررها كل من المنظم السعودي^(٢)، والمشرع الكويتي^(٣)، والمشرع البحريني^(٤)، والمشرع القطري^(٥)، والمشرع السوري^(٦)، والمشرع الفلسطيني^(٧)، والمشرع الليبي^(٨).

بينما نجد بعض التشريعات الأخرى جعلت الانقطاع عن العمل بنوعيه سببًا لانتهاء الخدمة أيضًا، غير أنها أقرت مدة أقل من تلك التي نص عليها المشرع المصري لكي ينتج الانقطاع عن العمل هذا الأثر، ومن أمثلة ذلك: المشرع الإماراتي الذي حدد هذه المدة بعشرة أيام عمل متصلة أو عشرين يومًا منفصلة خلال السنة الواحدة^(٩)، والمشرع الأردني الذي جعل من تغيب الموظف عن وظيفته

(١) المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

(٢) المادة (٣٠) بند (ط) من نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ.

(٣) المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية.

(٤) المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠.

(٥) المادة (١١١) من قانون الموارد البشرية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦.

(٦) المادة (١٣٥/أ) بند (٣) من القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ بنظام العاملين الأساسي في الدولة.

(٧) المادتين (٩٠)، (١٠٠) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.

(٨) المادة (١٧٤) بند (أ) من قانون علاقات العمل.

(٩) المادة (١٠١) بند (٩) من المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية وتعديلاته بالمرسوم بقانون اتحادي رقم (٩) لسنة ٢٠١١.

دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع لمدة عشرة أيام عمل متصلة أو متقطعة خلال السنة سبباً لانتهاء خدمته^(١).

في حين نجد تشريعات أخرى جعلت الانقطاع عن العمل بنوعيه أيضاً المتصل وغير المتصل سبباً لانتهاء الخدمة، غير أنها قدرت مدة طويلة نسبياً مقارنة بالتشريع المصري لكي يتحقق هذا الأثر، وذلك على غرار ما فعله المشرع العُماني حيث جعل تلك المدة ثلاثين يوماً متصلة أو خمسين يوماً غير متصلة في السنة^(٢).

بينما نجد تشريعات أخرى اكتفت بجعل الانقطاع عن العمل المتصل وحده بدون إذن أو عذر مقبول سبباً لانتهاء الخدمة، وتباينت فيما بينها بشأن المدة اللازمة لكي يحقق الانقطاع أثره في هذه الحالة، فبينما أقرت بعض التشريعات ذات المدة التي أقرها المشرع المصري للانقطاع المتصل وهي خمسة عشر يوماً متصلة، وذلك على غرار ما فعله المشرع الجزائري^(٣)، والمشرع اللبناني^(٤)، نجد تشريعات أخرى أقرت مدداً أكثر من تلك المدة التي نص عليها المشرع المصري لكي يحقق الانقطاع المتصل أثره في انتهاء الخدمة، وهو عين ما فعله المشرع السوداني حيث اشترط لكي ينتج الانقطاع أثره أن ينقطع الموظف عن عمله دون عذر خمسة وأربعين يوماً متصلة^(٥)، وكذلك المشرع اليمني حيث جعل هذه المدة عشرين يوماً متصلة^(٦).

(١) المادة (٢/١٦٩) من نظام الخدمة المدنية رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣.

(٢) المادة (١٤٥) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠.

(٣) المادة (١٨٤) من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

(٤) المادة (٦٥/١) فقرة (ب، ج) من نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ في ١٩٥٩/٦/١٢.

(٥) المادة (٤٨) بند (د) من قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧.

(٦) المادة (١٢٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٩١ م.

في حين نجد تشريعات أخرى غير عربية أقرت مدد قصيرة نسبياً أقل من تلك المدة التي نص عليها المشرع المصري لكي يحقق الانقطاع المتصل أثره في انتهاء الخدمة، وذلك على غرار ما فعله المشرع الكرواتي حيث جعل من تغيب الموظف عن عمله لمدة خمسة أيام متتالية بدون عذر سبباً لانتهاء الخدمة مباشرة^(١).

أما المشرع المغربي فقد مايز فيما يتعلق بمدة الانقطاع بين فرضين: الأول: إذا أمكن توجيه الإنذار المنصوص عليه في المادة (٧٥ مكرر) من النظام الأساسي العام للوظيفة العامة إلى الموظف المنقطع عن عمله، ولم يمتثل هذا الأخير ويعود إلى استئناف عمله في غضون سبعة أيام من تاريخ تسلم الإنذار، فيكون لرئيس الإدارة في هذه الحالة صلاحية إصدار عقوبة العزل من غير توقيف الحق في المعاش أو العزل المصحوب بتوقيف حق المعاش وذلك مباشرة وبدون سابق استشارة المجلس التأديبي.

أما إذا عاد الموظف المنقطع إلى عمله خلال الأجل المذكور فلا يحق للجهة الإدارية إنهاء خدمته للانقطاع في هذه الحالة مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في مؤاخذه تأديبياً عن مدة تغيبه غير المبرر.

وإلى هذه القاعدة أشار القضاء الإداري المغربي صراحة بقوله: "إن استجابة الطاعن للإنذار الموجه إليه في إطار الفصل ٧٥ مكرر المشار إليه أعلاه، وذلك بالتحاقه بعمله، لا يشفع له في عدم متابعتة تأديبياً عن تغيبه الغير

(١) حيث تنص المادة ١/١٣٧ بند f من قانون الخدمة المدنية الكرواتي على:
Article 137. "(1) Civil service for a civil servant shall terminate by force of law:

f) when he/she is absent from work for five consecutive days without excuse – as of the date of departure from the service or the first day of absence from work,".

مبرر، مما يجعل القول بخرق الإدارة لمقتضيات الفصل المذكور لا ينبغي على أساس صحيح^(١).

الثاني: إذا تعذر تبليغ الإنذار المنصوص عليه في المادة (٧٥ مكرر) من النظام الأساسي العام للوظيفة العامة إلى الموظف المنقطع عن عمله، فيجب على رئيس الإدارة أن يأمر فوراً في هذه الحالة بإيقاف أجره الموظف المؤاخذ بترك الوظيفة فإذا لم يستأنف هذا الأخير عمله داخل أجل ستين (٦٠) يوماً ابتداءً من تاريخ اتخاذ قرار إيقاف أجره، يكون لرئيس الإدارة صلاحية إصدار عقوبة العزل من غير توقيف الحق في المعاش أو العزل المصحوب بتوقيف حق المعاش وذلك مباشرة وبدون سابق استشارة المجلس التأديبي.

أما إذا استأنف الموظف المنقطع عمله داخل الأجل المذكور فيجب عرض ملفه على مجلس التأديب، ولا يحق للجهة الإدارية في هذه الحالة إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل ولو تكرر هذا التغييب.

ونجد تطبيقاً بهذا المعنى في القضاء الإداري المغربي في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٤م حيث تؤكد أن التحاق الطاعن بعمله بعد انقطاعه عنه وقبل تحقق استمرار هذا الانقطاع إلى ما بعد انصرام ستين يوماً من تاريخ وقف الأجر ورغم تكرار التغييب يجعله في وضعية التغييب عن العمل وليس في وضعية المنقطع، والتي تبرر لوحدها الاسترسال في تطبيق مقتضيات الفصل ٧٥ مكرر المشار إليه.^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ ١٣/٥/١٩٩٩ - حكم عدد ٥٣٩ - منشور بالمجلة المغربية للتنمية والإدارة المحلية - العدد ٤١ - ٢٠٠١ - المغرب - ص ١٢٩ - ١٣٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية بفاس بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٤ - أمر استعجالي عدد ٤٨١/٢٠٠٠ - منشور بالمجلة المغربية للتنمية والإدارة المحلية - مرجع سابق - العدد ٣٦ - ٢٠٠١ - ص ١٥٨ وما بعدها.

والانقطاع الذي عناه المشرع المصري كسبب لانتهاء خدمة الموظف العام، والذي يحسب على أساسه ميعاد الخمسة عشر يوماً أو الثلاثين يوماً هو الانقطاع الذي يتحقق بتمام المدد المذكورة.

وذلك على عكس ما كان عليه الحال في ظل قانون العاملين المدنيين المصري الملغى حيث كان الانقطاع الذي يبدأ منه احتساب ميعاد الخمسة عشر يوماً المتصلة أو الشهر غير المتصل هو الذي يبدأ من اليوم السادس عشر في الانقطاع المتصل واليوم الواحد والثلاثين في الانقطاع غير المتصل^(١)، نظراً لأن المشرع في المادة (٩٨) من القانون سالف الذكر كان يتطلب صراحة في الانقطاع المذكور لكي يتحقق أثره أن يكون أكثر من خمسة عشر يوماً متصلة أو أكثر من ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، وهو ما عدل عنه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد ولأحته التنفيذية.

وهو ما يستفاد من صريح عبارات نص المادة (٦٩) بند (٥، ٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ سالف الذكر، والمادة (١٧٦) من لائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ حيث تقول: "يجب على السلطة المختصة أو من تفوضه إنهاء خدمته من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل".

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٦١ لسنة ٣٢ ق.ع جلسة ١٩٨٧/٤/٢١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٢ - صفحة رقم ١١٥٥، وحكمها في الطعن رقم ٣٠٧ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٩١/٣/٢٦ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٦ - الجزء الأول - صفحة رقم ٩٥٢ - القاعدة رقم ٩٨.

ويتشابه كل من النظام السعودي والكويتي مع النظام المصري في هذا الخصوص حيث جعل كل منهما تمام المدة كافيًا لحصول الانقطاع وتحقق أثره^(١)، وهو ذات الاتجاه الذي نجاه أيضًا المشرع الإماراتي في المادة (١٠٩/١) من قانون الموارد البشرية الإماراتي سالف الذكر، والمادة (١١/١٢١) من اللائحة التنفيذية لقانون سالف الذكر، والمشرع العُماني في المادة (١٤٥/أ) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر.

في حين تطلبت بعض التشريعات المقارنة أن يكون الانقطاع أكثر من خمسة عشر يومًا متصلة أو أكثر من ثلاثين يومًا متفرقة، وهو ما يستلزم أن يكون الانقطاع الذي يحسب منه المدد المذكورة هو الذي يبدأ من اليوم السادس عشر في الانقطاع المتصل واليوم الواحد والثلاثين في الانقطاع غير المتصل، وذلك على غرار ما فعله المشرع البحريني في المادة (٢٨) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، والمشرع القطري في المادة (١١١) من قانون الموارد البشرية المار ذكره.

ولا ريب في أن انقطاع الموظف عن عمله انقطاعًا كاملاً بعدم حضوره إلى مقر عمله في أوقات العمل الرسمية يشكل الانقطاع الذي عناه المشرع الموجب لإنهاء خدمته متى توافرت باقي الشروط الأخرى المتطلبية لتحقيق هذا الأثر.

ولكن يثار التساؤل بشأن الحالات التي يقوم فيها الموظف بالحضور إلى العمل ثم الانصراف بدون الحصول على إذن بذلك من السلطة المختصة، وكذلك حالة التأخر في العمل أو الانصراف منه في غير المواعيد المحددة، فهل يعد ذلك من قبيل الانقطاع عن العمل الموجب لإنهاء خدمة الموظف من عدمه.

(١) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: الآثار المترتبة على الانقطاع عن العمل دون عذر في نظام الخدمة المدنية السعودي - دراسة تحليلية مقارنة - مجلة الحقوق - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - المجلد ٣٦ - العدد ٤ - ٢٠١٢م - ص ٣٦٩.

يذهب رأي إلى أنه ينبغي أن يكون انقطاع الموظف عن العمل انقطاعاً كاملاً يتمثل في عدم الحضور إلى مقر العمل أصلاً في خلال أوقاته الرسمية، وبالتالي فإن الانصراف عن العمل دون إذن أو التخلف في أوقات العمل الرسمية لا يعد انقطاعاً يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام.^(١)

في حين يذهب آخرون إلى عكس الرأي المتقدم ويقررون بأن الانقطاع عن العمل لا يقتصر على عدم الحضور إليه أصلاً، وإنما يمتد ليشمل التأخر عنه أو الانصراف في غير المواعيد المحددة.^(٢)

ويدعم هذا الرأي الأخير وجهة نظره تلك ببعض القرارات الصادرة من الجهات القائمة على شئون الخدمة المدنية في بعض الأنظمة العربية المقارنة، ومن أمثلة ذلك: المادة (٢٣) من قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦، والتي تنص على أنه "إذا ثبت أن الموظف قد وقع عند الحضور وانصرف مباشرة عقب التوقيع دون إذن ولم يدوام، ثم عاد ووقع في الانصراف أو لم يعد، يعتبر منقطعاً عن العمل في ذلك اليوم بدون إذن ويحرم من مرتبه عنه، ويخضع لأحكام المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية مع عدم الإخلال بالمساءلة التأديبية".

رأي الباحث: أرى أنه في مثل هذه الحالة يكون الأمر مرجعه وجود قواعد تنظيمية عامة موضوعه من قبل السلطة المختصة بشئون الخدمة المدنية في هذا الخصوص من عدمه، فإذا وجدت مثل هذه القواعد التي تنظم هذه المسألة، وكانت تنص على اعتبار مثل هذه الحالات انقطاعاً ليوم كاملٍ عن العمل احتسبت انقطاعاً يدخل من ضمن المدد اللازمة لانتهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله، أما إذا لم توجد مثل هذه القواعد أو وجدت ولكنها كانت تحتسب مثل هذه الحالات بالساعات، فمن غير الممكن في مثل الحالة احتساب تلك الفترات من ضمن مدد

(١) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٥٤، د/ رمزي محمود هيلات:

المرجع السابق - ص ٢٦٢.

(٢) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: المرجع السابق - ص ٣٦٤.

الانقطاع اللازمة لانتهاء خدمة الموظف المنقطع، إذ إن صريح النصوص المنظمة لانتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل سواء في التشريع المصري أو في غيره من النظم العربية المقارنة كالنظام السعودي والكويتي والإماراتي تتطلب احتساب مدد الانقطاع بالأيام وليس بالساعات، وبالتالي يكون من غير الجائز احتساب هذه الساعات من ضمن مدد الانقطاع.

وهذا الرأي هو الأكثر اتفاقاً - في وجهة نظري - مع اتجاه قضاء محكمتنا الإدارية العليا في مصر، والتي أجازت فيه لجهة الإدارة وضع قواعد تنظيمية بكيفية احتساب فترات التأخير عن مواعيد العمل المحددة أو الانصراف قبل انتهاء هذه المواعيد، واعتبارها بمثابة انقطاع يحيز لجهة الإدارة خصمه من الأجازات المستحقة للموظف من عدمه، وخير مثال للتدليل على هذا المسلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١٢/١/١٩٨٥م، والذي جاء فيه: "المشرع أجاز للسلطة المختصة أن تصرف للعامل أجره عن مدة الانقطاع على أن تحسب هذه المدة من إجازاته - للجهة الإدارية أن تحدد أيام العمل في الأسبوع ومواقيته وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة - الأثر المترتب على ذلك: يتعين على العامل أن يؤدي الواجبات المنوطة به في هذه الأيام وخلال المواقيت المحددة - إذا انقطع العامل عن العمل خلال هذه الأيام أو تلك المواقيت فإنه لا يستحق أجراً عن فترة انقطاعه سواء كانت هذه المدة أياماً أو ساعات ويجوز حساب هذه المدد من إجازاته - الأثر المترتب على ذلك: إذا وضعت الجهة الإدارية قواعد تنظيمية عامة مؤداها حساب فترات التأخير عن مواعيد العمل المحددة أو الانصراف قبل انتهاء هذه المواعيد خصماً من الأجازات المستحقة للموظف فإن هذه القواعد تجد سندها من نصوص القانون ولا يعتبر تطبيق هذه القواعد جزاءات تأديبية تحول دون المساءلة التأديبية"^(١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥١٩ لسنة ٢٦ ق.ع جلسة ١٢/١/١٩٨٥ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٠ - صفحة رقم ٣٥٨.

ولكن ينبغي الأخذ بعين الاعتبار أن تطبيق القاعدة المشار إليها بعلانية منوط بوضع الجهة القائمة على شئون الخدمة المدنية لقواعد تنظيمية باحتساب فترات التأخير عن الحضور أو الانصراف قبل الموعد كانقطاع، فإذا لم توضع مثل هذه القواعد من قبل السلطة المختصة فإن الانصراف عن العمل دون إذن أو التخلف في أوقات العمل الرسمية لا يمكن أن نعهده بأية حال انقطاعاً يؤدي إلى إنهاء خدمة الموظف العام.

وهو ما قرره صراحة المادة (١٦) من قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ بشأن قواعد وأحكام وضوابط العمل الرسمي بقولها: "المدد التي يتم حرمان الموظف عن أجره نتيجة التأخير أو التغيب الجزئي لا تعتبر من قبيل الانقطاع عن العمل بغير إذن وفقاً للمادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية، ذلك أن هذا الانقطاع هو غياب يوم كامل، أما التأخير أو الغياب الجزئي فهو غياب عن جزء من اليوم".

ولقد طرحت هذه المسألة أيضاً على وزارة الخدمة المدنية السعودية في ظل المادة (١٠) من لائحة انتهاء الخدمة الملغية المقابلة لنص المادة (٢٢٦) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، وذلك رداً على استفسار ورد إليها نصه: "ما مدى إمكانية احتساب ساعات التأخر أو الانصراف قبل نهاية الدوام ضمن أيام الانقطاع التي يجوز عند توفرها طي قيد الموظف؟".

فأجابت: "الرأي أن ساعات الغياب سواء كانت في بداية الدوام أو أثنائه أو قبل نهايته، التي يتم تجميعها وتبلغ سبع ساعات لا تعتبر أيام غياب ولا تدخل في أيام الغياب المنصوص عليها بالمادة العاشرة من لائحة إنهاء الخدمة لأن هذه المادة نصت على أيام الغياب فقط دون ساعات الغياب والتأخر".^(١)

(١) يراجع: دليل الآراء النظامية - غير السارية - منشور على موقع وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية السعودية على الانترنت: <https://hrsd.gov.sa>، تاريخ الزيارة ١٤/٦/٢٠٢٢م.

وبذات المعنى يقول ديوان المظالم السعودي في حكمه الصادر في ١٤٢٣/٨/١ هـ، والذي جاء فيه: "وحيث إن اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية المعدلة بمجلس الخدمة المدنية رقم (٥١٠/١) في ١٤١٨/٨/٢ هـ أجازت للجهة الإدارية طي قيد الموظف إذا انقطع عن عمله مدة خمسة عشر يومًا متصلة أو ثلاثين يومًا متفرقة خلال السنة إذا كان غيابه دون عذر مشروع، وبما أن اللائحة جعلت من حق الجهة الإدارية طي قيد الموظف إذا انقطع عن عمله وذلك في حالتين هما: أن تكون مدة غيابه خمسة عشر يومًا متصلة، والثانية: أن تكون مدة غيابه ثلاثين يومًا متفرقة وقيدت المادة حق الجهة الإدارية بأن يكون الموظف ليس لديه عذر مشروع، فالنص يفيد الحصر ولم يعط الجهة الإدارية سلطة تقديرية في تحديد متى يعتبر الموظف منقطعًا عن عمله ومتى لا يعتبر، ولم يعطها حق تحديد معنى الانقطاع، إنما حصر الانقطاع بخمسة عشر يومًا متصلة أو ثلاثين يومًا متفرقة، ولم يعتبر التأخر، فالمنظم عبر بالانقطاع ولم يعبر بالتأخير، فالانقطاع يفيد عدم الحضور كلية، والمنظم اعتبر الانقطاع ليوم كامل - أي مدة ساعات الدوام لليوم الواحد - ولم يعتبر أجزاء اليوم انقطاعًا كأن يتأخر الموظف ساعة أو أكثر أو أقل، ولا اجتهد في مورد النص، أما ما احتجت به المدعى عليها من تعميم المقام السامي رقم (١٥/م) في ١٤٢١/١/٢١ هـ فإنه بالنظر فيه لم يرد به ما تذكره المدعى عليها فلم يتضمن احتساب ساعات التأخر في طي القيد، ولم يطلب ذلك فهو استنتاج من المدعى عليها بشيء لم يرد في التعميم ولو كان التعميم يريد أن تحتسب ساعات التأخر لنص على ذلك"^(١).

(١) حكم المحكمة الإدارية رقم ٤/د/ف/٢٢ لعام ١٤٢٢ هـ في القضية رقم ١/١٤٣٧ ق لعام ١٤٢٢ هـ المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٧٥/ت/٦ لعام ١٤٢٣ هـ - منشور بمجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢ هـ إلى ١٤٢٦ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - ١٤٣٩ هـ - المجلد الثالث - صفحة رقم ٢٨٣ وما بعدها، وبذات المعنى يراجع أيضًا حكم المحكمة الإدارية رقم ٤/د/ف/٥ لعام ١٤٢٤ هـ في القضية رقم

ويؤكد ديوان المظالم ذات القضاء في حكم حديث نسبياً صادر عنه في ١٤٣٩/٢/٤ هـ، حيث يقول: "وبما أن اللائحة التنظيمية للهيئة العامة للسياحة والآثار الصادرة من قبل مجلس إدارة الهيئة، قد بينت الحالات التي يجوز للهيئة أن تنتهي خدمة الموظف، ومنها ما جاء في المادة (٦٨/ب) والتي نصت على أنه (إذا انقطع عن عمله وبدون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار). وبما أن نص المادة قد عبّر بانقطاع الموظف عن عمله دون عذر مشروع ولم يجعل ذلك شاملاً لمن حضر بعض الوقت من اليوم وغاب عن بقيته؛ إذ إن مقصود المادة عندما عبرت بالانقطاع هو عدم الحضور في اليوم كله المحددة ساعات بدايته ونهايته، فالنص يفيد الحصر ولم يعط الجهة الإدارية حق تفسير الانقطاع بأنه ينطبق حتى على من حضر بداية الدوام وانصراف قبل نهايته، وعليه فإن المدعى عليها أخطأت في احتساب تلك الأيام ضمن الثلاثين يوماً الموجبة لطى قيد المدعي"^(١).

وهو الاتجاه الأكثر اتفاقاً أيضاً مع موقف المشرع الأردني، حيث تنص المادة (١١٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ على أنه "أ- إذا لم يعد الموظف إلى العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معزز بما يثبتته فيحرم من راتبه الأساسي وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها بقرار من الوزير وذلك بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي يجب اتخاذها

==١٩٥٠/١/ق لعام ١٤٢٣ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ١٤٣١/س/٨ لعام ١٤٣١ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٣٦ هـ - المجلد الثاني - صفحة رقم ٥٤٧ وما بعدها.

(١) حكم المحكمة الإدارية رقم ١٤/٣٥٨/ق لعام ١٤٣٧ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٢/٥٠٦٥/س لعام ١٤٣٨ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٤١ هـ - المجلد الأول - صفحة رقم ٢٥٢ وما بعدها.

بحقه، أما إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل متصلة فيعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اعتباراً من اليوم التالي مباشرة لانتهاء إجازته وفقاً لأحكام هذا النظام.

ب- تحسم الساعات التي يصرح بها للموظف التغيب خلالها عن عمله بإذن من رئيسه لقضاء أعمال خاصة أو لشؤون شخصية أثناء الدوام الرسمي من إجازته السنوية بمعدل يوم واحد عن كل سبع ساعات يتغيب فيها على ذلك الوجه، وإذا استنفذ الموظف إجازته السنوية فتحسم ساعات المغادرة من راتبه الأساسي وعلاواته بمعدل يوم واحد عن كل سبع ساعات يتغيب فيها متصلة أو متفرقة.

ج- إذا تأخر الموظف عن الدوام الرسمي أو ترك مركز عمله قبل انتهاء ذلك الدوام بما مجموعه ساعة واحدة في الأسبوع باستثناء المغادرات الموافق عليها من الجهة المختصة فيحسم يوم واحد من إجازته السنوية، وإذا استنفذ الموظف إجازته السنوية فتحسم تلك الساعة من راتبه الأساسي وعلاواته بمعدل يوم واحد بالإضافة إلى الإجراءات التأديبية التي تتخذ بحقه.

ولكن لا يفوتنا أن ننوه في هذا المقام إلى أن هناك رأياً في الفقه يذهب إلى عكس الرأي المتقدم الذي انتهينا إليه، ويرى أن طبيعة الغياب بالساعات هي من نفس طبيعة الغياب لليوم الكامل، فكلاهما يخل بأداء العمل الوظيفي، ومن ثم يمكن حساب الساعات إذا بلغت يوماً كاملاً من ضمن أيام الانقطاع التي يمكن أن تنتهي بها خدمة الموظف.^(١)

وتحسب مدة الانقطاع في الحالة التي يكون فيها الموظف في إجازة رسمية ممنوحة من قبل الإدارة من اليوم التالي لانتهاء الإجازة حتى تمام اليوم الأخير في مدة الانقطاع التي عينها المشرع إذا كان المشرع يجعل من تمام مدة الانقطاع سبباً كافياً لحصول الانقطاع وتحقق أثره، وذلك على غرار ما فعله المشرع المصري في

(١) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: المرجع السابق - ص ٣٧٢.

قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية سالف الذكر، والمنظم السعودي في المادة (٢٢٦/ ج) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية.

في حين تحسب هذه المدة في الحالة سالفة الذكر من اليوم التالي لانتهاؤ الإجازة وحتى اليوم التالي لتمام مدة الانقطاع التي عينها المشرع، إذا كان المشرع يتطلب أن يكون الانقطاع أكثر من المدة التي عينها، وذلك على غرار ما فعله المشرع القطري في المادة (١١١) من قانون الموارد البشرية المار ذكرها، وقانون الخدمة المدنية في امارة أبوظبي في المادة (٥٥) منه.

وإذا صادف وكان اليوم الأخير في مدة الانقطاع يوم عطلة رسمية كيوم جمعة أو في أيام الأعياد والمواسم التي تعطل فيها دور الحكومة ومصالحها، فإن مدة الانقطاع لا تكتمل إلا إذا امتد انقطاع الموظف بعد تلك المدة.^(١)

وقد ذهب رأي فقهي^(٢) في ظل قانون العاملين المدنيين المصري الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلى القول بأنه إذا انقطع الموظف عن العمل لمدة خمسة عشر يومًا متتالية، وكان لم يستنفذ رصيد إجازاته العارضة، فتحسب له إجازة عارضة لمدة يومين متتالين، وإذا بلغ ما بقي بعد اليومين خمسة عشر يومًا متصلة يعد انقطاعًا عن العمل يقيم في حقه قرينة على الاستقالة الضمنية.^(٣)

(١) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٥٥.

(٢) انظر: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: دوام سير المرافق العامة - دراسة مقارنة - دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٧٥ - ص ١٥٠.

(٣) غير أن هناك رأيًا فقهيًا قد رد على الرأي المتقدم بعالية بأنه لا يمكن التهاون إلى هذا الحد الذي يؤدي إلى حماية العامل المقصر في عمله، مدعمًا رأيه ذلك بأن الاعتبارات العملية وصراحة النص تؤيد ذلك، إذ إن العامل يمكنه أن يتقدم بعذره الذي انقطع بسببه عن العمل دون إذن خلال مدة الخمسة عشر يومًا التالية والسلطة المختصة وشأنها في إعمال أو عدم

غير أنني أرى أنه لا مجال لإعمال هذا الرأي في ظل قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، إذ إن صراحة النصوص الواردة بالقانون سالف الذكر ولائحته التنفيذية لا تؤيد هذا الرأي، وكل ما يمكن أن يكون للموظف المنقطع في هذا الخصوص أن يبدي مثل هذا الطلب في خلال الخمسة عشر يومًا التالية للانقطاع في ثانيا دليل العذر، والسلطة المختصة وشأنها في إعمال الأثر المترتب على الانقطاع من عدمه.

ومما يدعم وجهة نظري هذه ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا من قضاء في حكم حديث نسبيًا صادر عنها بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٥ م من أنه لا يجوز انقطاع العامل عن عمله فجأة إلا في الأحوال المقررة قانونًا بعد إخطاره لرؤسائه مقدمًا أو بعد موافقتهم على ذلك، ومن ثم لا يسوغ لعامل الانقطاع عن العمل وقتما شاء بحجة أن له رصيدًا من الأجازات^(١).

ويثور تساؤل هام في هذا الصدد حول الموظف الذي ينقطع عن العمل المدة المقررة قانونًا ليلتحق بالعمل لدى جهة أخرى تابعة أيضًا للحكومة، فهل يعد ذلك بمثابة انقطاع عن العمل يبرر إنهاء خدمة الموظف أم لا؟

ويجب في وجهة نظري للإجابة عن هذا التساؤل التمييز بين أمرين، وهما إذا كان الانقطاع عن العمل يعد سببًا يؤدي إلى انتهاء خدمة الموظف مباشرة بقوة القانون على غرار ما هو مقرر في قانون الخدمة المدنية المصري القائم وبعض

==إعمال قرينة الاستقالة الضمنية في شأن العامل المنقطع. (انظر: د/ زكي محمد النجار:

أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام - دار الفكر العربي - ص ١٥١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٧٢٤٧ لسنة ٥٥ ق.ع - الدائرة

الرابعة - جلسة ٢٠٢٠/٢/١٥ - منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة الرابعة

بالمحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب في الفترة من ٢٠١٩/١٠/١ حتى

٢٠٢٠/٩/٣٠ - المكتب الفني للمحاكم الإدارية والتأديبية بمجلس الدولة المصري - ص ٥١

وما بعدها.

التشريعات التي نحت ذات منحاه، وبين ما إذا كان الانقطاع عن العمل يعد بمثابة قرينة استقالة ضمنية في حق الموظف على غرار ما هو مقرر في بعض التشريعات العربية المقارنة وما كان عليه الحال في ظل قانون العاملين المدنيين المصري الملغى.

فلا ريب في أن الانقطاع عن العمل ينتج أثره فور تحققه في الحالة الأولى دون توقف على ما إذا كان سبب الانقطاع هو التحاق الموظف بخدمة جهة حكومية أخرى من عدمه، ما لم يكن المشرع قد أجاز على سبيل الاستثناء للموظف الالتحاق بهذه الوظيفة، إذ إن المشرع في مثل هذه الحالة لم يعط لجهة الإدارة سلطة تقديرية في إنهاء خدمة الموظف المنقطع، فيجب عليها إعمال هذا الأثر متى توافرت موجباته.

خاصة وأن المشرع المصري أعطى لجهة الإدارة الحق في نقل الموظف أو ندبه إلى أية جهة حكومية أخرى متى أراد وفقاً لشروط وضوابط حددها ونص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولأحتته التنفيذية المار ذكرهما، بل وأجاز المشرع في حالات استثنائية للموظف أن يتقدم لشغل بعض الوظائف الشاغلة بالوحدات الإدارية الأخرى داخل الجهاز الإداري بخلاف الوحدة التي يعمل بها، ومن أبرز الأمثلة في هذا الخصوص ما نص عليه المشرع في المادة (٢٣) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر من إجازته للموظف الذي يحصل على مؤهل أعلى قبل الخدمة أو أثنائها من التقدم للوظائف الخالية بالوحدة التي يعمل بها أو غيرها من الوحدات، حيث تنص المادة (٢٣) من القانون سالف الذكر على أنه "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٧٦) من هذا القانون، يجوز للموظفين الحاصلين على مؤهلات أعلى قبل الخدمة أو أثنائها، التقدم للوظائف الخالية بالوحدات التي يعملون بها، أو غيرها من الوحدات، متى كانت تلك المؤهلات مطلوبة لشغلها، وبشرط استيفائهم الشروط اللازمة لشغل هذه الوظائف".

وبالتالي فإن القول في وجهة نظري بأن اعتبار انقطاع الموظف عن عمله المدة المقررة قانوناً ليلتحق بالعمل لدى جهة أخرى تابعة أيضاً للحكومة بمثابة إذن

من الحكومة تنتفي معه موجبات إعمال انتهاء الخدمة للانقطاع العمل في حق الموظف هو أمر يشكل إهدارًا ومخالفة لصريح النصوص القانونية الواردة بذات القانون والمتعلقة بالنقل والندب وما اشترطه المشرع صراحة من ضرورة موافقة الجهة المنقول أو المنتدب منها الموظف والجهة المنقول أو المنتدب إليها الموظف، إذ لو عد ذلك موافقة أو إذن من الجهة الإدارية تنتفي معها انتهاء خدمة الموظف لكان ذلك من خلال الإجراءات التي رسمها القانون للنقل أو الندب، وما كان هناك حاجة لانقطاع الموظف عن عمله في مثل هذه الحالة، وما كان هناك حاجة للنص من قبل المشرع على بعض الحالات الاستثنائية التي أجاز فيها للموظف التقدم لشغل بعض الوظائف بالوحدات الأخرى داخل الجهاز الإداري بخلاف الوحدة التي يعمل بها على غرار ما فعله في المادة (٢٣) سالف الذكر.

أما في الحالة الثانية فقد انقسم الفقه حيالها إلى رأيين:

الرأي الأول: ويذهب إلى أن قرينة الاستقالة الضمنية لا تقوم في حق الموظف في هذه الحالة، إذ تكون علاقته بالحكومة متصلة غير منقطعة، واستندوا في ذلك إلى أن قرار الاستقالة قرارًا إداريًا شأنه شأن أي قرار إداري آخر يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره في الواقع وفي القانون، فإذا انتفى هذا الركن كان القرار معدومًا غير ذي أثر، ولما كان السبب الذي يقوم عليه قرار الفصل من الخدمة في هذه الحالة هو انقطاع الموظف عن عمله خمسة عشر يومًا متتالية دون إذن، وقد تبين أن الموظف لم ينقطع عن عمله خمسة عشر يومًا متتالية دون إذن بل زاوله في خدمة الحكومة بجهة أخرى غير تلك التي كان يعمل فيها، فإن القرار الصادر بفصله يعوزه ركن السبب الصحيح، ومن ثم يكون قرارًا معدومًا غير ذي أثر قانوني.^(١)

الرأي الثاني: ويذهب هذا الرأي إلى أن التحاق الموظف بالعمل لدى جهة أخرى تابعة للحكومة يعد بمثابة استقالة ضمنية من قبل الموظف، لكونها تنم عن

(١) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٥٦.

انصراف نية الموظف إلى هجر الوظيفة التي انقطاع عنها وهذا هو جوهر الاستقالة الضمنية.^(١)

رأي الباحث: أؤيد ما ذهب إليه الرأي الثاني حيث إن المفاضلة بين هذين الرأيين تقتضى ألا نكون بمعزل عن الأساس الذي تقوم عليه قرينة الاستقالة الضمنية، وهو اتخاذ الموظف موقفًا ينبئ عن انصراف نيته للاستقالة بحيث لا تدع ظروف الحال أي شك في دلالاته على حقيقة المقصود، وهذا الموقف يتمثل في إصرار الموظف على الانقطاع عن العمل.

وإذا ما أمعنا النظر آخذين في الاعتبار هذا الأساس الذي تقوم عليه تلك القرينة، فسنجد أن الموظف في حالة التحاقه بالعمل لدى جهة أخرى تابعة للحكومة ينم على انصراف نيته إلى هجر الوظيفة الأولى التي انقطاع عنها، يضاف إلى ذلك أن الأخذ بما ذهب إليه الرأي الأول يؤدي إلى التصادم مع بعض الأحكام الأخرى التي تنظم شئون الوظيفة العامة، حيث لا يمكن اعتبار ذلك من قبيل النقل من جهة إلى أخرى داخل الجهاز الإداري في الدولة لمخالفة ذلك للقواعد والإجراءات اللازمة لصحة النقل، والتي من بينها ضرورة موافقة الجهة المنقول منها الموظف على النقل، كما يترتب على ذلك اعتبار خدمة الموظف متصلة، وهو ما قد يؤدي إلى حدوث تعارض مع القواعد المنظمة لضم مدة الخدمة السابقة إلى الخدمة اللاحقة للجهة المنقول إليها.

المطلب الثاني

عدم وجود عذر مقبول

إن الانقطاع عن العمل الذي يؤدي إلى فسخ عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة هو ذلك الانقطاع الذي يصدر عن الموظف بمحض إرادته

(١) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٥٦.

ودون تدخل أسباب خارجية لا إرادية تحول بينه وبين ممارسة وظيفته وتقعده عن الحضور إلى العمل ومباشرة أعماله الوظيفية، إذ القول بغير ذلك يعد نوع من التكاليف بمستحيل بالنسبة إلى الموظف العام.

وبالتالي فإن مجرد انقطاع الموظف عن عمله المدة التي عينها المشرع لا يصلح وحده سبباً لإنهاء خدمة الموظف العام، وإنما يجب إلى جانب ذلك ألا يكون هذا الانقطاع بدون عذر مقبول، بحيث إذا وجد هذا الأخير امتنع على جهة الإدارة إنهاء خدمة الموظف المنقطع.

وهذا ما أشارت إليه صراحة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتاها الصادرة بتاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠م حيث تقول: "إن المشرع في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ربط الحرمان من الأجر والمسئولية التأديبية وانتهاء الخدمة للانقطاع، بالانقطاع الإرادي الذي يرجع إلى إرادة الموظف، بحسبان أنه لا يجوز ترتيب هذا الأثر على الانقطاع الملبس لظروف وأسباب خارجة عن الإرادة، وهو ما تنبه إليه المشرع حين قيد سلطة جهة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل حال تقدمه بعذر مقبول خلال المدة المقررة قانوناً، بما يؤكد انصراف حكم المساءلة التأديبية وإنهاء الخدمة في حالة الانقطاع عن العمل إلى حالة الموظف المنقطع إرادياً دون سواه، فإذا كان الانقطاع لعذر قهري جاز للسلطة المختصة الاعتداد بهذا العذر، فإذا قبلت هذا العذر امتنع عليها إنهاء خدمته"^(١).

والى هذه القاعدة أشارت أيضاً المحكمة الإدارية التونسية بقولها: "سواء تعلق الأمر بالتشطيب أو العزل من أجل التخلي عن العمل فإن العبرة في تقدير الشرعية الداخلية للقرار المسلط على العون المتخلي تكمن في إقامة الدليل على قطع العون صلته بإدارته بصورة متعمدة وإرادية وامتناعه عن الالتحاق بمركز عمله

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠ - ملف رقم

سواء من خلال التعبير عن نيته الصريحة في هذا الاتجاه أو إحجامه عن الرجوع إلى عمله رغم التنبيه عليه^(١).

ومن ناحية أخرى فإنه لا مشاحة في أن ليس كل عذر يبديه الموظف يصلح سبباً يحول بين جهة الإدارة وإنهاء خدمته للانقطاع، إذ لو ترك الأمر لمشئمة الموظف المنقطع لما أمكن تطبيق النصوص المتعلقة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل في السواد الأعظم من حالات الانقطاع هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد يقتضي عدم التساهل أو التهاون في خصوصية انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن لما له من مردود سلبي على أداء المرافق العامة وإسداء خدماتها العامة لجمهور المتعاملين معها على النحو المطلوب.

لذا فإن هناك تساؤلاً على قدر كبير من الأهمية يطرح نفسه في هذا المقام يتعلق بماهية العذر المقبول الذي يكون بتوافره الموظف المنقطع بمنجاة عن تطبيق الأثر المترتب على الانقطاع عن العمل بدون إذن المدة التي عينها المشرع.

يمكن أن نعرف العذر المقبول في هذا الصدد بأنه كل حالة واقعية أو قانونية تحول بين الموظف وبين حضوره إلى مقر عمله والقيام بأعباء الوظيفة الموكلة إليه لسبب خارج عن إرادته ولا دخل له فيه.

في حين يعرفه البعض من الفقه بأنه العذر الذي يستند إلى حالة واقعية تبرره، لم تصل بعد إلى حد العذر القهري سواء أكان العذر واقعاً على شخص الموظف أم كان على غيره^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية التونسية الابتدائي الصادر في القضية عدد: ١٥٠٧٤٣ بتاريخ ٢٩ ديسمبر ٢٠١٧ - المبادئ المقررة في فقه قضاء المحكمة الإدارية وآرائها الاستشارية "٢٠١٧" - ص ٣٨ - منشور على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت: <https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١٠/١١/٢٠٢٢م.

(٢) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: المرجع السابق - ص ٣٧٢.

وعرفه المشرع الجزائري في المادة (٢) من المرسوم التنفيذي رقم ٣٢١/١٧ بقوله: "المبرر يجب أن يكون كل مانع أو حالة قوة القاهرة خارجين عن إرادة الموظف المعني، مثبتين قانوناً ويرتبطان على وجه الخصوص بـ:
- الكوارث الطبيعية.
- العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير.
- المتابعات الجزائية التي لا تسمح للموظف المعني بالالتحاق بمنصب عمله".

ويبدو من ظاهر عبارات النص المار ذكره أن المشرع الجزائري قد أورد تلك الحالات على سبيل المثال لا الحصر، لتعذر حصر الحالات التي يمكن اعتبارها من قبيل القوة القاهرة، إذ تخضع في الغالب الأعم إلى الظروف التي يمر بها صاحب الشأن أو الوظيفة أو الدولة عامة، والآية على صحة هذا النظر أن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري قد اعتبرت الغياب بسبب الحالة الاستثنائية الناجمة عن جائحة كورونا بمثابة قوة القاهرة وفقاً لأحكام المادة الثانية من المرسوم سالف الذكر.^(١)

وفي واقع الأمر لا يمكن بأية حال حصر الأعذار المقبولة مسبقاً، أو وضع تصور بعينه لها، إذ إن طبائع الأمور تقضي باستحالة إجراء مثل هذا الحصر، وكل ما يمكن فعله في هذا الخصوص هو إيراد بعض التطبيقات القضائية سواء من القضاء الإداري المصري أو من النظم القضائية المقارنة لما يعد من قبيل الأعذار المقبولة أو العكس، وفيما يلي نعرض لبعض الأعذار التي درج الواقع العملي في كثير من الأحوال على اعتصام الموظف المنقطع بأي منها

(١) انظر: د/ عمار بريق: عزل الموظف العمومي في الجزائر - مجلة الدراسات القانونية المقارنة - جامعة حسبة بن بوعلى بالشلف - الجزائر - المجلد ٧ - العدد ٢ - ٢٠٢١م - ص ٣٩٩ - ٤٠٠.

وطرحت على القضاء المصري والمقارن في مناسبات عدة، ونبين موقف القضاء الإداري حيالها واتجاهات القضاء المصري والمقارن بشأنها.

أولاً: المرض:

المرض في اللغة: السقم وهو نقيض الصحة.^(١)
أما المرض في الاصطلاح فيعرف بعدة تعاريف منها: كل ما خرج بالكائن الحي عن حدِّ الصِّحَّة والاعتدال من علَّة أو نفاق أو تقصير في أمر.^(٢)
وقيل: هيئة غير طبيعية في بدن الإنسان تكون بسببها الأفعال الطبيعية والنفسانية والحيوانية غير سليمة.^(٣)

ولا مشاحة في أن المرض يعتبر سبباً قهرياً لا إرادياً يبرر تغيب الموظف عن عمله ويمنع جهة الإدارة من إنهاء خدمته للانقطاع.

وهذا ما أبرزته الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتاها الصادرة بتاريخ ١٦/١٢/٢٠٢٠م، حيث تقول: "ولئن كان الأصل أنه لا يجوز للمعروضة حالتها الانقطاع عن عملها بمجرد تقديم طلبها المشار إليه قبل صدور قرار بالموافقة على الترخيص لها في الإجازة، فإن الثابت أن قرار إنهاء خدمتها قد صدر بتاريخ ١٥/١/٢٠١٩ خلال المدة التي انتهى التقرير الطبي الصادر عن مستشفى الحضرة الجامعي إلى حاجة المعروضة حالتها إلى الراحة التامة وملازمة الفراش خلالها جراء إصابتها بكسر في الكاحل الأيمن، وهي المدة التي تنتهي بتاريخ ٨/٢/٢٠١٩، ومن ثم فإن المعروضة حالتها لم تكن

(١) ابن منظور: لسان العرب - مادة (مرض) - المجلد السابع - دار صادر - بيروت - ص ٢٣١.

(٢) انظر: د/ أحمد مختار عبد الحميد عمر: معجم اللغة العربية المعاصرة - ج ٢ - عالم الكتب - الطبعة الأولى - ١٤٢٩هـ / ٢٠٠٨م - ص ٢٠٨٨.

(٣) ابن أمير حاج: التقرير والتحبير - ج ٢ - دار الكتب العلمية - الطبعة الثانية - ١٤٠٣هـ / ١٩٨٣م - ص ١٨٦.

وقت صدور قرار خدمتها منقطعة إراديًا عن العمل بل كان ذلك نتيجة ما لحقها من إصابة، وترتيبًا على ذلك فإن انقطاعها غير الإرادي لا يصلح سندًا لترتيب أي آثار قانونية في حقها وعلى الأخص إنهاء خدمتها، وهو ما يؤكد أن المشرع قيد سلطة جهة الإدارة في إنهاء خدمة العامل للانقطاع حال تقديمه لعذر مقبول خلال المدة المقررة قانونًا وهي خمسة عشر يومًا التالية لاكمال مدة الانقطاع المتصلة، ومتى كان الأمر كذلك فإن قرار إنهاء خدمة المعروضة حالتها رقم (١٣٥) لسنة ٢٠١٩ يضحى مفقودًا بسببه المبرر له وهو الانقطاع الإرادي عن العمل مدة خمسة عشر يومًا متصلة، ويغدو بهذه المثابة غير مشروع مما يتعين على جهة الإدارة في ضوء تظلم المعروضة حالتها منه، المبادرة إلى سحبه دون أن ينال من ذلك تأخرها في تقديم العذر المشار إليه، ذلك أنها لم تخطر بقرار إنهاء خدمتها ولم تعلم به خلال خمسة عشر يومًا من إصداره، وتقدمت بذلك العذر فور علمها بالقرار^(١). وهذا هو المعنى الذي سجله ديوان المظالم السعودي في أحكامه باستمرار حيث أكد في مناسبات عدة على أن تقديم الموظف المنقطع لتقارير طبية تثبت أن انقطاعه عن عمله بسببه حالته المرضية يجعل القرار الصادر بإنهاء خدمته للانقطاع فاقدًا لسببه ومخالفًا للنظام^(٢).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ١٦/١٢/٢٠٢٠ - ملف رقم ٣٩٩/٢/٨٦.

(٢) يراجع في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية رقم ٤/د/ف/٤ لعام ١٤١٥ هـ في القضية رقم ١٤٧/٢/ق لعام ١٤١٤ هـ المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٥٣/ت/٢ لعام ١٤١٦ هـ - منشور بمجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢ هـ إلى ١٤٢٦ هـ - سابق الإشارة إليه - المجلد الثالث - صفحة رقم ٢٦٤ وما بعدها، وبذات المعنى يراجع أيضًا حكم المحكمة الإدارية رقم ٥٢/د/ف/٧ لعام ١٤٢٩ هـ في القضية رقم ١/٥٩٥٥/ق لعام ١٤٢٨ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٤٩/س/٨ لعام ١٤٣٠ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٣٦ هـ - المجلد الثاني - صفحة رقم ٩٥٥ وما بعدها.

ونجد أيضًا تطبيقًا بهذا المعنى في قضاء مجلس الدولة الجزائري حيث يقول: "وحيث إن القرار المطعون فيه والمتضمن عزل المستأنف صدر في ١٩٩٩/١١/٩ أي خلال فترة كان فيها المستأنف في عطلة مرضية كمستفيد بعجز ممنوح من الجهات المعنية بالتأمينات الاجتماعية الوضعية التي أبلغ بها المستأنف مديرية التربية بموجب رسالة مؤرخة في ١٩٩٩/١٠/٣١ ردًا على الإنذار بالالتحاق الموجه له في ١٩٩٩/١٠/٢٣".

وحيث أنه يعتبر إذن قرار العزل المتخذ خلال عطلة مرضية شرعية قرار مخالف للقانون ليعيب في تطبيق المادة ١٣٦ من مرسوم ٥٩/٨٥ المؤرخ في ١٩٨٥/٣/٢٣ المتضمن القانون النموذجي الخاص بالمؤسسات والإدارات العمومية، لذا يتعين إلغاء القرار المستأنف فيه الذي أساء في تقدير الوقائع وتطبيق القانون وبعد التصدي بإبطال القرار المطعون فيه المتضمن عزل المستأنف من منصب عمله^(١).

وهذا ما جرى عليه القضاء الإداري المغربي أيضًا في أحكامه باستمرار، ومن أحكامه في هذا الصدد حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر في ٢٠١٠/٣/٢٥م، حيث أكد فيه المجلس على ابتناء الحكم المطعون فيه على أساس سليم لما قضت المحكمة بإلغاء القرار الضمني المنطوي على رفض تسوية الوضعية الإدارية للموظف، وذلك بإرجاعه إلى العمل بعد شفائه من عارض صحي ألم به، برره بشهادات طبية حظيت بمصادقة المجلس الصحي، إذ لم يثبت لها أن الموظف كان في حالة ترك وظيفة تبرر قرار عزله^(٢).

-
- (١) قرار مجلس الدولة الجزائري رقم ٧٤٦٢ المؤرخ في ٢٠٠٣/٢/٢٥ - قضية (س. ر) ضد مديرية التربية لولاية سطيف - منشور بمجلة مجلس الدولة الجزائري - مجلة نصف سنوية يصدرها مجلس الدولة - الجزائر - العدد ٥ - ٢٠٠٤ - ص ١٦٦ وما بعدها.
- (٢) الحكم الصادر عن المجلس الأعلى - الغرفة الإدارية - بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥ - قرار عدد ٢٠٧ - ملف عدد ٤٢٤/١/٤ - منشور بمجلة القضاء الإداري - المغرب - المجلد ١ - العدد ١ - خريف ٢٠١٢ - ص ١٦١ وما بعدها.

ولكن يجب أن ننبه هنا إلى ملحوظة هامة، وهي أنه إذا كانت تلك التطبيقات القضائية المتقدمة صادرة في ظل نظم للخدمة المدنية تجعل من الانقطاع عن العمل بدون إذن سبباً مباشراً لانتهاء خدمة الموظف العام بقوة القانون، فإن تطبيق هذه القاعدة يكون أوجب في حالة ما إذا كان الانقطاع عن العمل بمثابة قرينة على الاستقالة الضمنية أو الحكيمة، إذ بتقديم الموظف المنقطع للمرض كدليل عذر ينفي عنه انصراف نيته في هجر الوظيفة والتخلي عنها ويحول دون قيام هذه القرينة في حقه.

وهذا ما أشارت إليه صراحة المحكمة الإدارية العليا في مصر في ظل المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين الملغى حيث تقول: "من الأصول المسلم بها قانوناً طبقاً لحكم المادة (٩٨) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بإصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة والتي جرى بها قضاء هذه المحكمة أن إنهاء الخدمة بسبب الانقطاع عن العمل يقوم على قرينة الاستقالة الضمنية بثبوت أن المرد في الانقطاع عزوف المنقطع عن الوظيفة وعدم رغبته في الاستمرار بالعمل، فإذا ما كان ذلك وأن الثابت بالأوراق عدم تحقق هذه القرينة في حق المطعون ضده أثر ما هو ثابت من أنه قد صاحب انقطاعه عن العمل مرضه وقيامه بإبلاغ جهة عمله بمرضه ومطالبته بإحالاته للجهة الطبية، فمن ثم تنتفي نية الاستقالة لديه أو قرينة الاستقالة الضمنية خاصة وأنه لم يثبت من الأوراق اتصال علمه بإنذاره قبل إنهاء خدمته، وتبعاً لذلك فإن قيام جهة الإدارة بإنهاء خدمته للانقطاع عن العمل استناداً لقرينة الاستقالة الضمنية طبقاً لحكم المادة (٩٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة - المنتفية في حقه وفق ما تقدم يجعل القرار رقم ١٢٣ لسنة ١٩٩١ بإنهاء خدمته مخالفاً للقانون وحقيقاً بالإلغاء مع ما يترتب على ذلك من آثار"^(١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٨٧٨ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/٢/١٦ - غير منشور.

وهو ما تؤكد ذات المحكمة في قضاء آخر لها بقولها: "جري قضاء هذه المحكمة أيضًا في مجال بحث انقطاع العامل عن العمل علي أنه إذا اقترن الانقطاع بتقديم طلب في اليوم التالي لإحالاته إلي القومسيون الطبي فإن ذلك يكفي للإفصاح عن سبب الانقطاع وهو المرض وتكون علة الاستقالة الضمنية التي رتبها القانون علي الانقطاع عن العمل منتفية وعلي جهة الإدارة اتخاذ الإجراءات المقررة حيال هذا الطلب وعدم إعمال قرينة الاستقالة الضمنية"^(١).

والى هذه القاعدة أشارت أيضًا الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية حيث تقول: "من المقرر - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن إنهاء الخدمة عملاً بالمادة ٨١ من نظام الخدمة المدنية يقوم على قرينة على الاستقالة الضمنية، أي اعتبار الانقطاع عن العمل مدة تزيد على خمسة عشر يوما دون إذن بمثابة قرينة على استقالة ضمنية للموظف وعلى نيته ورغبته في هجر الوظيفة، فإذا ما ثبت بأي طريق أن هناك سبباً آخر للانقطاع فإن قرينة الاستقالة الضمنية تنتفي في هذه الحالة. لما كان ذلك، وكان تعميم ديوان الموظفين رقم ٢ لسنة ١٩٧٣ الساري في ظل المرسوم بنظام الخدمة المدنية قد تضمن النص في شأن إجراءات وشروط التصريح بالإجازات المرضية على أنه في حالة إبلاغ الموظف بمرضه تقوم الجهة التابع لها بتحويله للكشف عليه بموجب النموذج الخاص الذي أعدته وزارة الصحة العامة لهذا الغرض إلى المستوصف المسجل عليه الموظف أو أقرب

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٧٩٩ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/٢/٩- غير منشور، وحكمها في الطعن رقم ٢٥٤٨ لسنة ٣٢ ق.ع جلسة ١٩٨٩/٦/٦- مجموعة المكتب الفني- السنة ٣٤- صفحة رقم ١٠٨٩، ويراجع في ذات المعنى حكمها في الطعن رقم ٢٦٣٧ لسنة ٤٥ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٠/١١/١٥- مجموعة القوانين والمبادئ القانونية الصادرة عن المكتب الفني بهيئة قضايا الدولة- الجزء الخامس من احكام المحكمة الإدارية العليا في ثلاث سنوات (١٩٩٩-٢٠٠١)- (٢٠٠٢- ص ٢٠- ٢١).

مستوصف لمقرر عمله إذا كانت حالته تستدعي ذلك، وفي هذه الحالة لا يجوز للموظف الحصول على إجازة مرضيه من جهة أخرى غير التي أحيل إليها، وإذا كان ذلك وكان الثابت من الاطلاع على التقارير الطبية المقدمة من المستأنفة أن انقطاعها عن العمل قد اقترن بإبلاغها عن مرضها وتحويلها إلى المستشفى في الفترة من ١٢/٤/١٩٩٨ حتى ٢٥/٤/١٩٩٨، وانتهى الأمر بالكشف عليها بواسطة مستشفى الطب الطبيعي والتأهيل الطبي الذي أثبت مرضها وصرح لها بالراحة لمدة أسبوع ابتداءً من ١٢/٤/١٩٩٨ الأمر الذي يثبت مرض المستأنفة خلال تلك الفترة ويفصح عن سبب انقطاعها عن العمل وهي المرض الذي أبلغت به منذ بداية الانقطاع باستنزاف هذه المدة التي اعتبرها قرار انتهاء الخدمة كمدة انقطاع وهي من ١٣/٤/١٩٩٨ حتى ٢٧/٤/١٩٩٨ فإن المدة الباقية لا تبلغ الحد الذي يعتبر معه قرينة على الاستقالة الضمنية، وعليه فإن قرار انتهاء خدمة المستأنفة يكون قد صدر مخالفاً للقانون، ويكون معه فاقد الأساس القانوني^(١).

وهو عين ما قرره أيضاً مجلس شورى الدولة اللبناني حيث يقول: "حيث يستفاد من تقرير اللجنة الطبية في الشمال أنه سبق للمدعية وقدمت لرئيس دائرة التربية في الشمال تقريراً طبياً لمدة شهر معطى لها من الدكتور شعار بتاريخ ٨ آذار سنة ١٩٥٨ فأحال هذا التقرير إلى اللجنة الطبية في الشمال التي أيدت مضمونه وجزمت في تقريرها تاريخ ١١ آذار سنة ١٩٥٨ أن المدعية مريضة بمرض يجعلها غير صالحة للخدمة.

حيث إن تقرير اللجنة المذكورة رفع إلى رئيس دائرة التربية في الشمال فكان عليه أن يعطيه المجرى القانوني حيث إنه يتضح مما تقدم أن انقطاع المدعية عن العمل كان بسبب مرضها وقد أعلمت الإدارة المختصة بذلك وأبرزت

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٠٠٤/٦٤ إداري جلسة ٢٠/١٢/٢٠٠٤ - منشور على موقع البوابة القانونية - إدارة الفتوى والتشريع الكويتية على الانترنت: <http://www.law.gov.kw/>، تاريخ الزيارة ٨/٨/٢٠٢٢ م.

لها تقريراً طبياً معطى من الدكتور شعار، حيث إنه لا يجوز والحالة ما ذكر اعتبار المدعية مستقلة من الوظيفة، حيث إنه يقتضي إبطال المرسوم المطعون فيه^(١). وتنتفي قرينة الاستقالة الضمنية في هذه الحالة ولو ثبت بعد ذلك عدم صحة هذا العذر، مع عدم الإخلال بحق الإدارة في هذه الحالة في مؤاخذة الموظف المنقطع تأديبياً عن هذا التمارض، وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر صراحة في ظل المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين الملغى بقولها: "جري قضاء هذه المحكمة علي أن المشرع أقام قرينة قانونية قابلة لإثبات العكس مقتضاها اعتبار العامل مستقياً استقالة ضمنية إذا انقطع عن العمل أكثر من خمسة عشر يوماً متتالية بغير إذن، وتنتفي هذه القرينة إذا أبدي العامل أن سبب انقطاعه هو المرض حتى ولو تبين فيما بعد عدم صحة هذا العذر، وفي هذه الحالة يكون محلاً للمساءلة التأديبية وأوجب المشرع علي العامل المنقطع عن العمل بسبب المرض إخطار جهة عمله خلال (٢٤) ساعة علي الأكثر من انقطاعه مع بيان محل إقامته حتى يتسنى لتلك الجهة إحالته إلي المجلس الطبي المختص لتوقيع الكشف عليه تمهيداً لمنحه الإجازة اللازمة"^(٢).

ونجد تطبيقاً بهذا المعنى أيضاً في حكم مجلس شورى الدولة اللبناني الصادر بتاريخ ١٣/٧/١٩٧٠م، والذي جاء فيه: "وحيث على فرض أن المستدعي لم يرسل تقريراً طبياً بعد ابلاغه رئيسه المباشر في ١١/١٠/١٩٦٧، فإن المادة ٣٩ ترتب نتائج قانونية على المستدعي وعلى الإدارة معا فتقضي بأن عدم إرساله التقرير يعرضه للعقوبات التأديبية ويحق للإدارة في هذه الحالة أن ترسل طبيباً

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٩٦٥/٨٧٣ بتاريخ ١١/٥/١٩٦٥ - منشور على موقع مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت: <http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٨/٤/٢٠٢٢م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٤٩٧ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٣/٢/٢٠٠٨ - غير منشور.

لمعاينته على نفقته الخاصة، وإذا زادت مدة التغيب على عشرة أيام فعلى الرئيس أن يطلب من وزارة الصحة العامة انتداب طبيب لمعاينة المتغيب ووضع تقرير عنه.

وحيث إن إغفال الإدارة القيام بواجبات المعاينة الطبية المفروضة عليها بعد أن زاد تغيب المستدعي أكثر من عشرة أيام بعد انتهاء إجازته المرضية الأولى وإعلامه رئيسه باستمرار مرضه بعد انتهائها يوجب الأخذ بالمبرر المرضي لغياب المستدعي.

وحيث إن المرسوم المطعون فيه يكون مسندا إلى وقائع غير صحيحة ومستلزما للإبطال^(١).

ولكن ما هو المرض الذي يمكن اعتباره عذراً مقبولاً بحيث متى اعتري جسد الموظف المنقطع أو عقله هذا الطارئ امتنع على الجهة الإدارية إنهاء خدمته للانقطاع.

مما لا شك فيه أن كل إدعاء من الموظف المنقطع بقيام عذر المرض بحقه لا يمكن التسليم به من الجهة الإدارية القوامة على شئون المرفق العام الذي يعمل به، وإنما يجب أن يثبت الموظف المنقطع حالة المرض التي قامت به صدقاً وحقاً وحالت دون مباشرته لعمله مدة الانقطاع كي ينتج هذا العذر أثره القانوني في امتناع تطبيق مقتضيات انتهاء الخدمة للانقطاع، وبخاصة في الحالات التي يجعل فيها المشرع الانقطاع عن العمل سبباً مباشراً لانتهاء الخدمة يتحقق أثره بقوة القانون متى توافرت موجبات إعماله على غرار ما هو منصوص عليه في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والقول بغير ذلك يؤدي إلى فتح الباب على مصراعيه أمام عمال الإدارة للتدخل من الالتزامات الوظيفية المفروضة

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٩٧٠/٣٦٤ بتاريخ ١٣/٧/١٩٧٠- منشور على موقع مركز الابحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت: <http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٤ م.

عليهم قانونًا باختلاق أعذار واهية لا تصادف صحيح الواقع والقانون بغية الإفلات من الآثار القانونية التي رتبها المشرع على الانقطاع، وهي نتيجة تجافي منطق العقل ومنطق القانون.

ولقد أتيح للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري أن تفصل هذه الفكرة في فتاها الصادرة بتاريخ ١٥/١٢/٢٠١٩م حيث تقول: "إن المشرع قد نظم كيفية حصول الموظف على الإجازة المرضية، وخول السلطة المختصة وضع الإجراءات المنظمة للحصول على الإجازة المرضية، واعتبر التمارض إخلالاً بواجبات الوظيفة، فإذا انقطع الموظف عن عمله بسبب المرض وهو داخل الجمهورية، فعليه أن يبلغ خلال أربع وعشرين ساعة من انقطاعه رئيسه المباشر في الوحدة التي يعمل بها، مع بيان محل إقامته، ليحيله عن طريق إدارة الموارد البشرية في اليوم ذاته إلى المجلس الطبي المختص تمهيداً لمنحه الإجازة اللازمة، فإذا انقضت الإجازة دون أن يُشفى، وجب عليه أن يعيد الإبلاغ في اليوم التالي على الأكثر لانتهااء الإجازة لإعادة الكشف عليه، ويتكرر الإبلاغ والكشف حتى يشفى الموظف ويعود إلى عمله، وفي الحالات التي يقرر فيها المجلس الطبي المختص تمارض الموظف يتعين على الوحدة التي يتبعها إنهاء خدمته إذا استمر انقطاعه عن عمله بدون إذن خمسة عشر يوماً متتالية ولم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، أو إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل، فيجب إنهاء خدمته من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل.

وتأسيساً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن المعروضة حالتها قد انقطعت عن العمل بتاريخ ٢٤/٦/٢٠١٧، وأبلغت مرضياً بتاريخ ٣/٧/٢٠١٧، وتحدد لها جلسة ٨/٧/٢٠١٧ للكشف الطبي عليها أمام اللجنة الطبية بـ.....، إلا أنها لم تمثل لتوقيع الكشف الطبي عليها، ثم استمرت في الانقطاع عن العمل بالمخالفة لما قرره المشرع من وجوب عرض نفسها على المجلس الطبي المختص

تمهيداً لمنحها الإجازة الطبية اللازمة، ثم أبلغت مرضياً بتاريخ ٢٥/٧/٢٠١٧. وحددت لها جلسة ٢٧/٧/٢٠١٧، إلا أنها لم تمثل كذلك لتوقيع الكشف الطبي عليها، واستمر انقطاعها حتى مثلت أمام المجلس الطبي بتاريخ ٢٣/٩/٢٠١٧، والذي قرر عودتها إلى العمل اعتباراً من اليوم التالي الموافق ٢٤/٩/٢٠١٧، وبناء على ذلك باشرت عملها، بعد فترة انقطاع متواصلة استمرت ثلاثة أشهر بالمخالفة لأحكام القانون، ومن ثم كان يتعين على الجهة الإدارية إعمال ما قرره المادة (٥/٦٩) من قانون الخدمة المدنية، وهو إنهاء خدمتها بقوة القانون بمجرد الانقطاع عن العمل مدة خمسة عشر يوماً متتالية وحيث لم تقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يفيد أن انقطاعها كان بعذر مقبول، إلا أن الجهة الإدارية لم تفعل ذلك وتراخت عن إعمال هذا الحكم بحجة أن المعروضة حالتها قد أبلغت مرضياً، ومن ثم فإن مجرد إبلاغ المعروضة حالتها وعدم امتثالها بعد ذلك للكشف الطبي لا يُعد عذراً مقبولاً، ولا يجعل الجهة الإدارية في حلٍّ من تطبيق أحكام المادة (٥/٦٩) من قانون الخدمة المدنية المشار إليها، إذ استنطال انقطاع المعروضة حالتها بعد الإبلاغ المرضي مدة جاوزت خمسة عشر يوماً متصلة ولم تقدم ما يثبت مرضها خلال الخمسة عشر يوماً التالية، ومن ثم تنتهي خدمتها بقوة القانون^(١).

وهو ما فطنت إليه أيضاً المحكمة الإدارية العليا في مصر منذ بواكير إنشائها، وعبرت عنه بقولها: "ولئن كان المرض المانع للموظف من مباشرة عمله يعتبر سبباً قاهراً يبرر تغيبه، إلا أنه يجب أن يقوم هذا المرض صدقاً حتى يعذر الموظف في تغيبه، وعليه إقامة الدليل على ذلك"^(٢).

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ١٥/١٢/٢٠١٩ - ملف رقم ٢٠٣٢/٤/٨٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٥ لسنة ٢ ق. ع. جلسة ٢١/٩/١٩٦٠ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٥ - صفحة رقم ١٣٣٤.

وهو ما أكدت عليه ذات المحكمة في قضاء لاحق بقولها: "إن انقطاع المدعي عن عمله بعذر المرض لم يقم عليه أي دليل من عيون الأوراق إذ الثابت أنه طلب إحالته إلى الكشف الطبي فقامت المدرسة بتحويله إلى الإدارة الصحية، وبانتقال الطبيب المختص إلى مسكنه لم يجده فيه وتعذر لذلك الكشف الطبي عليه حتى يمكن تقرير ما إذا كان قد طرأ عليه حقاً طارئ المرض الذي يعوقه عن مباشرة وظيفته أو لم يطرأ عليه ذلك، وما هي الإجازة اللازمة للعلاج- ولما كان من المقرر أن الأجر مقابل العمل والأصل المؤصل أن يخصص الموظف وقته وجهده لأداء واجبات وظيفته وألا ينقطع عن مباشرة مهامها إلا إذا استحصل مقدماً على إجازة بذلك سواء كانت هذه الإجازة اعتيادية أم مرضية- ولما كان المدعي لم يؤد عملاً خلال فترة غيابه ولم يرخص له في الانقطاع عن العمل خلالها ثم لم يضع نفسه تحت تصرف الإدارة الصحية ليسقط قرينة الانقطاع بغير عذر، المستفادة من تخلفه فإنه لذلك لا يستحق مرتبه عن تلك الفترة"^(١).

وتؤكد الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المغربي ذات القضاء في أحكامها، ومن ذلك حكمها الصادر في ٢٠٠٤/٦/٩م، والذي جاء فيه: "أنه مع التسليم بأن المرض العقلي المحتج به من طرف الطاعن وصل إلى درجة القوة القاهرة التي منعت من الالتحاق بالعمل خلال الفترة الممتدة من ١٩٩٤/٩/٢٨ إلى ١٩٩٧/٩/٢٨، فإنه بعد هذه الفترة لا يوجد بالملف أي مبرر لعدم الالتحاق بالعمل أو ممارسة الطعن ضد القرار الصادر بعزله"^(٢).

-
- (١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤١٧ لسنة ٧ ق.ع جلسة ١٩٦٥/٤/٤ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١٠ - صفحة رقم ١٠١٥.
- (٢) الحكم الصادر عن المجلس الأعلى - الغرفة الإدارية - بتاريخ ٢٠٠٤/٦/٩ - قرار عدد ٦١٦ - ملف إداري عدد ٢٠٠٢/١/٤/٧٠٢ - منشور بمجلة القضاء الإداري - مرجع سابق - المجلد ١ - العدد ٢ - ربيع ٢٠١٣ - ص ١٧٩ وما بعدها.

وهذا ما أشار إليه أيضًا مجلس شورى الدولة اللبناني في حكمه الصادر في ١٣/٤/١٩٩٩م، والذي جاء فيه: "بما أن المستدعي يطعن في القرار رقم ١١٤٧/ب تاريخ ١٢/٦/١٩٨٣ الصادر عن محافظ مدينة بيروت، والذي يعتبره مستقيلًا من وظيفته في البلدية منذ تاريخ انتهاء إجازته الإدارية في ١٨/٦/١٩٨٢ وبما أن المستدعي يدلي بأن غيابه وعدم التحاقه بوظيفته بعد انتهاء إجازته يعود لمرضه مرضًا عضالًا في الولايات المتحدة الأمريكية، وبما أنه يتبين من معاينة التقارير المبرزة في الملف أن التقرير الأول والمرسل إلى البلدية مؤرخ من الطبيب في ٣٠ آب ١٩٨٢ أي بعد شهرين ونصف من انتهاء إجازة المستدعي الإدارية. ويبدو أن غيابه - أي غياب المستدعي - قد استمر بموجب تقرير طبي ثان مؤرخ في ١ تشرين الثاني ١٩٨٢ دون إشارة لمدة المرض أو الاحتمال التقريبي للشفاء، وبما أن الفترة ما بين انتهاء الإجازة الإدارية وتاريخ التقرير الطبي الأول بقي غياب المستدعي فيها غير مبرر بأي عذر شرعي، وبما أن التقرير الطبي الذي يعتبره المستدعي غطاءً شرعيًا لهذه الفترة والمضموم لاحقًا إلى ملف المراجعة بتاريخ ٦/٦/١٩٨٧ مؤرخ من قبل الطبيب في ١٩ أيلول ١٩٨٦ ويتضمن إفادة من الطبيب على النحو التالي: "أفيد بهذا أن السيد/..... كان يعاني من مرض حاد في الظهر... أقعده في الفراش من ١٨ حزيران لغاية ٣٠ آب ١٩٨٢ وبما أن هذه الصيغة للتقرير لا تتوافق مع نص المادة ٣٦ من نظام موظفي ومستخدمي بلدية بيروت التي تنص في فقرتها الأولى على أنه "يحق للموظف المتغيب لأسباب صحية أن يتقاضى راتبه كاملاً لمدة شهر واحد على الأكثر على أن يعلم رئيسه فوراً بعنوانه الحالي وبأسباب الداعية للتغيب وأن يرسل إليه تقريراً طبياً يذكر نوع المرض ويحدد مدة التغيب على وجه التقريب، وبما أنه يستفاد من النص أعلاه أن الإعلام بالحالة المرضية يجب أن تكون فورية، وبالتالي فإن التقرير الطبي يأتي نتيجة معاينة لهذه الحالة وليس لتغطية فترة زمنية جاءت قبل أربع سنوات خاصة وأن التقرير الأول أودع الدائرة الإدارية لدى البلدية بتاريخ ٤/٥/١٩٨٣ وبما أن الحرب الإسرائيلية والأحداث الأمنية التي يقول المستدعي أنها أخرت وصول

التقارير إلى البلدية هذه الأحداث لا علاقة لها بتاريخ التقرير الظاهر من المستندات المرفقة أنه جاء بعد شهرين ونصف من انتهاء إجازة المستدعي. وبما أن المستدعي لم يدل في استدعائه طعنا بالقرار رقم ١١٤٧ أو في لوائحه الجوابية بأي سبب آخر لغيابه أو أي عذر سوى المرض الذي لم يستطع تغطية كامل فترته وفقا للقانون بحيث يكون القرار المطعون فيه متخذًا وفقا للقانون، ويقتضي رد طلب الإبطال المقدم من المستدعي. وبما أن كل ما أدلي به خلافاً يستوجب الرد لعدم ارتكازه على أسباب قانونية صحيحة^(١).

ويستوي أن يكون المرض الذي حال دون حضور الموظف المنقطع إلى مقر عمله وأدى إلى انقطاعه عن العمل، وعدم تمكنه من القيام بأعباء الوظيفة الموكلة إليه مرضًا عضويًا أو نفسيًا أو لآفة حلت بعقله حالت بينه وبين مباشرة عمله والقيام بأعباء الوظيفة العامة.

وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ٢٩/٦/١٩٧٤م، والذي جاء فيه: "يستبين من الشهادات الطبية المودعة ملف الطعن - وقد اختلفت مصادرها أن المخالف كان مصابا بمرض نفسي واضطراب عقلي يرجع إلى عام ١٩٦٨ وقد تأيد ذلك بكتاب الإدارة العامة للقومسيونات الطبية المؤرخ ١١ من أغسطس سنة ١٩٧٣ الذي تضمن أن تلك الإدارة ترى أن حالة المخالف العقلية ترجع إلى عام ١٩٦٧ وأنها ترى احتساب أيام انقطاعه خلال الفترة من ٨ من فبراير سنة ١٩٦٨ إلى ١٤ من يناير سنة ١٩٦٩ إجازة مرضية، ومن ثم يكون انقطاعه عن العمل له ما يبرره وبذلك يكون الجزاء قد فقد أحد أركانه وهو السبب، وإذ ذهب الحكم المطعون فيه غير هذا المذهب فإنه قد خالف القانون

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ٩٨/٤٢٨ - ٩٩ بتاريخ ١٣/٤/١٩٩٩ - منشور على موقع مركز الابحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت: <http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٨/٤/٢٠٢٢م.

ويتعين لذلك القضاء بإلغائه وببراءة المخالف مما أسند إليه في قرارات الاتهام المشار إليها^(١).

كما قضت أيضًا بأنه "متى ثبت أن الطاعن كان خلال عام ١٩٦١ مصابا بمرض عقلي فإنه كان يتعين إعفاؤه من معقبات هذا المرض ذي الأثر الخطير على سلوكه وكفايته، ومن بين هذه المعقبات أعمال أحكام المادة ٣٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ في شأنه تأسيسا على أنه قدم عنه تقريران متتاليان بمرتبة ضعيف أحدهما: تقرير عن عام ١٩٦١ المشار إليه - وهي أحكام من شأن أعمالها أن تترتب عليها آثار خطيرة قد تصل إلى الفصل من الوظيفة وهو ما تحقق فعلا بالنسبة إلى الطاعن بعد أن قدم عنه تقريرًا ثالثًا بمرتبة ضعيف عن عام ١٩٦٣ - ذلك أن هذه الآثار ولئن لم تكن لها طبيعة التأديب إلا أنها لا تخرج عن كونها جزاءات على ضعف الكفاية لا يجوز أعمالها في حق موظف كان عند تقدير كفايته مصابا باضطراب عقلي - إذ إن هذا المرض يعتبر سببا أجنبيا لا يد للطاعن فيه حال دون قيامه بواجبات وظيفته على الوجه المطلوب فلا يسوغ مساءلته عن معقباته، وليس في عدم أعمال أحكام المادة ٣٢ المشار إليها في شأن الموظف المصاب بمثل هذا المرض ما ينطوي على عدم رعاية للمصالح العام ولحسن سير العمل في المرافق العامة إذ تكفلت أحكام القانون بتنظيم مركز الموظف المريض وإنهاء خدمته - عند الاقتضاء - بسبب عدم اللياقة الصحية، وذلك على الوجه الذي ارتأه المشرع كفيلا بتحقيق المصلحة العامة والمواءمة بينها وبين مصلحة الموظف المريض"^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٤ لسنة ١٦ ق.ع جلسة ١٩٧٤/٦/٢٩ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١٩ - صفحة رقم ٤٥٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧١٠ لسنة ١٠ ق.ع جلسة ١٩٦٦/٦/٢٥ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١١ - صفحة رقم ٧٢٦.

وبذات المعنى أخذ ديوان المظالم السعودي واعتبر المرض النفسي شأنه شأن المرض العضوي عذراً مشروعاً يبرر انقطاع الموظف عن عمله متى حال بين الموظف وبين إمكانية أدائه للعمل والقيام بأعباء الوظيفة الموكلة إليه، ونجد تطبيقاً لذلك في حكمه الصادر في ١٦/٤/١٤٣٠ هـ، والذي جاء فيه: "وحيث إن الرقابة القضائية على سبب القرار الإداري تكون: إما بالرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع التي بني عليها القرار، أو بالرقابة على صحة تكييف الوقائع بعد التحقق من وجودها والرقابة كذلك على ملائمة القرار الإداري.

وحيث إنه بتطبيق ما سبق على القضية الماثلة فإن القرار بطي قيد المدعي جاء مسبباً بانقطاع المدعي عن العمل، وحيث إن الثابت من أوراق القضية أن التقرير الطبي المرفق نسخة منه بأوراق القضية قد تضمن بيان لحالة المدعي بما نصه: أن المذكور - المدعي - راجع عيادات العناية التخصصية في ١٢/٦/١٤٢٩ هـ وهو يعاني من اكتئاب حاد مصحوب بأعراض ذهنية سلبية منذ أكثر من سنة وأدى إلى تغيبه عن العمل وعزلته التامة عن الناس وعدم قدرته على الحديث حتى مع أهل بيته وأرق إلخ، وأنه تم منحه العلاج المناسب ونصح بالمراجعة.

ومما سبق فإن الدائرة تخلص إلى أن تغيب المدعي كان لعذر مشروع نتيجة للعارض الصحي الذي ألم به وسبب له عزله تامة وعدم قدرة في التواصل مع الناس حتى المقربين منهم^(١).

وهذا ما جرى عليه القضاء الإداري المغربي أيضاً في أحكامه باستمرار، ومن أحكامه في هذا الصدد حكم الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر في

(١) حكم المحكمة الإدارية رقم ٣/د/ق/٢ لعام ١٤٣٠ هـ في القضية رقم ١/٧٤٩٠/ق لعام ١٤٢٩ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ١/٤١٧/س/٨ لعام ١٤٣٠ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٣٦ هـ - المجلد الأول - صفحة رقم ٥٣٩ وما بعدها.

٢٠/١٠/٢٠١١م، حيث أكد فيه المجلس على أن انقطاع الموظف عن العمل بسبب مرضه، سواء أكان عضوًا أو نفسيًا، لا يجيز للإدارة إيقاع عقوبة تأديبية في حقه في غياب الضمانات المنصوص عليها قانونًا، إذ لا تتحقق حالة ترك الوظيفة، والتي تجيز للإدارة سلوك المسطرة المنصوص عليها في الفصل ٧٥ مكرر من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ما دام أن انقطاعه عن العمل كان لسبب خارج عن إرادته ومبررًا بمرضه.^(١)

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية بأكادير بأن "الثابت من وثائق الملف أن الطاعن أصيب بمرض عقلي، وكان يتابع العلاج من تاريخ ٢٠٠٣/٩/٣، وبالتالي فإنه لم يكن من حق الإدارة إنذار الطاعن بالعودة إلى العمل، إلا بعد إجراء بحث حول ظروف تغيبه ومعرفة أسباب ذلك، وفي حال تأكدها من مرضه فلها أن تعرضه على الفحص الطبي للتأكد من حالته الصحية وتتصرف على ضوء النتائج المحصل عليها، وإن هي تغاضت عن ذلك يكون إنذارها في غير محله وما رتبته عليه من آثار غير مرتكز على أساس مما يكون معه قرار العزل حليف الإلغاء"^(٢).

وفي ذلك تقول أيضًا المحكمة الإدارية بمكناس: "حيث إنه بالرجوع إلى عناصر الطلب يتبين أن الطاعن قد أصيب منذ عام ٢٠٠١ بمرض نفسي ألزمه بالخضوع للعلاج الطبي بمستشفى وأن التقرير الطبي المنجز من طرف الأخصائي يفيد أن الطاعن مصاب بمرض نفسي خطير مع اضطراب في الشخصية خلال الفترة ما بين ٢٠٠١ - ٢٠٠٨. وأنه أخضع للعلاج لأكثر من

(١) الحكم الصادر عن المجلس الأعلى - الغرفة الإدارية - بتاريخ ٢٠/١١/٢٠١١ - قرار عدد ٧٥٠ - ملف عدد ٢٠١٠/١/٤/٧١١ - منشور بمجلة القضاء الإداري - مرجع سابق - المجلد ٣ - العدد ٦ - ربيع ٢٠١٥ - ص ٢١٣ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية بأكادير بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٨ - حكم عدد ٢٠٠٨/٨٨ - منشور بالمجلة المغربية للتنمية والإدارة المحلية - المغرب - العدد ٨٩ - ٢٠٠٩ - ص ١٨٠ وما بعدها.

مرة ولفترات غير قليلة يعنى أن الطاعن كان في وضعية يصعب عليه الإدلاء بالشواهد الطبية التي تؤكد إصابته بالمرض النفسي، وإن أقدمت الإدارة على اتخاذ قرار عزله من الوظيفة العمومية بعلّة التحلي الإداري، سيما أن الإدارة من خلال إطلاعها على الملف الطبي للطاعن بمناسبة النزاع القضائي تأكد لها أن الطاعن يعاني من مرض نفسي عضال، وأن الموجود في مثل ظروفه لا يمكن أن يواجه بالتخلي عن العمل، وإن تمسك الإدارة باحترامها لمقتضيات الفصل ٧٥ مكرر من قانون الوظيفة العمومية لتبرير قرار العزل لا يجد مجالا لتطبيقه بالنسبة للحالة النفسية التي كان عليها الطاعن، وأن وضعية المعنى بالأمر تطبق بشأنها مقتضيات الفصول ٤٤ و ٤٧ المكررة من ذات القانون^(١).

ونجد ذات المعنى في حكم المحكمة الإدارية بالرباط الصادر في ٢٠١٢/٢/١٦م، حيث تقول المحكمة: "إن الحالة النفسية والعقلية التي يعاني منها الطاعن والمثبتة بخبرة قضائية طبية مأمور بها من طرف المحكمة وغير منازع فيها، والتي ترتب عنها صيرورته في وضعية لا يمكن معها الاستجابة لطلب الإنذار الموجه إليه من قبل الإدارة في إطار الفصل ٧٥ مكرر من النظام الأساسي للوظيفة العمومية، يجعل تركه للوظيفة كان اضطراريًا وليس إراديًا لكون المرض العقلي هو مرض يرقى إلى مرتبة القوة القاهرة، مما يكون معه قرار العزل المتخذ في حقه على أساس ترك الوظيفة حسب الثابت من اجتهاد محكمة النقض مشوبًا بتجاوز السلطة وموجبًا للإلغاء"^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ ٢٠١١/٤/٧ - ملف رقم ٥/٢٠١٠/٤٥ - منشور بالمجلة المغربية للتنمية والإدارة المحلية - مرجع سابق - العدد ١٠٤ - يونيو ٢٠١٢ - ص ٢٤٩ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ ٢٠١٢/٢/١٦ - ملف رقم ٢٠٠٨/١٢٠ - منشور بالمجلة المغربية للتنمية والإدارة المحلية - مرجع سابق - العدد ١١٢، ١١٣ - سبتمبر/ديسمبر ٢٠١٣ - ص ١٨٢ وما بعدها.

ويجب أن ننبه هنا إلى ملحوظة هامة، وهي أن المشرع المصري يستلزم ضرورة قيام الموظف المنقطع عن عمله بسبب المرض بضرورة إبلاغ رئيسه المباشر بالوحدة التي يعمل بها بذلك مع بيان محل إقامته خلال أربع وعشرين ساعة من حدوث الانقطاع إذا كان داخل جمهورية مصر العربية، ويجب على رئيسه أن يحيله عن طريق إدارة الموارد البشرية للمجلس الطبي المختص في اليوم ذاته تمهيداً لمنحه الإجازة المرضية اللازمة، حيث تنص المادة (١٤٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه "إذا انقطع الموظف عن عمله بسبب المرض وهو داخل الجمهورية، فعليه أن يبلغ خلال أربع وعشرين ساعة من انقطاعه رئيسه المباشر في الوحدة التي يعمل بها مع بيان محل إقامته ليحيله عن طريق إدارة الموارد البشرية في اليوم ذاته إلى المجلس الطبي المختص تمهيداً لمنحه الإجازة اللازمة، فإذا انقضت الإجازة دون أن يشفى وجب عليه أن يعيد الإبلاغ في اليوم التالي على الأكثر لانتهااء الإجازة لإعادة الكشف عليه، ويتكرر الإبلاغ والكشف حتى يعود الموظف إلى عمله".

أما إذا كان الموظف المنقطع خارج البلاد فعليه أن يبلغ وحدته خلال أربع وعشرين ساعة عن طريق البعثة الدبلوماسية بالمكان الموجود به إن وجدت، كما يجب عليه في هذه الحالة أن يحصل على تقرير طبي بشأن حالته المرضية مصدقاً عليه من البعثة الدبلوماسية، ويتعين على الموظف المنقطع فور عودته من الخارج أن يقدم التقرير المذكور إلى جهة عمله لإحالاته إلى المجلس الطبي المختص، حيث تنص المادة (١٤١) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على أنه "إذا انقطع الموظف عن عمله بسبب المرض وهو خارج الجمهورية، فعليه أن يبلغ وحدته خلال أربع وعشرين ساعة عن طريق البعثة الدبلوماسية - إن وجدت - وأن يحصل على تقرير طبي عن حالته المرضية، مصدقاً عليه من البعثة وعلى الموظف تقديم التقرير إلى جهة عمله بعد عودته من الخارج لإحالاته إلى المجلس الطبي المختص".

ثانياً: السجن أو القبض:

إن انقطاع الموظف الإرادي عن العمل - كما أوضحنا فيما تقدم - وحده الذي ينتج الأثر الذي قرره المشرع في فصر عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وبالتالي فإن انقطاع الموظف عن عمله للقبض عليه من قبل السلطات العامة المختصة أو إيداعه بالسجن يعد انقطاع لا إرادي يحول بين الإدارة وبين تطبيق مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية.

وهو ما تؤكد عليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتاها الصادرة بتاريخ ١٢/٧/٢٠٢١م، حيث تقول: "إن المشرع في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ناط بالسلطة المختصة تحديد أيام العمل في الأسبوع ومواقيته وتوزيع ساعاته، وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، ويحظر على الموظف الانقطاع عن العمل إلا لإجازة يستحقها في حدود الإجازات المقررة قانوناً، وإلا حُرِم من أجره عن مدة انقطاعه دون الإخلال بمسؤوليته التأديبية، ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع - في القانون المذكور - ربط الحرمان من الأجر والمسئولية التأديبية وإنهاء خدمة الموظف للانقطاع، بالانقطاع الإرادي الذي يرجع إلى إرادة الموظف، بحسبان أنه لا يجوز ترتيب هذا الأثر على الانقطاع الملايس لظروف وأسباب خارجة عن الإرادة، وهو ما تنبه إليه المشرع حين قيد سلطة جهة الإدارة في إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل حال تقدمه بعذر مقبول خلال المدة المقررة قانوناً، بما يؤكد انصراف حكم الحرمان من الأجر والمسئولية التأديبية وإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل إلى حالة الموظف المنقطع إرادياً دون سواه، فإذا كان الانقطاع لعذر قهري جاز للسلطة المختصة الاعتراف بهذا العذر، فإذا قبلت هذا العذر امتنع عليها إنهاء خدمته".

ثم رتبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في فتاها المتقدمة النتيجة المترتبة على الانقطاع اللا إرادي لعذر قهري خارج عن إرادة الموظف

لكونه مقبوضاً عليه من قبل السلطات المختصة، وهي عدم جواز إنهاء خدمته للانقطاع في تلك الحالة بحسبان أن هذا الانقطاع يعد انقطاعاً لا إرادياً يحول بين جهة الإدارة وبين إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل حيث تقول الجمعية: "لا مناص من استصحاب أثر واقعة القبض على تلك الفترة، ومن ثم يكون انقطاع المعروضة حالته خلالها خارجاً عن إرادته بسبب الظروف التي لا بدت انقطاعه، ويتخلف من ثم مناط إعمال أثر الانقطاع عن العمل المقرر بالمادتين (٤٦) و (٥/٦٩) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه في تلك الحالة، لانصراف حكمها إلى الانقطاع الإرادي دون سواه بما يتعين معه عودة المعروضة حالته إلى العمل"^(١).

وهو ما سبق أن أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر أيضاً بقولها: "لما كان اعتقال الموظف يعتبر من الأعذار التي ترقى إلى مرتبة القوة القاهرة في مجال منعه من الحضور إلى مقر عمله، فتبقى العلاقة الوظيفية قائمة في حالة الاعتقال، طالما لم تسند إلى الموظف تهمة محددة أو يحكم بإدانته أو يصدر بشأنه قرار خاص، وأنه ترتيباً على استمرار العلاقة الوظيفية قائمة ومتصلة فإن الموظف يستحق مرتبه عن فترة الاعتقال باعتباره مرتباً وليس تعويضاً كما يكون له الحق في الترقية بالأقدمية إذا ما حل عليه الدور"^(٢).

وهذا ما يؤكده أيضاً ديوان المظالم السعودي بقوله: "المناطق في إيقاع هذا الجزاء إذا أرادت الإدارة إنزاله بالموظف المنقطع أن يكون انقطاعه بدون عذر مشروع، ولا ريب في أن العذر المشروع في مثل هذه الحالة هو السبب القاهرة الخارج عن إرادة الموظف والذي يحول بينه وبين حضوره لجهة الإدارة، ومن ثم

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ١٢/٧/٢٠٢١ - ملف رقم ٤٠٣/٢/٨٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٣٤ لسنة ١٤ ق. ع جلسة ١٩٧٣/٤/١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١٨ - صفحة رقم ٧٨.

مباشرة أعماله الوظيفية، وحيث إنه بالبحث عما إذا كان لدى المدعي عذراً مشروعاً يتمتع معه على الإدارة طي قيده تبين أن المدعي قد أودع في السجن من تاريخ ١٤٠٥/١/٢٩ هـ تاريخ انقطاعه عن عمله وحتى ١٤٠٥/٨/٢٩ هـ تاريخ إخلاء سبيله من السجن كما ورد في خطاب مدير إدارة مكافحة المخدرات بجدة المؤرخ في ١٤٠٥/١١/٢٠ هـ، وغنى عن البيان أن واقعة السجن التي تعرض لها المدعي تعتبر من قبيل القوة القاهرة التي لا يستطيع معها المدعي مباشرة أعماله الوظيفية. وحيث إنه لما كان الأمر كما سلف من ثبوت وجود عذر شرعي للمدعي، وأن هذا العذر مع ثبوته كان قائماً عند إصدار الإدارة قرارها بإنهاء خدمته في ١٦/٧/١٤٠٥ هـ مع إنه لم يفرج عنه إلا بتاريخ ١٤٠٥/٨/٢٩ هـ متى كان الأمر كذلك فإن استناد الإدارة في قرارها محل الطعن يضحى فاقداً مستنده النظامي مشوباً بعيب مخالفة النظام فيما قرره من إنهاء خدمة المدعي مع ثبوت وجود عذر شرعي قائم به عند إصدار القرار مما يجعل هذا القرار باطلاً متعين الإلغاء^(١).

وهو ذات المعنى الذي أكد عليه الديوان في قضائه اللاحق حيث يؤكد أن غياب المدعي بعذر شرعي خارج عن إرادته، لكونه موقوفاً في قضية لا علاقة لها بقرار الفصل وقد بلغ مرجعه بذلك^(٢)، يجعل قرار الفصل الصادر من الجهة

(١) حكم المحكمة الإدارية رقم ٢/د/ف/٦ لعام ١٤١١ هـ في القضية رقم ٨١/٢/ق لعام ١٤٠٧ هـ المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ١٣١/ت/٣ لعام ١٤١١ هـ - منشور بمجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢ هـ إلى ١٤٢٦ هـ - سابق الإشارة إليه - المجلد الثالث - صفحة رقم ٢٣٨ وما بعدها.

(٢) ويلاحظ أن ديوان المظالم السعودي قد رتب ذات النتيجة ولو لم يتم إبلاغ الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف المنقطع بسبب انقطاعه من قبل الجهة التي أوقفته أو ألقت القبض عليه، ما دام قد ثبت أنه لم يكن باستطاعته إبلاغ جهة عمله بسبب انقطاعه. (حكم المحكمة الإدارية رقم ٣٧/د/ف/٣ لعام ١٤٢٥ هـ في القضية رقم ٣٠٧٤/ق لعام ١٤٢٤ هـ المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ١٢٧/ت/٦ لعام ١٤٢٦ هـ - منشور بمجموعة الأحكام

الإدارية بعد علمها بسبب غيابه مخالفاً لأنظمة الخدمة المدنية التي اشترطت للفصل غيابه خمسة عشر يوماً بدون عذر يبرر ذلك، في حين أن المدعي كان له عذره الذي يبرره في مثل هذه الحالة.^(١)

والى هذه القاعدة أشار أيضاً القضاء الإداري التونسي، حيث تقول المحكمة الإدارية التونسية: "وحيث إنه من المتفق عليه فقهاً وقضاً أن إقرار حالة التخلي التلقائي عن العمل يفترض وجوباً أن تخلف العون العمومي عن القيام بوظائفه مرده رغبته الواضحة في قطع كل علاقة تربطه بإدارته سواء كان ذلك بصفة صريحة أو بصفة ضمنية كأن يلتزم الصمت إزاء التنبيه عليه بوجوب الالتحاق بمركز عمله أو أن يتمتع بالافصاح عن السبب الكامن وراء انقطاعه عن العمل.

وحيث إنه ولئن ثبت من أوراق الملف أن الجهة المدعى عليها تقيدت بإجراءات التخلي إلا أن امتناع العارض عن الالتحاق بمركز عمله على إثر التنبيه عليه بوجوب ذلك لم يكن بإرادة نابعة عنه وإنما بسبب وجوده بحالة إيقاف من قبل السلط الأمنية، وهي حاله جعلته في وضع يستحيل معه الامتثال إلى تنبيه الإدارة، وهكذا تنتفي عنه كل رغبة في قطع صلته بوظيفته.

وحيث يخلص مما سبق بيانه أن الجهة المدعى عليها جانببت الصواب لما جنحت إلى اتباع إجراءات التخلي عن العمل في شأن العارض في حين كان عليها اتباع الإجراءات التأديبية مع ما يعنيه ذلك من وجوب إحالته على مجلس التأديب

== والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢هـ إلى ١٤٢٦هـ - سابق الإشارة إليه - المجلد

الثالث - صفحة رقم ٢٩١ وما بعدها.)

(١) يراجع في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية رقم ٨/د/ف/٢٤ لعام ١٤٢١هـ في القضية

رقم ٢/٢٤٩/ق لعام ١٤٢١هـ المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ١٣٣/ت/٤ لعام ١٤٢١هـ

- منشور بمجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢هـ إلى ١٤٢٦هـ - سابق

الإشارة إليه - المجلد الثالث - صفحة رقم ٢٧٣ وما بعدها.

وتمكينه من إبداء وسائل دفاعه، وهو ما يجعل قرارها معيباً من هذه الناحية وغير مستند إلى أسس واقعية سليمة، ولا يجديها في هذا الصدد تمسكها بعدم علمها بكون العارض كان في حالة إيقاف من قبل السلط الأمنية ضرورة أن أوراق الملف تقيم الدليل بما لا يدع مجالاً للشك على صحة أقوال المدعي، خاصة وأن والده أعلم مدير المعهد الذي يعمل به العارض أن ابنه في حالة إيقاف على ذمة العدالة، وذلك بمقتضى برقية وجهها إليه في ١٦ ماي ١٩٩١^(١).

وهو ما تؤكد عليه ذات المحكمة في حكم آخر بقولها: "طالما ثبت بالرجوع إلى مظروفات الملف أن المعقب ضده قد انقطع عن العمل نتيجة إيداعه السجن في إطار قضية جزائية فإن غيابه يعتبر بقوة القانون وذلك لتواجده في وضع يستحيل معه الامتثال للتبنيه الموجه إليه"^(٢).

ثالثاً: الاختطاف:

لا شك في أن اختطاف الموظف العام من قبل جهة ما سواء أكانت معلومة أو مجهولة، يشكل حائلاً بينه وبين الحضور إلى مقر عمله وأداء مهام الوظيفة الموكلة إليه، وهو ما يستتبع وبحكم اللزوم القانوني أن يُطرح على بساط البحث تساؤل على قدر كبير من الأهمية يتعلق بمدى أحقية جهة الإدارة في إعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع بحق الموظف المختطف وفصم عرى العلاقة الوظيفية بينها وبين هذا الأخير.

(١) قرار المحكمة الإدارية التونسية في مادة تجاوز السلطة - القضية عدد: ٣٨١١ تس - تاريخ

القرار: ١٠ جانفي ١٩٩٦ - سابق الإشارة إليه.

(٢) قرار المحكمة الإدارية التونسية التعقيبي الصادر في القضية عدد: ٣١٨٢٩٩ بتاريخ ١٨

جوان ٢٠٢٠ - المبادئ المقررة في فقه قضاء المحكمة الإدارية وأرائها الاستشارية سنة

٢٠٢٠ - ص ٦٢ - منشور على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت:

<https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١٠/١١/٢٠٢٢م.

والحقيقة أن إعمال ذات القاعدة المتقدم ذكرها والتي تقضى بأن انقطاع الموظف الإرادي وحده هو الذي ينتج أثره في فسم عرى الرابطة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة، ويمنح جهة الإدارة الحق في إنهاء خدمته للانقطاع متى بلغ المدد التي عينها المشرع، يؤدي بنا إلى القول بأن انقطاع الموظف عن عمله بسبب اختطافه، وهو عذر قهري خارج عن إرادته، يحول بين جهة الإدارة وبين إنهاء خدمته للانقطاع عن العمل في هذه الحالة.

وهذا ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتاها الصادرة في ٢٠٢١/٩/٣٠م حيث أكدت الجمعية على أن انقطاع الموظف عن عمله نتيجة اختطافه، وثبت ذلك من خلال محاضر رسمية وتحريات أجريت بمعرفة السلطات المختصة بعدم إرادة الموظف المنقطع بما ينتقي معه مناط تطبيق حكم المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، لانصراف حكمها إلى الانقطاع الإرادي عن العمل دون سواه، ومن ثم لا يجوز إنهاء خدمة الموظف بسبب هذا الانقطاع.^(١)

ومن حق هذه القاعدة أن تسترعى النظر من ناحيتين في خصوصية حالة الاختطاف، فهي تثير من ناحية تساؤلًا بديهيًا بصدد المدة الزمنية التي يتعين على جهة الإدارة انتظارها قبل فسم عرى العلاقة الوظيفية بينها وبين الموظف المختطف إذا ما طالت مدة تغيبه ولم يعثر عليه، وهي من ناحية أخرى تطرح تساؤلًا آخر على قدر من الأهمية يتعلق بمدى أحقية الموظف المنقطع عن عمله لهذا السبب أو المستحقين عنه في صرف راتبه طيلة مدة الاختطاف.

أجابت عن هذين التساؤلين صراحة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري في فتاها المتقدمة بقولها: "وفيما يخص تحديد المستحقات المالية المقررة في تلك الحالة، فإنه لما كان المعروضة حالته من

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠٢١/٩/٣٠ - ملف رقم ٧٣٣/٦/٨٦ - سابق الإشارة إليها.

المؤمن عليهم الخاضعين لأحكام قانون التأمينات الاجتماعية والمعاشات رقم (١٤٨) لسنة ٢٠١٩ المشار إليه ومن المفقودين الذين لم يعثر عليهم خلال ثلاثة أشهر من تاريخ فقدهم، فمن ثم لا يجوز صرف راتبه، وإنما يكون للمستحقين عنه صرف الإعانة الشهرية المقررة بحكم المادة (٣٤) من هذا القانون بما يعادل ما يستحقون عنه من معاش بافتراض وفاته، وذلك اعتبارًا من/..../ أول الشهر الذي وقع فيه الفقد، ما لم يثبت أن فقده واقع في أثناء تأدية العمل، فتقدر الإعانة- حالئذ- بما يعادل المعاش المقرر في تأمين إصابات العمل والمعاش المقرر في تأمين إصابات الشيخوخة والعجز والوفاة، وتصرف الإعانة مضافًا إليها قيمة الزيادات المقررة في المعاش وفقًا لحكم المادة (٣٥) من القانون المذكور، ويستمر صرف الإعانة لمدة أربع سنوات ما لم يظهر المعروضة حالته حيًا أو تثبت وفاته حقيقة أو حكمًا، وتصرف المبالغ المنصوص عليها في المواد (٣١)، (٣٣)، (٣٧) من هذا القانون في تاريخ انقضاء تلك المدة أو ثبوت الوفاة حقيقة أو حكمًا، وفي تلك الحالة يعتبر تاريخ الفقد هو تاريخ انتهاء الخدمة، وذلك في تقدير جميع الحقوق التأمينية وفقًا لأحكام هذا القانون، وتعتبر الإعانة السابق صرفها معاشًا منذ تاريخ تحقق إحدى الوقائع المشار إليها، وقد دلّ هذا الحكم أيضًا على عدم جواز إنهاء خدمة المؤمن عليه المفقود، إذ لم يعتبر المشرع تلك الإعانة معاشًا إلا بانقضاء تلك المادة أو ثبوت تلك الوفاة، مما يقطع برابطة التوظيف قائمة حتى تتحقق أي من هذه الوقائع^(١).

رابعًا: مشاركة جهة الإدارة في صنع الانقطاع:

مما لا شك فيه أن مقتضيات انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل تكون منتفية بحق الموظف إذا ما ثبت أن انقطاعه عن عمله كان أمرًا خارجًا عن إرادته وكانت جهة الإدارة بتصرفاتها هي التي حالت دون قيامه بأداء واجباته الوظيفية.

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بتاريخ ٣٠/٩/٢٠٢١- ملف رقم ٧٣٣/٦/٨٦- سابق الإشارة إليها.

وهذا هو المعنى الذي سجلته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ١٧/٤/١٩٧١م، حيث أكدت على أنه إذا ما ثبت أن انقطاع العامل عن عمله كان أمراً خارجاً عن إرادته وكانت جهة الإدارة بتصرفاتها هي التي حالت دون قيامه بعمله، فقد انتفى القول بأن عدم مباشرة العامل عمله انقطاع يقيم قرينة ترك العمل للاستقالة، وترتفع بالتالي القرينة القانونية التي رتبها القانون على انقطاع العامل عن عمله.^(١)

ونجد تطبيقاً بهذا المعنى أيضاً في قضاء ديوان المظالم السعودي الصادر في ١٠/٧/١٤٣٢ هـ، حيث أكد على أن الانقطاع المشار إليه في المادة (٥٦/و) من نظام خدمة الأفراد^(٢) إنما يتحقق بترك الفرد لمقر عمله بإرادته واختياره دون أن تكون هناك ملابسات شاركت الإدارة في تكوينها.^(٣)

تلکم هي أهم الأعذار التي أقرها القضاء الإداري المصري والمقارن في خصوصية الانقطاع عن العمل، والتي متى ثبت توافر أي منها بحق الموظف المنقطع أضحى انقطاعه عن عمله لا إرادياً بسبب عذر قهري، وغُلت يد جهة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢ ٤٥٤ لسنة ١٥ ق.ع جلسة ١٧/٤/١٩٧١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١٦ - صفحة رقم ٢٧٠.

(٢) تنص المادة (٥٦/و) من نظام خدمة الأفراد السعودي الصادر بالمرسوم الملكي (م/٩) وتاريخ ١٣٩٧/٣/٢٤ هـ على أن خدمات الفرد تعتبر منتهية لانقطاعه عن عمله دون عذر مدة سبعة أيام متصلة، أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار، أو تجاوز الإجازة بمدة ثلاثين يوماً.

(٣) حكم المحكمة الإدارية رقم ٢٤٦/د/١/ف/٤ لعام ١٤٣٢ هـ في القضية رقم ٢٥١٦/٣/ق لعام ١٤٣٠ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية بالحكم رقم ١٨٧٢/١/س لعام ١٤٣٢ هـ في القضية رقم ٥١٤٠/ق لعام ١٤٣٢ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٣٦ هـ - المجلد الثاني - صفحة رقم ٥٣٥ وما بعدها.

الإدارة عن إعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل المقررة قانوناً بحق هذا الأخير.

إلا أنه يجب التنبيه في هذا الشأن إلى أن المشرع المصري حدد المدة التي يتعين على الموظف أن يتقدم فيها بالأعذار التي حدثت به إلى الانقطاع عن العمل في حالة الانقطاع المتصل بالخمس عشرة يوماً التالية لتمام مدة الانقطاع.^(١) وهو ذات المنحى الذي نحاه المشرع القطري في المادة (١/١١١) من قانون الموارد البشرية القطري رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦.

وهو ما عين ما فعله أيضاً المنظم السعودي في المادة (٢٢٧) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، والتي تنص على أنه "على الموظف- الذي ينقطع عن عمله ولا يعود لاستئنافه لعذر مشروع- أن يبلغ بعذره خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تغيبه، وإلا جاز للجهة الحكومية إنهاء خدمته لغيبابه". ويلاحظ في هذا الخصوص أن المنظم السعودي في النص سالف الذكر جعل مدة الخمسة عشر يوماً تحسب من تاريخ تغيب الموظف، وكان من الأوفق- في وجهة نظري- أن يجعل المنظم السعودي احتساب هذه المدة من الخمسة عشر يوماً التالية لتمام مدة الانقطاع أسوة بما فعله المشرع المصري وغيره من النظم المقارنة.

في حين نجد بعض التشريعات العربية المقارنة لم تعين مدة معينة يجب على الموظف المنقطع إبداء عذره خلالها تاركه الأمر لتقدير جهة الإدارة، وذلك على غرار المشرع الكويتي الذي لم يحدد تلك المدة على وجه الدقة، تاركاً تقدير هذه المدة لجهة الإدارة على أن تكون فترة معقولة، حيث تنص المادة (٣٤) من قرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ بشأن قواعد وأحكام وضوابط

(١) المادة (٥/٦٩) من قانون الخدمة المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والمادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية للقانون سالف الذكر الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

العمل الرسمي على أنه "إذا زاد الانقطاع عن يوم واحد، فإنه يتعين على الموظف إخطار الإدارة التابع لها بأي وسيلة سواء بنفسه أو بما ينوب عنه بالأسباب التي دعت إلى انقطاعه حتى تكون الإدارة على علم لحالته، وحتى يؤخذ ذلك في الاعتبار عند تقدير عذره، على أن يوقف صرف مرتبه عند بلوغ انقطاعه المتصل سبعة أيام، فإن زاد هذا الانقطاع عن خمسة عشر يومًا فإنه يتعين الانتظار لحين عودة الموظف لمعرفة سبب غيابه، وذلك لفترة معقولة تقدرها الجهة يتخذ بعدها الإجراء المقرر قانونًا".

وهو ذات الاتجاه الذي نجاه المشرع الإماراتي حيث لم يحدد في قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية ولائحته التنفيذية سأل في الذكر مدة معينة يجب على الموظف خلالها أن يتقدم بعذره إلى جهة الإدارة، ومن ثم فإنه يمكن للموظف المنقطع أن يتقدم بعذره إلى جهة الإدارة في أي وقت يشاء متى كانت هذه الأخيرة لم تصدر قرارًا بإنهاء خدمته للانقطاع، كما لا يعيب القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع إذا صدر قبل انتهاء مدة الخمسة عشر يومًا التالية للانقطاع.

لذا فأنتني أرى ضرورة الحاجة إلى إدخال تعديل تشريعي من قبل كل من المشرع الكويتي والإماراتي على نص المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، والمادة (٩/١٠١) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي لمعالجة هذه المسألة بنص صريح، خير من ترك تقدير هذه المدة لمحض إرادة الجهة الإدارية نظرًا لخطورة التبعات القانونية التي تترتب على الانقطاع عن العمل المدد التي عينها المشرع، إذ إنه يؤدي إلى فسم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة، وهو ما يستتبع معالجة المشرع للأجال التي يتعين اتخاذ الإجراءات التي عينها في هذا الخصوص بنصوص صريحة جازمة دون ترك الأمر لمحض تقدير الإدارة.

وهو ذات الاتجاه الذي نجاه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المشرع الأردني منح في المادة

(١٦٩/ج) من نظام الخدمة المدنية سالف الذكر للموظف الذي أعتبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالنشر في صحيفة يومية محلية واحدة، على أن يقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، والذي يحق له إذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه إلغاء قراره وإعادة الموظف إلى وظيفته.

بينما نجد تشريعات أخرى أقرت مدة أطول من تلك التي أقرها المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، كالمشرع البحريني الذي حدد المدة التي يتعين على الموظف أن يتقدم فيها بالأعذار التي حدثت به إلى الانقطاع عن العمل - سواء أكان متصل أو غير متصل - بالعشرين يوماً التالية لتمام مدة الانقطاع.^(١)

وعلى العكس من ذلك نجد بعض التشريعات الأخرى تقرر مدة أقصر من تلك التي أقرها المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، كالمشرع الليبي الذي حدد المدة التي يتعين على الموظف أن يتقدم فيها بالأعذار التي حدثت به إلى الانقطاع عن العمل - سواء أكان متصلاً أم غير متصل - بالعشرة أيام التالية لتمام مدة الانقطاع.^(٢)

في حين نجد المشرع العماني قد أجاز للموظف المنقطع العودة إلى العمل خلال سبعة أيام من تاريخ اكتمال مدة الانقطاع المتصل أو غير المتصل وتقديم عذره المقبول، إلا أنه استثنى من هذا الأجل من كان غيابة نتيجة عذر قهري.^(٣)

(١) المادة (٢/٢٨) من المرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية البحريني.

(٢) المادة (٤/١٧٤) من قانون علاقات العمل الليبي.

(٣) المادة (١٤٥/أ) من المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية العماني.

ومن ناحية أخرى فإنه لا يجوز لجهة الإدارة إذا أبدى الموظف المنقطع أعذارًا وقبلتها، أن تصدر بعد ذلك قرارًا بإنهاء خدمته للانقطاع، وبهذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكمها الصادر في ١١/٧/١٩٩٢م، وقد جاء فيه: "إذا ثبت أن الجهة الإدارية قد قبلت عذر العامل المنقطع وتسلم العمل فعلا قبل رفع الدعوى التأديبية ضده فإن الحكم الصادر بتوقيع جزاء الفصل للانقطاع يكون فاقداً لركن من أركانه لصدوره في خصومة لم يعد لها وجود لصدوره - أساس ذلك: المخالفة التي قدم عنها العامل زالت بكل آثارها، وسقطت من حيث الواقع أو القانون ولم يعد لها وجود عند إقامة الدعوى التأديبية ضده - العيب الذي لحق الحكم الصادر في هذه الحالة بانتهااء الخدمة يكون قد انحدر به إلى مرتبة العدم - لا يخضع الطعن في هذا الحكم لمواعيد الطعن في الأحكام - متى اقتنعت الجهة الإدارية بالعذر الذي أبداه الطاعن وإعادته إلى عمله وقام بمباشرة العمل قبل إقامة الدعوى التأديبية ضده فإنه يتعين القضاء ببراءة العامل مما نسب إليه"^(١).

ويخضع مدى مقبولية العذر من عدمه لتقدير الجهة الإدارية بحسب ظروف كل حالة على حدة، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري، وهو ما عبرت عنه المحكمة الدستورية العليا في مصر في حكم حديث نسبياً صادر عنها بقولها: "ترك المشرع الأعذار القانونية المبررة للانقطاع عن العمل دون تحديد ماهيتها، فأوردها في عبارة عامة مطلقة، لتحكمها القواعد العامة، ليبقى دوماً تقدير السلطة المختصة لها وقبولها، وآثارها على العلاقة الوظيفية، ومدى التزامها حدود الضوابط القانونية الحاكمة للانقطاع عن العمل كسبب لإنهاء الخدمة، خاضعاً لتقدير القاضي

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٥٠ لسنة ٣٢ ق.ع جلسة ١١/٧/١٩٩٢ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٧ - الجزء الثاني - صفحة رقم ١٧٧٧ - القاعدة رقم ١٩٣.

الطبيعي، بوصفه الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور طبقاً لنص المادتين (٩٤، ٩٧) منه^(١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "الإنذار والوقف لا يجبان المخالفة التي تتكون من مجموعها الواقعة القانونية المبررة لإنزال حكم الفصل في حالة مجاوزة الغياب خمسة عشر يوماً خلال السنة الواحدة، وتقدير مشروعية سبب الغياب بعد التثبت منه أي قبول العذر وصلاحيته كمبرر للغياب غير المأذون أو عدمه، مرده إلى رأى الهيئة للاعتبارات التي تتفرد بوزن ملاءمتها بحسب طبيعة العمل ومقتضياته في المرفق الذي تقوم عليه، والتي تكون منها عقيدتها واقتناعها تبعاً لظروف العذر الذي يبديه العامل بما لا معقب عليها في ذلك ما دام قرارها قد قام على سببه الصحيح المستمد من أصول لها وجود ثابت في الأوراق وابتغى وجه المصلحة العامة لتمثله في حسن سير العمل في ذلك المرفق بمراعاة خطورة مسئولياته، وخلا من عيب إساءة استعمال السلطة ذلك العيب الذي لم يقدّم المدعي الدليل عليه، ولا إلزام من القانون على الهيئة بإجراء تحقيق لتتحرى بنفسها صحة سبب الغياب ومشروعيته إذ الأصل في الانقطاع عن العمل بدون إذن سابق أنه على خلاف الواجب في حق الوظيفة العامة، وعلى المتغيب الذي يدعى العكس إقامة الدليل على ذلك"^(٢).

غير أن هناك رأياً في الفقه يذهب إلى تقسيم الأعذار في تلك الحالة إلى نوعين وهما: الأعذار المقررة بنص، والأعذار التي يقررها الواقع أو بتعبير آخر غير المقررة بنص، فإذا كانت مقررة بنص خضعت لأحكام هذا النص، أما

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨١ لسنة ٤١ قضائية دستورية - جلسة الخامس من يونيو سنة ٢٠٢١م - الجريدة الرسمية - العدد (٢٢) مكرر (ب) في ٩ يونيو سنة ٢٠٢١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٠٧ لسنة ٧ ق.ع. جلسة ١٩/١/١٩٦٣ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٨ - صفحة رقم ٥١٩.

الأعذار غير المقررة بنص والتي تستند إلى حالة واقعية فهي وحدها التي تستقل الجهة الإدارية بتقديرها تحت رقابة القضاء.^(١)

وإذا كانت هذه القاعدة لا تثير أية إشكالية في الأحوال التي يجعل فيها المشرع من الانقطاع عن العمل سبباً مباشراً لإنهاء الخدمة وليس قرينة على الاستقالة الضمنية أو الحكمية، إلا أنها تثير إشكالية في هذه الحالة الأخيرة حيث يثور التساؤل في هذا الخصوص بصدد مدى سلطة الجهة الإدارية في إعمال قرينة الاستقالة الضمنية بحق الموظف المنقطع إذا أبدى عذراً ارتأت عدم قبوله.

فذهب رأي إلى القول بأنه لكي تنتج قرينة الاستقالة الضمنية أثرها في حق الموظف المنقطع، يجب أن يكون انقطاعه عن العمل بدون عذر، فتنتفي تلك القرينة إذا كان انقطاع الموظف عن العمل بعذر مقبول، وتنتفي من باب أولى تلك القرينة إذا ما قدم الموظف العذر المبرر للانقطاع حتى ولو تبين بعد ذلك أن هذا العذر غير صحيح^(٢)، لأنه بذلك ينقض القول بأن انقطاعه كان بنية العزوف عن العمل والرغبة في الاستقالة، فالعذر الذي يتقدم به الموظف ينفي قرينة الاستقالة الضمنية بالرغم من أنه قد يصلح سبباً للمؤاخذة التأديبية للموظف المنقطع إذا تبين عدم صحته^(٣).^(٤)

(١) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: المرجع السابق - ص ٣٧٥ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٧٤ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٦/١١/٤، وحكمها في الطعن رقم ١٢٩٠٤ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/١/١٩- غير منشورين.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٧٧٠ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/١/٢٦، وحكمها في الطعن رقم ٧٨٠٨ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٨/٢/١٦- غير منشورين.

(٤) انظر: د/ محمد عصفور: سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في الوظيفة العامة- مجلة العلوم الإدارية- تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية- العدد الثاني- ١٩٦٢- السنة الخامسة- ص ٨٨.

فمناط قرينة الاستقالة الضمنية هو أن يكون في إمكان جهة الإدارة تطبيق تلك القرينة في حق الموظف المنقطع عن العمل بعد تقرير موقفها في ضوء ما قد يبديه الموظف من أضرار خلال المدة المقررة قانوناً، فإذا ما قدم الموظف خلال تلك المدة أضراراً يبرر بها انقطاعه عن العمل تغل يد جهة الإدارة عن اعتباره مستقياً^(١).

فقرينة الاستقالة الضمنية لا تقوم بحق الموظف المنقطع إلا إذا اتخذ موقفاً ينبئ عن انصراف نيته للاستقالة بحيث لا تدع ظروف الحال أي شك في دلالاته على حقيقة المقصود، وهذا الموقف يتمثل في إصرار الموظف على الانقطاع عن العمل^(٢).

وهذا ما تؤكد به بعض النظم المقارنة التي أقرت نظم شبيهه بالاستقالة الضمنية كالنظام التونسي، حيث قضت المحكمة الإدارية التونسية بأنه لا يجوز اعتبار العون متخلياً إذا تبين أن عدم التحاقه بالعمل كان راجعاً لأسباب تتعدى إرادته أو أنه تولى خلال فترات الغياب الاتصال بإدارته بأي وسيلة بغاية مباشرة وظيفه أو لإعلامها بأسباب تغيبه ولا يتسنى للإدارة متى لم تقتنع بمبرراته إلا مساءلته تأديبياً^(٣).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤٤ لسنة ٢٩ ق.ع جلسة ١٩٨٦/١١/١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٢ - صفحة رقم ١٣٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٣٥٣ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/٢/٩، وحكمها في الطعن رقم ١٢٨٨٣ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٧/١٢/١٥ - غير منشورين.

(٣) حكم المحكمة الإدارية التونسية الابتدائي الصادر في القضية عدد: ١٣٦١١٨ بتاريخ ٢٦ مارس ٢٠٢٠ - المبادئ المقررة في فقه قضاء المحكمة الإدارية وآرائها الاستشارية سنة ٢٠٢٠ - ص ٦٢ - منشور على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت: <https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١٠/١١/٢٠٢٢ م.

في حين يذهب رأي آخر إلى أن جهة الإدارة تملك سلطة تقديرية في تقدير كون العذر المقدم من الموظف مقبولا أو غير مقبول، ويحق لجهة الإدارة أن تصدر قرارا بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع إذا لم تقتنع بالعذر المقدم منه وارتأت رفضه.^(١)

وغنى عن البيان أن إعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل بدون إذن المدة المحددة قانونا - سواء أكان كسبب مباشر يتحقق بقوة القانون متى توافرت موجباته أو كقرينة على الاستقالة الضمنية أو الحكمية - تتطلب أن يكون الانقطاع مخالفا للقانون، ومؤدى ذلك أنه لا يجوز إنهاء خدمة الموظف للانقطاع إذا كان الانقطاع قائما على سند من القانون كالانقطاع لإجازة من الإجازات المصرح بها قانونا.^(٢)

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى بأن "جهة الإدارة لا تتمتع بأي سلطة تقديرية في منح الزوج أو الزوجة إجازة بدون مرتب أو عدم منح الزوج أو الزوجة إجازة بدون مرتب في حالة سفر أيهما للخارج للعمل أو الدراسة بل يتعين وجوبا علي جهة الإدارة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة مدة بقاء أيهما للعمل أو الدراسة في الخارج.

ومن حيث إنه لما كان ما تقدم وكان الثابت من الأوراق أن الطاعنة كانت قد تقدمت بطلب لجهة الإدارة للتصريح لها بإجازة بدون مرتب لمدة عامين بدءا من ١٩٩٨/٨/١ حتى ٢٠٠٠/٧/٣١، وأرفقت بهذا الطلب مستندا بأن عقد عمل زوجها بالخارج قد أمتد حتى التاريخ الأخير، فإنه كان علي جهة الإدارة أن تقبل هذا الطلب المبدى من جانب الطاعنة - وجوبا - وكان عليها أن تستجيب لطلبها إلزاما، وبالتالي فإن الترخيص لها بإجازة بدون مرتب لمدة سنة واحدة تنتهي في

(١) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٦١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٥٢ لسنة ٢٩ ق.ع جلسة ١٠/١/١٩٨٦ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٢ - صفحة رقم ٦١٦.

١٩٩٩/٧/٣١ ثم إنهاء خدمتها، فإن هذا القرار يكون قد صدر مخالفا لحكم المادة ٦٩ سالف الإشارة^(١) حيث لا تعتبر الطاعنة منقطعة عن عملها في ١٩٩٩/٨/١ علي النحو الذي تضمنه قرار إنهاء خدمتها المطعون فيه، بل أنها في إجازة بدون مرتب مما لا يجوز معه تطبيق حكم المادة "٩٨" من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ علي الطاعنة- الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه حيث انتفت فيه الاستقالة^(٢).

على أنه يجب التنبيه إلى أن هذا الحكم المتقدم لا يصدق إلا على حالة الإجازة الوجوبية- التي لا تملك فيها جهة الإدارة أية سلطة تقديرية لقبولها أو رفضها متى تقدم الموظف بطلب الحصول على الإجازة وتوافرت في حقه شرائطها القانونية- دون غيرها من الحالات الأخرى للإجازات الخاصة بدون أجر، ولا ينال من ذلك صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٤٥٩) لسنة ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٨/١م، والذي تضمن النص في مادته الثالثة على أنه "عند تقدم الموظف الخاضع لأحكام قانون الخدمة المدنية المشار إليه بطلب الحصول على إجازة أو

(١) حيث كانت تنص المادة ٦٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدلة بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤ علي أن "يمنح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما إلي الخارج للعمل أو الدراسة لمدة ستة أشهر علي الأقل إجازة بدون مرتب ولا يجوز أن تتجاوز هذه الإجازة مدة بقاء الزوج في الخارج ويسري هذا الحكم سواء أكان الزوج المسافر من العاملين في الحكومة أو القطاع العام أو قطاع الأعمال العام أو القطاع الخاص ويتعين علي جهة الإدارة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة في جميع الأحوال".

ويقابل هذا النص نص المادة (١/٥٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والتي تنص على أنه "يمنح الزوج أو الزوجة إذا سافر أحدهما إلي الخارج للعمل أو للدراسة لمدة ستة أشهر علي الأقل إجازة بدون أجر مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج، وفي جميع الأحوال يتعين على الوحدة أن تستجيب لطلب الزوج أو الزوجة".

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٣٢ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٦/٢/١٨ - غير منشور.

إجازة خاصة بدون أجر أو تجديدها يتعين على السلطة المختصة الموافقة على هذا الطلب في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديمه ما لم يكن الموظف محالًا إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو في حالة وجود التزامات مالية لجهة عمله تجاهه ما لم يتم بسدادها"، حيث استقر افتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على أن ما يصدره رئيس مجلس الوزراء من قرارات في هذا الخصوص لا تعدو وأن تكون مجرد توجيهات أصدرها رئيس مجلس الوزراء بمقتضى الاختصاص الممنوح له بموجب نص المادة (١٦٣) من الدستور بشأن الإشراف على أعمال الحكومة وتوجيهها، دون أن تكون لتلك التوجيهات أية آثار ملزمة في هذا الخصوص، وهو ما عبرت عنه صراحة بقولها: "إن المشرع حين ناط بالسلطة المختصة في قانون الخدمة المدنية، وهي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة، الترخيص للموظف في إجازة خاصة بدون أجر للأسباب التي يبيدها، وجعل سلطتها في ذلك تقديرية وليست مقيدة، فقد توخى من ذلك ضمان حسن سير العمل في المرفق العام بانتظام واطراد، وعدم تأثره بانقصاص الموظفين القائمين على رأس العمل بسبب الترخيص لأعداد منهم في إجازات خاصة بدون أجر للأسباب التي يبيدها، بما عساه أن يرتبه ذلك من اضطراب في سير العمل، فتكون السلطة المختصة بمفهومها الوارد بقانون الخدمة المدنية، بحكم اتصالها الوثيق بظروف وملابسات العمل بالمرفق العام، هي الأجدر على تقدير مدى ملائمة الترخيص للموظف في الإجازة الخاصة بدون أجر للأسباب التي يبيدها في ضوء تأثير ذلك على حسن سير العمل، ومن ثم فإن انتزاع هذا الاختصاص من السلطة المختصة المشار إليها وإسنادها إلى سلطة أخرى، سواء أعلى أو أدنى منها أو موازية لها، من شأنه الإخلال بالاعتبارات سالفه الذكر التي قدرها المشرع في قانون الخدمة المدنية، لا سيما إن كان هذا الانتزاع قد تم بأداة تشريع أدنى من القانون، فيضاف إلى ذلك مخالفة قواعد التدرج التشريعي، وترتيبًا على ذلك فإنه لا يمكن النظر إلى أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٤٥٩) لسنة ٢٠١٨ فيما تضمنه من إطلاق مدد الإعارات والإجازات الخاصة بدون أجر للأسباب التي

بيديها الموظف، سوى أنها توجيهات للجهات الإدارية يصدرها رئيس مجلس الوزراء استنادًا إلى سلطته المقررة بالمادة (١٦٣) من الدستور بشأن الإشراف على أعمال الحكومة وتوجيهها، دون أن يكون لتلك التوجيهات أي آثار ملزمة فيما عساه أن تتضمنه من مخالفة للقواعد القانونية التي تعلوها في مدارج السلم التشريعي، ومن بين ذلك ما هو مقرر في قانون الخدمة المدنية من إسناد الترخيص في الإجازة الخاصة بدون أجر للأسباب التي يبيدها الموظف إلى السلطة المختصة بمفهومها المحدد في ذلك القانون، وهي الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة، بما لها من سلطة تقديرية في هذا الشأن وفقًا لحاجة العمل ونزولًا على مقتضيات الصالح العام، ومما يؤيد هذا النظر ما أورده نصوص القرار ذاته في عجز المادة الأولى منه من عبارة "لأسباب التي يبيدها الموظف الخاضع لأحكام قانون الخدمة المدنية المشار إليه وتقدرها السلطة المختصة بمفهومها المحدد في القانون المذكور"، وهو ما يفاد منه التسليم بمُكنة السلطة المختصة في تقدير الأسباب التي يبيدها الموظف في طلب الترخيص في الإجازة الخاصة بدون أجر، ولا ينال من هذا النظر ما ورد بنص المادة الثالثة من القرار من أنه: "يتعين على السلطة المختصة الموافقة على هذا الطلب في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يومًا..."، ذلك بأن مقتضى التفسير الصحيح لهذا النص - اتساقًا مع أحكام قانون الخدمة المدنية - هو التزام السلطة المختصة بإصدار قرار الموافقة على طلب الإجازة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ تقديمه حال تقديرها ملاءمة الترخيص في الإجازة للأسباب التي يبيدها الموظف، في حين لا يقوم هذا الالتزام إذا قَدَّرت السلطة المختصة رفض الطلب نزولًا على حاجة العمل التي لا تسمح بذلك، وبهذا المقتضى فإنه يمكن التوفيق بين نصوص قانون الخدمة المدنية، بحسبانه المصدر الرئيسي لأحكام شئون التوظيف، ونصوص قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٤٥٩) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه، والقول على خلاف ذلك بأن القرار قد تضمن تقييدًا للسلطة التقديرية المقررة للسلطة المختصة في شأن الترخيص للموظف في الإجازة الخاصة بدون أجر للأسباب التي يبيدها، من شأنه أن يفضي إلى أثر قانوني محتم مؤداه

عدم مشروعية هذا القرار لمخالفته الأحكام المقررة بأداة تشريعية أعلى. وترتيباً على ذلك فإن أحكام ذلك القرار لا تعدو كونها توجيهات للجهات الإدارية مما يعينها على حسن أداء عملها، ولا تعد ملزمة لتلك الجهات بقدر ما عساه أن تتضمنه من مخالفة لأحكام القانون^(١).

المطلب الثالث

الإنذار

يعد الإنذار إجراء جوهري القصد منه أن تستبين جهة الإدارة مدى إصرار الموظف على ترك العمل وعزوفه عنه، بالإضافة إلى تبصرة الموظف من خلال إعلانها بما سوف يتخذ ضده من إجراءات حيال هذا الانقطاع لكي يتمكن من إبداء عذره قبل اتخاذ هذا الإجراء.^(٢)

ونظراً للتطورات الأخيرة التي لحقت بهذا الشرط في ظل قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولأئحته التنفيذية، فسنعرض أولاً لموقف المشرع المصري من هذا الشرط في فرع أول، ثم نتبع ذلك ببيان موقف النظم العربية المقارنة من هذا الشرط في فرع ثان.

الفرع الأول

موقف المشرع المصري من شرط الإنذار

كانت المادة (٩٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى تشترط صراحة ضرورة قيام جهة الإدارة بإجراء جوهري لكي تنتج الاستقالة الضمنية أو

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بتاريخ ١٦/١٢/٢٠٢٠ - ملف رقم ٣٩٩/٢/٨٦ - سابق الإشارة إليها.

(٢) يراجع في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٢١٢٠ لسنة ٤٨ ق.ع - الدائرة الثانية - جلسة ٢/١٢/٢٠٠٥ - غير منشور.

الحكمية آثارها في حق الموظف، وهي ضرورة توجيه إنذار كتابي إلى الموظف المنقطع بعد خمسة أيام في حالة الانقطاع المستمر، وعشرة أيام في حالة الانقطاع غير المتصل.

غير أن المشرع لم ينص صراحة على ضرورة مراعاة هذا الإجراء في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ أو لائحته التنفيذية، مما أثار الجدل بشأن مدى ضرورة التزام الإدارة بمراعاة هذا الإجراء قبل إصدار قرارها بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع، وحوم الشك حول مدى دستورية نص المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، والمادة (١٧٦) من لائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧، فيما لم يتضمنه من ضرورة إنذار الموظف كتابة قبل إنهاء خدمته للانقطاع عن العمل.

وقد حُسم الجدل الدائر في هذا الخصوص بالفتوى الصادرة بتاريخ ٢٠١٨/٥/٧م من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، وكذلك بالحكم الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٦/٥م من المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٨١ لسنة ٤١ قضائية دستورية، حيث انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في الفتوى آنفة الذكر إلى عدم وجوب إنذار الموظف المنقطع عن العمل بدون إذن قبل إصدار قرار إنهاء خدمته وفق أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، وقد جاء فيها: "ليس ثمة إلزام للوحدات التي يخضع الموظفون فيها لأحكام قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية المشار إليها، حال انقطاع الموظف عن العمل مدة خمسة عشر يومًا متصلة، أو ثلاثين يومًا غير متصلة بإنذار هذا الموظف قبل إنهاء خدمته، وأنه حال انتهاء خدمته بسبب انقطاعه خمسة عشر يومًا متصلة وعدم تقديمه للوحدة التي يعمل بها خلال الخمسة عشر يومًا التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، يكون إنهاء خدمته بدءًا من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أما في حال الانقطاع غير المتصل، فإن خدمة الموظف المنقطع تغدو منتهية من اليوم التالي لاكتمال مدة انقطاعه غير المتصل ثلاثين يومًا.

ولا ينال من ذلك، بأن إنذار الموظف المنقطع عن العمل قبل إنهاء خدمته يعد ضماناً حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية وتوفير الطمأنينة لموظفي المرافق العامة وهو استقرار تملّيه المصلحة العامة، لما ينطوي عليه هذا القول من استحداث حكم التفتت المشرع عن إدراجه في قانون الخدمة المدنية المشار إليه؛ عدولاً عما يقرره قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٨٧ (الملغى) وذلك لاعتبارات قدرها، ولو أراد المشرع الإبقاء على وجوب الإنذار لما أعوزه النص على وجوب ذلك صراحة، وفي سكوتة ما يكفي لوجوب الالتزام بنصوص القانون ولأئحته التنفيذية فحسب، فلا يجوز الخروج عليها باستعارة أحكام لا تتسع لها عبارات هذه النصوص^(١).

كما انتهت المحكمة الدستورية العليا في حكمها المتقدم ذكره إلى عدم مخالفة نصي المادتين (٦٩) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر، والمادة (١٧٦) من لائحته التنفيذية أي نص في الدستور، حيث تقول المحكمة: "إن الاختلاف بين الأحكام التشريعية التي تضمنها قانون الخدمة المدنية عن تلك التي كانت في قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قبل إلغائه، في نطاق الدعوى المعروضة، كانت غايته الاستجابة لمقتضيات الحال، وتغير الواقع عبر المراحل الزمنية المختلفة، وهو ما لا يُعد إخلالاً بمبدأ المساواة، الذي يستقي - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أهم مقوماته من وحدة المرحلة الزمنية التي يطبق خلالها النص القانوني المطروح على المحكمة للفصل في دستوريته، فإذا تباينت النصوص التشريعية في معالجتها لموضوع واحد - كما هو الشأن في الحالة المعروضة - وكان كل منها قد طُبّق في مرحلة زمنية مختلفة، فإن ذلك لا يُشكل بذاته إخلالاً بمبدأ المساواة، وإلا تحول هذا المبدأ من ضابط لتحقيق العدالة، إلى سد حائل دون التطور التشريعي، هذا فضلاً عن أن التنظيم الذي تضمنه كل من النصين

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠١٨/٥/٧ - ملف رقم ٢٠٠١/٤/٨٦ - سابق الإشارة إليه.

المحاليين، باعتبارهما الوسيلة التي اختارها المشرع، وقدر مناسبتها لمواكبة التطور الذي سعى إلى تحقيقه بالنسبة إلى الوظيفة العامة والموظف العام، إنما يُعد مدخلاً حقيقياً لبلوغ الأهداف والغايات التي حددها لذلك، والكافلة لتحقيقها، تتوافق مع طبيعة وجوهر العلاقة التنظيمية التي تحكم علاقة الموظف بالوظيفة العامة، وارتباط تلك الوظيفة الوثيق بالمصلحة العامة، ليضحي التنظيم المشار إليه الذي يختلف عن ذلك الذي يتضمنه قانون العمل الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، مستنداً إلى أسس موضوعية تبرره، ولا يتضمن تمييزاً تحكيمياً يتعارض مع مبدأ المساواة الذي كفله الدستور في المادتين (٤، ٥٣) منه، ولا يُعد خروجاً على مبدأ سيادة القانون الذي اعتبره الدستور في المادة (٩٤) أساساً للحكم في الدولة، ولا يتضمن كذلك انتقاصاً من عناصر أو محتوى أي من الحقوق المتقدمة على نحو ينال من جوهرها وأصلها، وهو ما حظره الدستور بنص المادة (٩٢).

وحيث إن النصين المحاليين - في حدود النطاق المتقدم - لا يخالفان أي نص آخر في الدستور، فمن ثم يتعين القضاء برفض الدعوى^(١).

ونافلة القول، أن المشرع المصري قد نحا منحىً جديداً في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولأئحته التنفيذية، مغايراً لما كان عليه الحال في ظل قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، حيث قدر المشرع أن مواكبة التطور الذي يسعى إلى تحقيقه في مجال الوظيفة العامة يتطلب التخلي عن ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل السير في إجراءات إنهاء خدمته للانقطاع.

غير أنني أرى أنه كان من الأوفق الإبقاء على هذا الشرط في حالة الانقطاع غير المتصل على أن يكون توجيه الإنذار الكتابي للموظف في هذه الحالة بعد عشرين يوماً من الانقطاع، لأن الانقطاع غير المتصل يكون بسبب

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٨١ لسنة ٤١ قضائية دستورية - جلسة الخامس من يونيو سنة ٢٠٢١م - سابق الإشارة إليه.

تغيب الموظف عن العمل بدون إذن لمدة ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة الواحدة، وهو ما يقتضى تنبيه الموظف وتبصرته من قبل جهة الإدارة بمدد انقطاعه عن العمل التي قد لا يكون الموظف متنبهاً لها نظراً لطول المدة بين فترات الغياب على عكس الانقطاع المتصل، بحيث يكون هذا الإنذار بمثابة دق ناقوس الخطر بالنسبة للموظف الذي قد لا يكون مدركاً خطورة الموقف لعدم قدرته على حساب مدد الانقطاع غير المتصل أو لخطئه في حسابها من أن جهة الإدارة تبصره من مغبة هذا التغيب إذا ما استمر وبلغ ثلاثين يومًا.

الفرع الثاني

موقف النظم العربية المقارنة من شرط الإنذار

تباينت التشريعات العربية فيما بينها بشأن ضرورة إنذار الموظف المنقطع عن عمله بدون إذن قبل إصدار قرار إنهاء خدمته لهذا السبب بين مؤيد ورافض، وهو ما سنعرض له على النحو التالي:

أولاً: التشريعات الراضة لضرورة إنذار الموظف المنقطع قبل إنهاء خدمته.

كان المنظم السعودي يشترط في بادئ الأمر ضرورة إنذار جهة الإدارة للموظف المنقطع كتابة على عنوانه الثابت للاستفسار عن أسباب انقطاعه، وتنبيهه إلى أنها ستقوم في حالة عدم إبداء أسباب تقبلها الإدارة خلال خمسة عشر يومًا باتخاذ الإجراءات النظامية بحقه، وهو ما نص عليه صراحة قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٠٤٥/١) وتاريخ ١٤٢٦/٣/٧ هـ المبلغ ب خطاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٤٠٩٥/ب في البند (ثانياً) بقوله: "على الجهات الحكومية إنذار الموظف المنقطع عن العمل كتابة على عنوانه الثابت للاستفسار عن أسباب انقطاعه، وأنها ستقوم في حالة عدم إبداء أسباب تقبلها الإدارة خلال خمسة عشر يومًا باتخاذ الإجراءات النظامية بحقه".

غير أن المنظم السعودي ما لبس وأن عدل عن هذا الشرط، حيث أصدر مجلس الخدمة المدنية قراره الرقيم (١٨٣١/١) في ١١/٤/١٤٣٥هـ بإيقاف العمل بهذا الشرط.

ثم تأكد هذا الأمر بصدور اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية، والتي خلت من ثمة نص على ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل إصدار قرار إنهاء خدمته للانقطاع.

وهو ذات المنحى الذي نحاه المشرع الإماراتي في قانون الموارد البشرية ولوائحته التنفيذية سالف الذكر، والذين أجدا من ثمة نص على ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل إصدار قرار إنهاء خدمته للانقطاع.

وهو عين ما فعله المشرع الكويتي في نظام الخدمة المدنية، حيث أجذب نص المادة (٨١) أو أيًا من نصوص النظام المذكور من ثمة نص يشترط ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل إصدار جهة الإدارة لقرار إنهاء خدمته لهذا السبب.

وبالرجوع أيضًا إلى قانون الخدمة المدنية العُماني سالف الذكر ولوائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢٠١٠/٩ نجدهما قد خلتا أيضًا من ثمة نص يستلزم ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل إصدار جهة الإدارة لقرار إنهاء خدمته لهذا السبب، وهو ذات الاتجاه الذي نحاه المشرع السوداني في قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧، ولائحة الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م سالف الذكر، والذين لم ينصا على ضرورة إنذار الموظف المنقطع قبل إصدار قرار إنهاء خدمته لهذا السبب.

وهو ذات المنحى الذي نحاه كل من المشرع العراقي في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠، ومن بعده أمر سلطة الائتلاف رقم ٣٠ بتاريخ ٨/٩/٢٠٠٣، والذين لم يشترطوا ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل إصدار الجهة الإدارية لقرار إنهاء خدمته لهذا السبب.

وهو ذات الاتجاه الذي أقره المشرع الأردني أيضًا، حيث أجذبت نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ من ثمة نص يشترط ضرورة إنذار الموظف المنقطع عن عمله كتابة قبل إصدار قرار اعتباره فاقدًا لوظيفته.

ثانيا: التشريعات المؤيدة لضرورة إنذار الجهة الإدارية الموظف كتابة بعد انقطاعه عن العمل.

أخذت بعض التشريعات المنظمة للوظيفة العامة في بعض النظم العربية المقارنة منحى مغايرًا للنهج الذي سار عليه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، حيث اشترطت تلك التشريعات ضرورة إنذار الموظف المنقطع عن عمله بدون إذن قبل إصدار قرار إنهاء خدمته لهذا السبب. ومن أبرز هذه التشريعات: قانون الخدمة المدنية البحريني رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ سالف الذكر، والذي اشترط صراحة في المادة (٢٨) منه ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة بعد خمسة أيام من الانقطاع في حالة الانقطاع المتصل، وعشرين يومًا في حالة الانقطاع غير المتصل.

وهو عين ما فعله أيضًا المشرع القطري في المادة (١١١) من قانون الموارد البشرية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ سالف الذكر، حيث اشترط ضرورة إخطار الموظف المنقطع كتابة بالأثر القانوني المترتب على انقطاعه عن العمل، وذلك بعد انقطاعه لمدة خمسة أيام في حالة الانقطاع المتصل، وعشرة أيام في حالة الانقطاع غير المتصل.

أما في الجزائر فقد تطلب المرسوم التنفيذي رقم ٣٢١/١٧ المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب ضرورة قيام الإدارة بتوجيه إعدار للموظف المتغيب خلال يومي عمل متتاليين على آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري للالتحاق بمنصب عمله فورًا، فإذا لم يلتحق الموظف بمنصب عمله بعد انقضاء خمسة أيام عمل من تاريخ الإعدار الأول أو لم يقدم مبررًا لغيابه توجه له الإدارة

إعذارًا ثانيًا^(١)، فإذا لم يلتحق الموظف بمنصب عمله بالرغم من الإعذارين توقف الإدارة صرف راتبه، وتتخذ كل تدبير من شأنه أن يصون مصلحة المرفق ويضمن حسن سيره، فإذا لم يلتحق الموظف المنقطع في خلال خمسة عشر يومًا من الانقطاع المتصل بالرغم من الإعذارين، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعزله فورًا بقرار معلل يسرى من تاريخ أول يوم من غيابه.^(٢)

كما استقر القضاء الإداري التونسي على ضرورة إنذار الموظف المنقطع قبل إعمال مقتضيات التخلي عن الوظيفة بحقه، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية التونسية: "استقر فقه القضاء الإداري على أن التخلي عن العمل يثبت عن تعبير الموظف عن نيته الصريحة في قطع علاقته بالإدارة أو امتناعه عن الالتحاق بعمله رغم التنبيه عليه واضعًا بذلك نفسه بصورة يقينية خارج الإطار القانوني المنظم للوظيف".

وحيث إن التنبيه إجراء أساسي على الإدارة احترامه قبل اتخاذ قرار الشطب لأنه بعدم الاستجابة له تتأكد نية العون العمومي في قطع علاقته بإدارته، وعلى ذلك فقد ثبت من أوراق الملف أن العارض قد أدلى بنسخة من وصل بريد بتاريخ ١٧ نوفمبر ٢٠٠٨ مؤشر عليه بعبارة (يعاد إلى المرسل) وبنسخة من برقية بتاريخ ١٨ نوفمبر ٢٠١١ مؤشر عليها عبارة (إشعار ثان لم يقبل) وهو ما يثبت أن العارض لم يتوصل بالتنبيهين المذكورين^(٣).

(١) انظر: د/ جمال قرووف: المرجع السابق - ص ١٠١، د / يامه إبراهيم، أ/ يحيوي خديجة: ضوابط عزل الموظف العام في التشريع الجزائري - مجلة القانون والتنمية - جامعة طاهري محمد بشار - الجزائر - العدد ٣ - ٢٠٢٠ - ص ٩٧.

(٢) انظر: د/ عمار بريق: المرجع السابق - ص ٣٩٩.

(٣) قرار المحكمة الإدارية التونسية في القضية عدد: ١٢١٠٨٠ - تاريخ القرار: ١١ جويلية ٢٠١٣، ويراجع بذات المعنى أيضًا قرارها في القضية عدد: ١٢١٢٤٥ - تاريخ القرار: ٧ مارس ٢٠١٣ - منشورين على موقع فقه القضاء الإداري التونسي على الانترنت: <https://www.jat.tn/ar>، تاريخ الزيارة ١١/٨/٢٠٢٢ م.

أما المشرع الليبي فقد تطلب ضرورة إنذار الموظف في حالة الانقطاع غير المتصل فقط دون الانقطاع المتصل، حيث تنص المادة (١٧٤/أ) من قانون علاقات العمل سالف الذكر على أنه "أ - استثناء من حكم المادة السابقة يعتبر الموظف مستقila في الحالات الآتية:

١- إذا تغيب عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول أكثر من ثلاثين يوما غير متصلة في السنة شرط أن يتم إنذاره خطيا بعد تغيبه خمسة عشر يوما".
في حين خلا نص البند (٣) من ذات المادة المتعلق بالانقطاع المتصل من شرط مماثل للشرط الذي أورده المشرع الليبي في البند (١) من ذات المادة المتعلق بالانقطاع غير المتصل، حيث تنص المادة (١٧٤/أ) من قانون علاقات العمل سالف الذكر على أنه "أ - استثناء من حكم المادة السابقة يعتبر الموظف مستقila في الحالات الآتية:

٣- إذا انقطع عن عمله بغير إذن خمسة عشر يوما متتالية ولو كان الانقطاع عقب إجازة مرخص له فيها".

ويتوافق هذا النهج الذي أقره المشرع الليبي في هذا الخصوص مع ذات النهج الذي نجاه المشرع الفلسطيني حيث لم يشترط هذا الأخير أيضًا ضرورة إنذار أو إخطار الموظف المنقطع في حالة الانقطاع المتصل، فجاءت نصوص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ خالية من شرط الإنذار في هذه الحالة، بينما أوجب المشرع الفلسطيني في ذات القانون على جهة الإدارة إنذار أو إخطار الموظف العام المتغيب عن عمله بدون إذن أو مبرر مقبول بضرورة الالتزام بالعمل وعدم التغيب دون إذن أو مبرر قانوني، وفي حال تغيبه أكثر من ثلاثين يومًا غير متصلة سيفقد وظيفته.^(١)

ولكي ينتج الإنذار أثره في انتهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله بدون إذن أو مبرر مقبول في تلك التشريعات التي تطلبت ضرورة إنذار الموظف قبل

(١) انظر: د/ شريف أحمد بعلوشة، د/ وليد عبد الرحمن مزهر: المرجع السابق - ص ٣٤٨.

إنهاء خدمته للانقطاع، وبخاصة تلك التشريعات التي تأخذ بقرينة الاستقالة الضمنية أو الحكمية، يجب أن تتوافر في الإنذار الشروط الآتية:

أولاً: أن يكون الإنذار مكتوباً ومفصلاً عن اتجاه نية الجهة الإدارية إلى إنهاء خدمة الموظف وإلا فقد الإنذار مقوماته.

لكي ينتج الانقطاع عن العمل أثره في فسم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة تطلب المشرع في بعض التشريعات المقارنة كالمشرع البحريني والقطري والجزائري والتونسي^(١) من جهة الإدارة أن تقوم بتوجيه إنذار كتابي للموظف المنقطع، ويتعين أن يكون الإنذار قاطعاً وصريحاً في عباراته بأنه سيتم إنهاء خدمة الموظف إذا لم يعد إلى عمله حتى يكون على بصيرة بالآثار الخطيرة المترتبة على انقطاعه عن العمل.^(٢)

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية التونسية: "استقر فقه قضاء المحكمة الإدارية على اعتبار الانقطاع أو التخلي عن العمل هو الحالة التي يضع فيها العون نفسه عمداً خارج إطار الوظيف بالامتناع عن الالتحاق به بمحض إرادته وعدم الانصياع لدعوة الإدارة رغم تنبيهها عليه بوجوب الالتحاق بمركز عمله، على أن التنبيه على المعنى بالأمر غير كاف لوحده لإخلاء مسؤولية الإدارة باعتبار أن الغاية من القيام بهذا الإجراء لا تقتصر على مجرد الالتزام بإجراء شكلي لتحسين

(١) وهو ذات الاتجاه الذي كان يأخذ به المشرع المصري في ظل نص المادة (٩٨) من قانون نظام العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وما زال مقرر من قبل المشرع المصري في بعض القوانين التي تنظم بعض طوائف الكادرات الخاصة، كالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ في شأن هيئة الشرطة، وذلك فيما يتعلق بإنهاء خدمة ضباط الشرطة للانقطاع عن العمل خمسة عشر يوماً متصلة بدون إذن.

(٢) انظر: د/ رمزي محمود هيلات: المرجع السابق - ص ٢٦٠، د/ شريف أحمد بعلوشة، د/ وليد عبد الرحمن مزهر: المرجع السابق - ص ٣٤٨، د/ عمار بريق: المرجع السابق - ص ٤٠١، د/ جمال قروف: المرجع السابق - ص ١٠١٢، د/ يامه إبراهيم، أ/ يحيى خديجة: المرجع السابق - ص ٩٧.

قرار العزل، وإنما تهدف إلى إثبات واقعة التخلي التي ينجر عنها التصريح بإخراج العون المعني من إطار الوظيف وإثباته نية التخلي بصفة واضحة وصریحة^(١).
فمنظراً للآثار الخطيرة التي تترتب على أعمال قرينة الاستقالة الضمنية أو الحكمية في بعض التشريعات المقارنة كالتشريع البحريني والقطري، فإن المشرع في تلك التشريعات تقدیراً منه لتلك الآثار التي يترتب عليها إنهاء الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة، تطلب من جهة الإدارة أن تثبت من انصراف نية الموظف إلى ترك الوظيفة العامة وعزوفه عنها وعدم رغبته في الاستمرار بالعمل وفي ذات الوقت إعلانه بما يرد اتخاذ من إجراء حياله بسبب انقطاعه عن العمل وتمكينه من إبداء عذره قبل اتخاذ هذا الإجراء حتى لا يفاجأ بأعمال قرينة الاستقالة الضمنية أو الحكمية وإنهاء خدمته في الوقت الذي لا يرغب فيه في الاستقالة وأنه كان لديه من الأعذار ما يبرر الانقطاع، وذلك من خلال توجيه إنذار كتابي إلى الموظف تبين فيه على نحو جازم الإجراء الذي سوف يتخذ حياله إذا استمر في انقطاعه عن العمل وبأنها ستقوم بإنهاء خدمة الموظف إذا لم يعد إلى عمله، وذلك حتى يكون الموظف علي بينة بالإجراء الذي تتوى الإدارة اتخاذ في مواجهته إما بإنهاء الخدمة أو بالمساءلة التأديبية^(٢)، لذلك فالتحقيق الذي يجري مع الموظف لا يعتبر إنذاراً كتابياً^(٣).

(١) قرار المحكمة الإدارية التونسية التعقيبي الصادر في القضية عدد: ٣١٨٢٩٩ بتاريخ ١٨ جوان ٢٠٢٠ - سابق الإشارة إليه.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٧٣٥٣ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/٢/٩، وحكمها في الطعن رقم ٥٤٨ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/٢/٢٣، وحكمها في الطعن رقم ٢٠٦٩٧ لسنة ٥١ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/١/١٢، وحكمها في الطعن رقم ٨٩٢٦ لسنة ٥٠ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/٢/٢٣، غير منشورين.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٢٧ ق.ع جلسة ١٩٨٤/٢/١٤ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٢٩ - صفحة رقم ٦٦٩.

وتبعاً لذلك فإن احتواء الإنذار الذي توجهه جهة الإدارة للموظف المنقطع على عبارات مبهمة لا تقطع على نحو صريح بحقيقة الإجراء الذي ستتخذه جهة الإدارة حيال الموظف المنقطع عن العمل لا ينتج ثمة أثر قانوني في أعمال مقتضيات إنهاء خدمته للانقطاع.^(١)

ويقصد بالإنذار إعلام الموظف بانقطاعه عن العمل بدون إذن والتنبيه عليه بالعودة إلى العمل أو إبداء ما لديه من عذر حال دون مباشرته للعمل، ويتعين صراحة إعلان الموظف المنقطع عن العمل بما يراد اتخاذ حياله من إجراءات بسبب انقطاعه عن العمل تؤدي في النهاية إلى إنهاء خدمته للانقطاع.^(٢)

ثانياً: أن يكون الإنذار بعد مضي المدة التي حددها المشرع^(٣) بحسب التشريع المنظم للمسألة في النظم المقارنة كل على حده.

ويترتب على عدم مراعاة جهة الإدارة إرسال الإنذار في المواعيد التي حددها المشرع عدم إنتاج الإنذار أثره القانوني^(٤)، فإذا كان الإنذار سابقاً على المواعيد المنصوص عليها فلا يعد إنذاراً ولا يترتب آثار الاستقالة الحكيمة^(٥).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٤٣٥٩ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/٢/٢٣- غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٤٩٢٤ لسنة ٥١ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٨/٣/٨- غير منشور.

(٣) انظر: د/ رمزي محمود هيلات: المرجع السابق- ص ٢٦١.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٩٣٥ لسنة ٢٦ ق.ع جلسة ١٩٨٤/٢/٢٨- مجموعة المكتب الفني- السنة ٢٩- صفحة رقم ٧٣٣، د/ عمار بريق: المرجع السابق- ص ٤٠٣.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٥٥ لسنة ٢٧ ق.ع جلسة ١٩٨٤/٢/١٤- مجموعة المكتب الفني- السنة ٢٩- صفحة رقم ٦٦٩، وحكمها في الطعن رقم ٣٧٥ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٨٩/١١/٢٨- مجموعة المكتب الفني- السنة ٣٥- صفحة رقم ٣٢٧.

ثالثاً: أن يصل الإنذار إلى علم الموظف المنقطع بأية وسيلة كانت.

لكي ينتج الإنذار أثره في إنهاء الخدمة للانقطاع يلزم أن يتم كتابة، وأن تمضى المدة التي عينها المشرع في هذا الخصوص، وأن يتصل بعلم من وجه إليه^(١)، ويصح توجيه الإنذار لشخص المنذر إليه مباشرة والحصول على توقيعه بالاستلام على السركي أو على صورة الإنذار^(٢) أو بطريق البرق أو البريد العادي أو المستعجل أو مسجلاً بعلم الوصول أو بدونه على العنوان الثابت بملف خدمة الموظف^(٣) أو بأوراقه لدى الجهة الإدارية أو العنوان الذي يرى الموظف مخاطبته عليه^(٤) أو بإرساله على محل إقامته سواء أكان في الخارج أم في الداخل^(٥) وتوقيعه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٧٩١ لسنة ٥١ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٨/١/٢٦- غير منشور، وحكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ٢٠١٦/١/١٩- منشور بالمجلة القانونية والقضائية- الصادرة عن مركز الدراسات القانونية والقضائية- وزارة العدل- دولة قطر- السنة ١٢- العدد ١- ٢٠١٨م- ص ٤٧٤ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٥٢٢ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ٢٠٠٨/١/٢٩- مجموعة المكتب الفني- السنة ٤٢- الجزء الأول- صفحة رقم ٦٧- القاعدة رقم ٨، وحكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ٢٠١٦/١/١٩- سابق الإشارة إليه.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٣٦٧ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع" جلسة ٢٠٠٨/٢/١٦- غير منشور، وحكمها في الطعن رقم ١٥٢٢ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ٢٠٠٨/١/٢٩- مجموعة المكتب الفني- السنة ٤٢- الجزء الأول- صفحة رقم ٦٧- القاعدة رقم ٨، وحكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ٢٠١٦/١/١٩- سابق الإشارة إليه، د/ رمزي محمود هيلات: المرجع السابق- ص ٢٦٢.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٨٥٥٦ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٧/١٢/١٥- غير منشور.

(٥) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٤٠٣ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/٣/٨، وحكمها في الطعن رقم ١١٧٧٠ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/١/٢٦، غير منشورين.

بما يفيد الاستلام هو أو أحد المقيمين معه من أهله وذوي أقاربه المقيمين معه^(١)، ويخرج من هذا المفهوم المكان الذي يقيم فيه الموظف لغرض مؤقت^(٢)، وبالتالي لا يعتد بالعنوان المبين بشهادة الميلاد، فهي معدة أصلاً لإثبات واقعة الميلاد وتاريخه ومكانه ولا تصلح دليلاً على محل الإقامة ما لم تدعم بأدلة أخرى، كما يصح توجيهه إليه على يد محضر^(٣).

وهي القاعدة التي نصت عليها صراحة بعض التشريعات التي اشترطت ضرورة إنذار الموظف المنقطع عن عمله قبل إعمال مقتضيات إنهاء خدمته للانقطاع، كالمرجع الجزائري حيث أكدت المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم ٣٢١/١٧ على ضرورة التبليغ الشخصي للإعذار عن طريق البريد برسالة ضمن ظرف موصى عليه مع إشعار بالاستلام، أو بأي وسيلة قانونية منصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

وقد أجاز المرجع الجزائري في ظل هذا النص أن يتم هذا الإعذار عن طريق المحضرين القضائيين في حالة غياب خدمات البريد المتضمنة الإشعار بالاستلام، وهو ما أفادت به صراحة المديرية العامة للوظيفة العمومية أثناء أجابتها على استفسار ورد إليها من المدير العام للميزانية - مديرية إدارة الوسائل والمالية - حيث جاء ردها كالاتي: ".... ردًا على ذلك، يشرفني أن أنهى إلى علمكم أن أحكام المادة (٦)، المشار إليها أعلاه، نصّت صراحة على أن الإعذار يبلغ إلى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٨٢٧٠ لسنة ٤٥ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٨/٧/٥ - غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٢٧٥٢ لسنة ٤٨ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" - جلسة ٢٠٠٦/١١/١٨ - غير منشور.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٠٧٧ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٩٩٤/١١/٢٩ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٤٠ - الجزء الأول - صفحة رقم ٤٥١ - القاعدة رقم ٤٦، د/ رمزي محمود هيلات: المرجع السابق - ص ٢٦٢.

الموظف شخصيًا، عن طريق البريد برسالة، ضمن ظرف موصى عليه مع إشعار بالاستلام، أو بأي وسيلة قانونية منصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، وهو ما يجعل الإعذار في غياب الإشعار بالاستلام مخالفًا لأحكام هذه المادة، ويترتب عليه بطلان إجراءات العزل.

وعليه، وعملاً بأحكام المادة (٦) سالف الذكر، فإنه يمكن للإدارة المعنية في حالة غياب خدمات البريد المتضمنة الإشعار بالاستلام، اللجوء إلى الوسائل القانونية الأخرى، مثل التبليغ عن طريق المحضرين القضائيين، لتجاوز هذه الإشكالات^(١).

ولا تتحقق مقتضيات إنهاء خدمة الموظف لانقطاعه عن العمل بدون إذن أو مبرر مقبول المدد التي عينها المشرع إلا بثبوت تسلم الموظف المنقطع الإنذار وعلمه به فإذا ما أقدمت الجهة الإدارية على إصدار قرار إنهاء الخدمة دون توجيه الإنذار المشار إليه للموظف المنقطع أو دون ثبوت تسلمه له أو علمه به على النحو سالف الذكر وفق ما تطلبه حكم القانون وقع قرار إنهاء الخدمة مخالفًا لحكم القانون مشوبًا بالبطلان وحرًا بالإلغاء، ويقع على عاتق الجهة الإدارية عبء إثبات ذلك قانونًا^(٢).

وهذا ما أشار إليه مجلس الدولة الجزائري في قراره المؤرخ في ٢٧/٥/٢٠٠٢م، والذي جاء فيه: "حيث يتبين من ملف الدعوى أن المستأنف أسس

(١) انظر: د/ عمار بريق: المرجع السابق - ص ٤٠١.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٢٨ لسنة ٥٢ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٨/٢/١٦، وحكمها في الطعن رقم ٧٨٠٨ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ٢٠٠٨/٢/١٦، وحكمها في الطعن رقم ٢٨٨ لسنة ٤٥ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/١/٥، وحكمها في الطعن رقم ٥٢٣٠ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/١/٢٦، غير منشورين، د/ شريف أحمد بعلوشة، د/ وليد عبد الرحمن مزهر: المرجع السابق - ص ٣٤٨.

قرار عزل المستأنف عليها على إنذارين الأول مؤرخ في ١٩٩٧/٩/٩، والثاني مؤرخ في ١٩٩٧/٩/٢٧، الاثنان يتمثلان في برقيتين أرسلت إلى المستأنف عليها، حيث إن المستأنف عليها تنكر استلام البرقيتين.

حيث إن المنشور رقم ١٠٢٤ المؤرخ في ١٩٩٣/١٢/٢١ الصادر من المديرية العامة للوظيفة العمومية التي تتضمن إجراءات إنذار الموظفين الذين أهملوا مناصبهم يثبت رفض استلام الإنذارات بالإشهاد من طرف البريد أو مصالح الأمن المختصة أو الدرك الوطني، وهذا الإشهاد يحل محله تبليغه الشخصي، وفي حالة أن لا يمكن الإشهاد بإحدى الطرق المنصوص عليها آنفاً، فإنه يجب على الإدارة أن ترسل الإنذارين لآخر عنوان معروف للمعني، ويرجع الإنذارين بملاحظة من طرف البريد ويؤدي إلى توقيف الموظف فوراً.

حيث أنه لم يستخلص من البرقيتين أنه تم استلامها من طرف المستأنف عليها، وهذا يؤدي إلى القول أن لا يمكن أخذهما بعين الاعتبار، وبالتالي فقرار العزل غير شرعي، وبناء على ذلك يستوجب التصريح بأن قضاة الدرجة الأولى كانوا على صواب^(١).

ويعتبر إثبات وصول الإنذار إلى الموظف بأحدى هذه الوسائل قرينة على علم الموظف به يترتب عليها قرينة الاستقالة الحكيمة المستفادة من الانقطاع ما لم يقدم الموظف الدليل على انتفاء تلك القرينة بإثبات أن جهة الإدارة قد وجهت إليه الإنذار الكتابي بعد المدة التي حددها القانون أو أنها وجهته إليه ولكنه لم يصل إلى علمه^(٢).

(١) قرار مجلس الدولة الجزائري - الغرفة الثانية - جلسة ٢٠٠٢/٥/٢٧ - ملف رقم ٠٠٥٥٨٧ -

قضية (وزير المالية) ضد (م. ف) - مجلة مجلس الدولة - تصدر عن مجلس الدولة - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية - العدد ٥ - ٢٠٠٤ - ص ١٧٨ - ١٧٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٧٥ لسنة ٣٤ ق. ع جلسة ١٩٨٩/١١/٢٨ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٥ - صفحة رقم ٣٢٧.

فتمت قدمت الجهة الإدارية الدليل المثبت لقيامها بتوجيه الإنذار للموظف فإنها تكون قد أوفت بالتزامها القانوني، ويعتبر قرينة على وصول الإنذار للموظف وعلمه به طبقاً للمجرى العادي للأمر، ويقع على الموظف أن يقدم الدليل على انتفاء هذه القرينة.^(١)

وإذا كانت القاعدة المقررة في هذا الشأن أن يوجه الإنذار إلى عنوان الموظف الثابت لدى جهة عمله من واقع ملف خدمته، فإذا ما تم الإنذار كذلك فإنه يفترض أن الموظف قد علم به، وإذا ما ادعى خلاف ذلك فعليه أن يقيم الدليل على عكسه.

وهي القاعدة التي نص عليها صراحة المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم ٣٢١/١٧ المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب بقوله: "عندما تعاین الإدارة غياب الموظف خلال يومي عمل متتاليين توجه له إعداراً إلى آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري، للالتحاق بمنصب عمله فوراً. وإذا لم يلتحق الموظف بمنصب عمله بعد انقضاء خمسة أيام عمل، ابتداء من تاريخ الإعدار الأول، أو لم يقدم مبرراً لغيابه، توجه له الإدارة إعداراً ثانياً.

وفي حالة ما إذا لم يتم استلام الإعدار من طرف الموظف المعني ويعاد الظرف إلى الإدارة حاملاً ملاحظة، مثل (لا يقيم في العنوان المذكور) أو (عنوان غير معروف) أو نحو ذلك، تعتبر الملاحظة مع ختم البريد بمثابة دليل إثبات تبليغ".

إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء، وهو أنه في حالة الإعارة أو الإجازة بدون مرتب التي تمنحها جهة الإدارة للموظف للعمل بالخارج، فإنه يتعين أن ترسل

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٩٨٨ لسنة ٢٦ ق.ع جلسة ١٩٨٤/٣/٢٠ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٢٩ - صفحة رقم ٨٧٢، وحكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ٢٠١٦/١/١٩ - سابق الإشارة إليه.

جهة الإدارة الإنذار على عنوان الموظف في الدولة التي يعمل بها في الخارج ما دام أن هذا العنوان ثابت لديها عندما أصدرت قرارها بإعارته أو بمنحه إجازة بدون مرتب للعمل بالخارج، وكذلك قراراتها بتجديد هذه الإجازة وهو التزام لا تعفى منه جهة الإدارة إلا حين يكون عنوان الموظف المنقطع في الخارج لجهة لا تعلمها، وهو ما لا يتأتى في حالة الإعارات الرسمية وفي حالة منحها للموظف إجازة بدون مرتب للعمل بالخارج وقيامها بتجديد هذه الإجازة لذات السبب.^(١)

وختامًا يجب التنبيه في هذا الشأن إلى أنه وإن كان الإنذار يعد ضمانًا جوهرية للموظف المنقطع في تلك التشريعات المقارنة التي أقرت هذا الشرط، ويعد إغفاله إهدارًا لهذه الضمانة بحيث يغدو صدور قرار إنهاء الخدمة للانقطاع دون مراعاة لهذا الإجراء مخالفًا للقانون وعديم الأثر^(٢)، إلا أنه إذا كشفت ظروف الانقطاع بأن الموظف لديه نية لهجر الوظيفة وعازف عنها بما لا يحتمل الجدل أو الشك فإن الإصرار على القول بضرورة الإنذار في مثل هذه الظروف لا مبرر له ولا جدوى منه^(٣)، فسواء تم إنذار الموظف أو لم يتم في تلك الحالة فإن خدمته تنتهي بقوة القانون اعتبارًا من تاريخ انقطاعه^(٤).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٥٥٧٦ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة

الثانية- جلسة ٢٠٠٨/١/٢٦- غير منشور، ويراجع في ذات المعنى حكم محكمة التمييز

القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ٢٠١٦/١/١٩- سابق الإشارة إليه.

(٢) انظر: د/ عمار بريق: المرجع السابق- ص ٤٠٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٥٤٤١ لسنة ٤٦ ق.ع- الدائرة

الثانية- جلسة ٢٠٠٥/٤/٣٠، وحكمها في الطعن رقم ١١٢٣٩ لسنة ٤٦ ق.ع- الدائرة

الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٥/١٢/١٧، وحكمها في الطعن رقم ١١٣١٦ لسنة ٤٦

ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٠٠٦/٣/١٨، غير منشورين.

(٤) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٢٨٩٠ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة

الثانية- جلسة ٢٠٠٨/٢/١٦- غير منشور.

فهذا الإجراء ليس مقصودًا لذاته وأنه إذا كشفت ظروف الانقطاع أن الموظف غير راغب في الوظيفة وزاهد فيها فلا يكون ثمة مبرر للإنذار في هذه الحالة لعدم جدواه في تحديد قصد الموظف في هذه الظروف.^(١)

لذلك فقد استقرت أحكام القضاء الإداري المصري في ظل المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين الملقى، والتي كانت تشترط ضرورة إنذار العامل المنقطع قبل إنهاء خدمته للانقطاع على أن طول مدة الانقطاع تعد دليلاً على رغبة الموظف في تقديم استقالته ويتضح منها نيته في هجر الوظيفة، ومع استقالة أمد الانقطاع دون أن يحاول الموظف طوال هذه المدة الاتصال بجهة عمله وإبداء ما لديه من أعمار مقبولة لها تبرر الانقطاع، فلا مبرر لتوجيه الإنذار ويصبح التمسك بالإنذار من الإغراق في الشكليات التي لا مبرر لها ولا جدوى منه.^(٢)

وكذلك إذا قام الموظف المنقطع عن العمل بتقديم طلب إلى جهة الإدارة يلتمس في ختامه اتخاذ إجراءات إنهاء الخدمة اعتبارًا من تاريخ الانقطاع عن العمل، فإن ذلك يعنى قيام قرينة الاستقالة الضمنية في حقه ويعطى جهة الإدارة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٠٢٥٩ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٦/١/٢٠٠٨، وحكمها في الطعن رقم ١٥٢٤ لسنة ٤٦ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ١٨/٢/٢٠٠٦، غير منشورين، وحكمها في الطعن رقم ١٨١١ لسنة ٣٦ ق.ع جلسة ٢٠/٨/١٩٩٦- مجموعة المكتب الفني- السنة ٤١- الجزء الثاني- صفحة رقم ١٦٢١- القاعدة رقم ١٧٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٨٠٨١ لسنة ٤٦ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٣١/١٢/٢٠٠٥، وحكمها في الطعن رقم ٩٤٧٨ لسنة ٥٠ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٩/٢/٢٠٠٨، وحكمها في الطعن رقم ٧١٨١ لسنة ٤٦ ق.ع- الدائرة الثانية- جلسة ١٨/٦/٢٠٠٥، وحكمها في الطعن رقم ٧١٤٤ لسنة ٤٧ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٨/١/٢٠٠٦، وحكمها في الطعن رقم ١٠٦٤٧ لسنة ٤٦ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٦/٣/٢٠٠٥، غير منشورين.

حق اعتباره عازقًا عن الوظيفة كآرهمًا لها ويخول لها حق إنهاء خدمته للانقطاع دون حاجة لإنذار.^(١)

المطلب الرابع

عدم اتخاذ إجراءات تأديبية ضد الموظف المنقطع

كان المشرع المصري يشترط في ظل المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ كي يتسنى لجهة الإدارة إعمال قرينة الاستقالة الضمنية في حق الموظف المنقطع بدون إذن المدد التي حددها المشرع في المادة سالفه الذكر ألا يكون قد اتخذ ضده أية إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل، وبالتالي فلم يكن هناك مجال لإعمال تلك القرينة في ظل القانون سالف الذكر إذا كانت قد اتخذت ضد الموظف إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي للانقطاع، وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا بقولها: "لا يجوز قبول الاستقالة أو إعمال أحكام الاستقالة الضمنية إذا كان العامل قد أحيل إلى المحاكمة التأديبية- القرار الصادر بقبول الاستقالة رغم الإحالة للمحاكمة التأديبية يتضمن سلب ولاية المحكمة وينطوي على غصب لسلطتها وسلب ولايتها في تأديب العامل- أثر ذلك: انعدام قرار إنهاء خدمة العامل للانقطاع عن العمل أثناء محاكمته"^(٢).

ومن ثم فقد أعطى المشرع المصري في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى للجهة الإدارية الحق إذا ما انقطع الموظف عن عمله بغير إذن المدد التي

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٠٢٥٩ لسنة ٤٩ ق.ع- الدائرة الثانية "موضوع"- جلسة ٢٦/١/٢٠٠٨- غير منشور.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٣٩٤٦ لسنة ٣٧ ق.ع جلسة ١٨/٥/١٩٩٥- مجموعة المكتب الفني- السنة ٤٠- الجزء الثاني- صفحة رقم ١٦٠٩- القاعدة رقم ١٦٤.

حددها المشرع في المفاضلة بين أن تفصله من العمل حيث يقوم الفصل في هذه الحالة على قرينة قانونية هي اعتباره مستقيلاً، أو أن تتخذ ضده الإجراءات التأديبية باعتبار أن غيابه بدون إذن يشكل مخالفة إدارية تستوجب مجازاته وفي هذه الحالة الأخيرة لا يجوز اعتباره مستقيلاً.^(١)

غير أنه يجب التنبيه في هذا الشأن إلى أن حق الجهة الإدارية في تلك المفاضلة بين إعمال قرينة الاستقالة الضمنية في حق العامل المنقطع بدون عذر المدد التي حددها المشرع ليس حقاً مطلقاً، وإنما كان مقيداً بأن يتم ذلك خلال الشهر التالي للانقطاع، فإذا انقضى الشهر لا يجوز اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف، وإنما لابد من اعتباره مستقيلاً استقالة ضمنية لأن ميعاد الشهر ميعاد جامد كان يترتب على مخالفته في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى أثران^(٢): الأول: امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ أية إجراءات تأديبية ضد الموظف المنقطع.

الثاني: وجوب إصدار قرار بإنهاء خدمة الموظف باعتباره مقدماً استقالته. وفي ذلك قضت دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا المشكلة طبقاً لنص المادة (٥٤) مكرر من قانون مجلس الدولة بأنه "إذا لم يقدم العامل خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانقطاعه ما يثبت أن الانقطاع كان لعذر مقبول، أو قدم أسباباً ورفضت اعتبرت خدمته منتهية من تاريخ انقطاعه عن العمل، إلا إذا اتخذت ضده الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل، باعتبار أن انقطاع العامل عن عمله بدون إذن أو بغير عذر مقبول يشكل مخالفة إدارية تستوجب المؤاخذة - أثر ذلك: عدم جواز اعتباره مستقيلاً في هذه الحالة - أساس ذلك: أن قرينة الاستقالة الضمنية المستفادة من انقطاع العامل عن العمل المدد

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٦٨٠ لسنة ١٣ ق. ع جلسة

١٩٦٩/١/٢٥ - مجموعة المكتب الفني - السنة ١٤ - صفحة رقم ٣٠٠.

(٢) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٦٦.

المحددة مقررًا لصالح الجهة الإدارية التي يتبعها العامل، إن شاءت أعملتها في حقه واعتبرته مستقيلاً، وإن لم تشأ اتخذت ضده الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل - حدد المشرع المدة المشار إليها لتقوم الجهة الإدارية بتقدير موقفها واختيار أي الإجرائين تسلك، فإن هي تقاعست عن سلوك الإجراء التأديبي قبل العامل المنقطع عن عمله خلال تلك المدة أو شرعت في اتخاذ الإجراء ولكن بعد فوات الميعاد، قامت القرينة القانونية باعتبار العامل مستقيلاً - أساس ذلك: أنه لا يسوغ للجهة الإدارية أن تسكت عن اتخاذ أي من الإجرائين وتترك العامل معلقاً أمره أمداً قد يطول أو يقصر، وذلك حرصاً على استقرار الأوضاع الإدارية وتوفير الطمأنينة في المراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقراراً تملّيه المصلحة العامة، فضلاً عن درء العنت عن العامل الراغب في ترك العمل بحسبان أن ذلك من الأصول المقررة لحق العامل في ترك العمل في أي وقت يشاء^(١).

ولكن ما هو المقصود بالإجراءات التأديبية التي عناها المشرع في ظل المادة (٩٨) من قانون العاملين المدنيين الملغى سالف الذكر؟

يقصد بالإجراءات التأديبية هنا أي إجراء يدخل ضمن دائرة الإجراءات التأديبية، حيث لم تشترط المادة (٩٨) سالف الذكر أن يكون الإجراء التأديبي بالإحالة إلى النيابة الإدارية أو المحكمة التأديبية، وإنما نصت على مجرد اتخاذ الإدارة إجراءات تأديبية أيا كانت هذه الإجراءات، فيكفي في ذلك مجرد إحالة الموظف المنقطع إلى أي جهة من جهات التحقيق سواء كانت هي إدارة الشؤون القانونية بالجهة التابع لها الموظف أو بالهيئات الرئاسية لها، فالمشرع لم يفرق بين

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - دائرة توحيد المبادئ - في الطعن رقم ٢٦٧ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٩٤/٣/٣ - منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة (٥٤) مكرراً من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ) منذ إنشائها وحتى سبتمبر ٢٠١١ - الصادرة عن المكتب الفني بمجلس الدولة - ص ٢٦٧.

التحقيق الذي تقوم به جهة الإدارة والتحقيق الذي تجريه النيابة الإدارية^(١)، وعلى هذا فإن الإجراءات التأديبية تبدأ من تاريخ إحالة موضوع الانقطاع عن العمل للشئون القانونية وليست المحاكمة التأديبية^(٢).

ويعتبر الموظف قد اتخذ ضده إجراء تأديبي إذا أحيل للتحقيق خلال الشهر التالي للانقطاع عن العمل حتى ولو تم فتح محضر التحقيق معه في تاريخ لاحق عن ذلك الشهر، إذ العبرة بتاريخ الإحالة للتحقيق خلال الشهر وليس بتاريخ فتح محضر التحقيق^(٣).

تلكم هي القواعد التي كان قد أقرها المشرع المصري بخصوص هذا الشرط في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، غير أن المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية سأل في الذكر قد نحا منحى مغايراً لما كان عليه الوضع السابق في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى حيث عدل المشرع المصري عن هذا الشرط كلية في ظل قانون الخدمة المدنية الجديد، فجعل المشرع من انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول سبباً لانتهاء الخدمة بقوة القانون ولو كان الموظف قد عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل، وهو ما عبر عنه المشرع المصري صراحة في نص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٢٨٥ لسنة ٣٢ ق. ع. جلسة ١٥/٣/١٩٨٧ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٢ - صفحة رقم ٩٤٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١١٥ لسنة ٣٥ ق. ع. جلسة ٦/٦/١٩٩١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٦ - الجزء الثاني - صفحة رقم ١٥٥٥ - القاعدة رقم ١٥٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٤٥٢ لسنة ٢٩ ق. ع. جلسة ١/١١/١٩٨٦ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٢ - صفحة رقم ١٢٦.

٢٠١٦ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ بقوله: "ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل".

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على دستورية نص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية سالف الذكر، واتفاقه مع نصوص الدستور القائم فيما تضمنه من إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله بدون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة ولو تم معاقبته تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل، حيث تقول المحكمة: "إن الواضح من استعراض أحكام المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية المشار إليها، أن المشرع في مجال سعيه لمواجهة مقتضيات الواقع ومتطلباته المتجددة، وتحقيق التوازن الذي أوجبه المادة (٢٧) من الدستور بين الحق في الوظيفة العامة كحق شخصي للمواطنين، وما يرتبط به من حقوق كفلتها المادتان (١٢، ١٤) من الدستور، وبين الوظيفة العامة كتكليف للقائمين بها، غايته خدمة الشعب ورعاية مصالحه، الذي يعد تحقيقه واجباً والتزاماً دستورياً على عاتق الموظف، ويضمن المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، باعتبار أن مداومة القائمين على الوظيفة العامة في أداء مهامهم وواجباتهم الوظيفية، أحد أهم الدعامات التي تكفل تحقيق تلك الغايات والأهداف، ومن أجلها أجاز المشرع للجهة الإدارية مساءلة الموظف تأديبياً عن مدد انقطاعه عن العمل غير المتصلة، ولو انتهت تلك المساءلة بعقابه تأديبياً عنها كأحد الوسائل القانونية التي خولها المشرع للجهة الإدارية لتحقيق الردع الخاص للموظف من خلال الجزاء العادل، الذي يتناسب مع المخالفة التأديبية المنسوب له ارتكابها، ويكفل إلى جانب تحقيق الانضباط الوظيفي، حث الموظف على الوفاء بالتزامه القانوني بالالتزام في العمل، والاضطلاع بالمهام الوظيفية الموكلة إليه في خدمة المرفق العام والشعب، وهو ما لا يتعادم - من ثم - في غايته مع إنهاء الخدمة لاكتمال مدد الانقطاع عن العمل غير المتصلة المدة القانونية المبررة لفصم عرى العلاقة الوظيفية، ليغدو سلوك الجهة الإدارية طريق مساءلة الموظف تأديبياً على النحو المشار إليه سلطة تقديرية لها يكون اللجوء إليه، وتقدير الضرورة الموجبة له، ومناسبتها لتحقيق الغايات

المتقدمة، والتزام القواعد والضوابط القانونية والدستورية الحاكمة لذلك، خاضعاً لتقدير القاضي الطبيعي، باعتباره الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور طبقاً لنصي المادتين (٩٤، ٩٧) منه، وليضحي تقرير هذا الحكم، وتضمنيه نص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية في الحدود المتقدمة، باعتبارها الوسيلة التي قررها المشرع، وقدر مناسبتها لتحقيق الأهداف المشار إليها، والتي تعد مدخلاً حقيقياً لكفالة بلوغ تلك الغايات والأغراض، غير مصادم لمبادئ العدل التي كفلها الدستور في المادة (٤) منه، ولا يخالف نص المادة (١٧٠) من الدستور، التي خولت رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، بعد أن أجازت الفقرة الأخيرة من المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية مساءلة الموظف المنقطع تأديبياً عن مدة انقطاعه، في ضوء الضوابط والأحكام المار ذكرها، ليغدو النعي على هذا النص مخالفة كل من المادتين (٤، ١٧٠) من الدستور في غير محله، وغير مستند إلى أساس سليم.

وإذ لم يخالف النص المشار إليه أي حكم آخر من أحكام الدستور؛ الأمر الذي يتعين معه القضاء برفض الدعوى^(١).

والحقيقة إنني أرى أنه كان من الأوفق أن يميز المشرع بين حالتين في هذا الخصوص:

الأولى: إذا تمت معاقبة الموظف المنقطع عن مدد الانقطاع غير المتصل السابقة على اكتمال مدة الثلاثين يوماً المقررة قانوناً.

الثانية: إذا تمت معاقبة الموظف المنقطع عن مدد الانقطاع غير المتصل بعد اكتمال مدة الثلاثين يوماً المقررة قانوناً.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٥٨ لسنة ٤٢ قضائية دستورية - جلسة السادس عشر من يناير سنة ٢٠٢٢م - الجريدة الرسمية - العدد (٢) مكرر في ١٩ يناير سنة ٢٠٢٢.

حيث أرى أن إنهاء جهة الإدارة لخدمة الموظف المنقطع عن عمله له ما يبرره في الحالة الأولى، لأن طبائع الأمور تقتضى أن يتم معاقبة الموظف تأديبياً عن فترة التغيب في هذه الحالة، حيث لا يمكن لجهة الإدارة أن تتكهن باكتمال مدة الانقطاع في حق الموظف المتغيب بدون إذن في المستقبل من عدمه، وما يستتبع ذلك أيضاً من أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع في هذه الحالة من عدمه. أما في الحالة الثانية فإن الموقف يكون أكثر وضوحاً أمام جهة الإدارة، فإذا ما قامت باتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظف المنقطع الذي استبان لها اكتمال مدة الانقطاع بحقه، وحق لها أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع في خصوص حالته، ومع ذلك فقد قامت الجهة الإدارية بمؤاخذته تأديبياً ومعاقبته عن هذا الانقطاع الأخير الذي اكتملت به مدة الانقطاع غير المتصل التي عينها المشرع، فإن ذلك يعد - في وجهة نظري - تنازلاً من جانبها عن أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع في تلك الحالة.

ويشكل هذا المنحى الجديد الذي نجاه المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية الاتجاه الغالب لدى الأنظمة العربية المقارنة، والتي لم تشترط في التشريعات المنظمة للخدمة المدنية فيها لإعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع بحق الموظف المنقطع عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول المدد التي عينها المشرع عدم اتخاذ أية إجراءات تأديبية ضده، وذلك فيما عدا بعض التشريعات القليلة التي شذت عن هذه القاعدة، وتطلبت لإعمال قرينة الاستقالة الضمنية في حق الموظف المنقطع بدون إذن المدد التي حددها المشرع ألا يكون قد اتخذ ضده أية إجراءات تأديبية، ومن أبرز الأمثلة على ذلك المشرع العُماني، والذي نص صراحة على هذه القاعدة في المادة (١٤٥) من قانون الخدمة المدنية العُماني سالف الذكر بقوله: "ولا يجوز اعتبار الموظف مستقلاً في الحالتين إذا كانت قد اتخذت ضده إجراءات المساءلة الإدارية".

كما أن هناك رأياً فقهيًا يذهب إلى أنه على الرغم من عدم وجود نص صريح في النظامين السعودي والكويتي يمنع الجهة الإدارية من أعمال مقتضيات

إنهاء خدمة للانقطاع عن العمل بحق الموظف إذا اتخذت حياله إجراءات المساءلة التأديبية، إلا أنه يمكن سحب هذا الحكم على هذين النظامين، بحيث يمكن القول بأن لجوء الجهة الإدارية لإجراءات التأديب يعنى أنها انصرفت عن استعمال حقها في طي قيد الموظف، وأنها متمسكة ببقاء العلاقة الوظيفية.^(١)

(١) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: المرجع السابق - ص ٣٩٤.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية لقرار انتهاء الخدمة للانقطاع

تثير مسألة الطبيعة القانونية للقرار الصادر بانتهاء خدمة الموظف المنقطع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول جدلاً قانونياً يدور رحاه حول مدى اعتبار هذه القرارات من قبيل قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي أم أنها تعد قرارات تأديبية تسرى عليها أحكام هذه القرارات ويترتب عليها ذات الآثار التي تترتب على مثل هذه القرارات.

لقد طرح هذا التساؤل على الفقه الإداري المصري في ظل قوانين التوظيف السابقة على قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ومن بينها قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وقد انقسم الفقه حيال هذه المسألة إلى اتجاهين، فذهب بعضهم إلى اعتبار القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل بدون إذن أو سبب مشروع من قبيل قرارات الفصل بغير الطريق التأديبي، في حين ذهب البعض الآخر إلى اعتبارها من قبيل القرارات التأديبية، وذلك على الإيضاح التالي:

الرأي الأول^(١): يذهب إلى أن القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل بدون إذن أو سبب مشروع لا يعتبر من قبيل القرارات التأديبية، وإنما هو فصل بغير الطريق التأديبي، ولا تختص به المحاكم التأديبية، وقد دعموا رأيهم هذا بالأسانيد الآتية:

(١) انظر: د/ نعيم عطيه: المرجع السابق - ص ١٩٦، د/ سليمان الطماوى: قضاء التأديب -

دار الفكر العربي - طبعة ١٩٨٧ - ص ٣٨٨.

١- أن المشرع قد حدد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر، ولم يورد من بينها إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل، ومن ثم فإن القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل يكون خارجاً عن نطاق الجزاءات التأديبية.^(١)

٢- خطورة النتائج التي يمكن أن تترتب على اعتبار قرار إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل قراراً تأديبياً.^(٢)

٣- وجود ثمة فوارق بين الفصل بالطريق التأديبي والفصل بغير الطريق التأديبي، فالثاني أخف وطأة من الأول، فالفصل بالطريق التأديبي يفترض ارتكاب الموظف ذنب إداري يستوجب هذا الجزاء، أما اعتبار الموظف تاركاً الخدمة بسبب انقطاعه عن العمل مدة ما بدون إذن أو عذر فيفترق عن ذلك بأنه ليس من قبيل الفصل التأديبي إذ يقوم على قرينة الاستقالة التي تقتصر الإدارة على تسجيلها بشطب قيد الموظف من سجلاتها.^(٣)

الرأي الثاني^(٤): يذهب إلى أن القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل يعد من قبيل الفصل التأديبي، وقد استندوا في ذلك إلى^(٥):

١- أن الانقطاع عن العمل الذي تبنى عليه الاستقالة الضمنية يشكل ذنباً تأديبياً، يسوغ مسألة الموظف تأديبياً عنه.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في ٢٦/٣/١٩٥٣ في الدعوى رقم ١٠٢٣ لسنة ٥ ق- مجموعة سنة ٧- ص ٧٦٦- ق ٤٤٧.

(٢) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق- ص ٢٨١.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٦٩٧ لسنة ٢ ق. ع جلسة ١٤/١٢/١٩٥٧- مجموعة المكتب الفني- السنة ٣- صفحة رقم ٣١٠.

(٤) انظر: د/ محمد محمود ندا: انقضاء الدعوى التأديبية- دراسة مقارنة- رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس - ١٩٨٠- ص ٣١٦ وما بعدها، د/ محمد عصفور: المرجع السابق- ص ٩٠.

(٥) انظر: د/ محمد علي محمد عطا الله: المرجع السابق- ص ٢٧٩.

٢- أن المحكمة الإدارية العليا قررت في حكمها الصادر بجلسة ١٩٨٠/١/١٢م أن انقطاع العامل عن العمل بدون إذن أو بغير عذر مقبول يشكل مخالفة إدارية تستوجب المؤاخذة^(١)، وكان ذلك بصدد استقالة ضمنية مبنية على الانقطاع عن العمل.

وقد وجد هذا الخلاف الفقهي بصدد الطبيعة القانونية لقرار إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل صدى له أيضًا في بعض النظم العربية المقارنة، ولنضرب مثالًا على ذلك بالنظام الجزائري، والذي انقسم الفقه فيه حيال هذه المسألة شأنه شأن نظيره المصري بين المسلكين، فذهب بعضهم إلى اعتبار العزل بسبب إهمال المنصب من قبيل الفصل بغير التأديبي، تأسيسًا على أن العزل بسبب إهمال المنصب والتغيب مدة طويلة وبشكل متواصل المنصوص عليه في المادة (١٨٤) من الأمر رقم ٠٦-٠٣ المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية يختلف عن التسريح التأديبي المنصوص عليه في المادة (١٦٣) من الأمر رقم ٠٦-٠٣ سالف الذكر، والذي يعد عقوبة من الدرجة الرابعة تؤدي إلى إنهاء الحياة الوظيفية للموظف، وتضع حد لعلاقته بالإدارة باعتباره عقوبة تأديبية خطيرة، وينبني على ذلك أنه يمكن للإدارة أن تصدر قرار العزل بسبب إهمال المنصب بعد استشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء أو بدون استشارتها، وفي كلتا الحالتين لا يكون رأي هذه الأخيرة ملزمًا قانونيًا للإدارة، على أساس أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي لا تتداول إلا في العقوبات الواردة ضمن المادة (١٦٣) من الأمر رقم ٠٦-٠٣ سالف الذكر، والتسريح المنصوص عليه في هذه المادة الأخيرة لا يتم إلا بموافقة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديب ورأيها في هذه الحالة ملزم للإدارة.^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ١٩٨٠/١/١٢ - مجموعة السنة ٢٤ - ص ٣٢٠.

(٢) انظر: د/ يامه إبراهيم، أ/ يحيوي خديجة: المرجع السابق - ص ٩٥-٩٦، د/ بلعربي عبد الكريم، أ/ نعيم توفيق: الحالات القانونية لإنهاء خدمة الموظف العمومي في القانون

في حين ذهب بعضهم الآخر إلى أن العزل في حالة إهمال المنصب يعد من العقوبات التأديبية الذي لا يتم إلا إذا وافقت عليه اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء حيث يكون رأيها في هذه الحالة ملزمًا لجهة الإدارة.^(١)

بينما نجد بعض النظم العربية الأخرى كالنظام العُماني قد اعتبرت قرارات إنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل المدد التي حددها المشرع بما يعد قرينة قانونية على الاستقالة الضمنية من قبيل الفصل بغير الطريق التأديبي.^(٢)

كما انتهت محكمة النقض بإمارة أبوظبي إلى أن الانقطاع عن العمل الموجب لإنهاء الخدمة (الاستقالة الضمنية) لا يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب اتخاذ إجراء تأديبي بما هو مقرر في المادة (٢/٤٥) من قانون الخدمة المدنية.^(٣)

وهو ذات الاتجاه الذي نحتة المحكمة الإدارية التونسية، وعبرت عنه صراحة بقولها: "استقر قضاء هذه المحكمة على اعتبار أن قرار الشطب من أجل

==الجزائري- مجلة دفاثر السياسة والقانون- جامعة قاصدى مرباح- ورقلة- الجزائر - المجلد ٩- العدد ١٦- ٢٠١٧- ص ٢٠٤، د/ عمار بريق: المرجع السابق- ص ٣٩٦ وما بعدها.

(١) انظر: د/ نورة حسين: تنظيم المسار المهني للموظف في التشريع الجزائري- المجلة العربية للإدارة- تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية- جامعة الدول العربية- المجلد ٣٨- العدد ١- مارس ٢٠١٨- ص ٢٣٢.

(٢) انظر: أ/ على بن عبد الله بن سعود الخروصي: دعاوى الوظيفة العامة في القضاء الإداري العماني- رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام- كلية الحقوق- جامعة السلطان قابوس- سلطنة عمان- أغسطس ٢٠١٢م- ص ٨٣- ٨٤.

(٣) حكم محكمة النقض بإمارة أبوظبي في الطعن رقم ١٥١٦ لسنة ٢٠١١ س ٦ ق جلسة ٢٠١٢/٣/٢٨ إداري- مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية- السنة القضائية السادسة ٢٠١٢م من أول يناير حتى آخر مارس- محكمة النقض- المكتب الفني- إمارة أبوظبي- دائرة القضاء- ص ٦٢٨ وما بعدها.

التخلي عن الوظيف لا يعد قرار تأديبياً من شأنه أن يلزم الإدارة باحترام الضمانات التأديبية، وإنما هو معاناة لواقعة التخلي تتولى الإدارة على أساسها قرار الشطب في إطار سلطة مقيدة، وبالتالي تعفى الإدارة فعليا من إتباع الإجراءات التأديبية^(١). وبعد استعراضنا موقف الفقه المصري حيال تلك المسألة في ظل قوانين التوظيف السابقة على قانون الخدمة المدنية الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ومن بينها قانون العاملين المدنيين المملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وكذلك موقف بعض النظم العربية المقارنة حيال هذه المسألة أيضاً كالنظام الجزائري، بقى لنا أن نبين موقف المشرع المصري حيال الطبيعة القانونية للقرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف العام للانقطاع عن العمل في ظل قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

والحقيقة إنني أميل إلى القول بأن القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل هو قرار ذو طبيعة خاصة، ولا يمكن بحال التسليم بأنه يندرج تحت أي من طائفتي القرارات المنوه عنها بأي من الرأيين السابقين، وهذا الرأي في وجهة نظري يتفق مع نصوص قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ وتعديلاته، وندل على صحة هذا الرأي بما يلي:

أولاً: إن المشرع المصري في المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ سالف الذكر، جعل من انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول سبباً لانتهاء الخدمة بقوة القانون ولو كان الموظف قد عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل، وهو ما يفصح وبجلاء على أن المشرع المصري لا يعتبر إنهاء الخدمة لانقطاع الموظف عن العمل من قبيل العقوبات التأديبية، إذ لو كان المشرع المصري يعتبر هذا الإنهاء من قبيل العقاب

(١) قرار المحكمة الإدارية التونسية في القضية عدد: ١٢١٠٨٠- تاريخ القرار: ١١ جويلية ٢٠١٣ - سابق الإشارة إليه.

التأديبي لما أجاز توقيعه ولو تم معاقبة الموظف عنه تأديبياً، إذ إن القاعدة المقررة في هذا الشأن تقضي بعدم جواز معاقبة الموظف عن ذات الجرم مرتين.

ثانياً: إن أحكام القضاء الإداري الصادرة حديثاً قد استقرت على اختصاص محاكم القضاء الإداري بالنظر في الطعن على القرارات الصادرة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل المدد التي عينها المشرع وليس المحاكم التأديبية، ومما يدعم ذلك الرأي ويؤكد ما انتهت إليه دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا المشكلة طبقاً لنص المادة رقم ٥٤ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨٣ في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى من اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في طعون الموظفين من المستويين الثاني والثالث على قرارات إنهاء خدمتهم للانقطاع^(١).

ثالثاً: إن إنهاء الخدمة بسبب تأديبي تترتب عليه آثار قانونية بعيدة المدى في مستقبل الموظف بينما الظاهر من مطالعة نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولوائحته التنفيذية سأل في الذكر أن المشرع قصد من وراء تقريره الأحكام المتعلقة بالانقطاع عن العمل أن يجنب الموظف مغبة تلك الآثار القانونية.

رابعاً: إن المشرع قد مايز صراحة في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ بعد التعديل الذي أدخله على هذا القانون الأخير بمقتضى القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١ بين انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل والفصل بغير الطريق التأديبي حيث جعل كل منهما سبباً مستقلاً لإنهاء خدمة الموظف العام، ولم يدرج المشرع المصري أيّاً من أسباب انتهاء الخدمة الواردة بالبند من (١ إلى ١٠) في

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٧٧ لسنة ٤٨ ق.ع- دائرة توحيد المبادئ- جلسة ٢٠٠٦/٣/١١ - غير منشور.

المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية سالف الذكر ضمن الفصل بغير الطريق التأديبي الذي أفرد له بنداً مستقلاً برقم (١١) في المادة سالفة الذكر.^(١)
خامساً: إن هذا الرأي في وجهة نظري يتفق مع بعض التطبيقات القضائية الصادرة عن القضاء الإداري المصري وبعض النظم العربية المقارنة، والتي انتهت إلى أن إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا يعتبر من قبيل الفصل التأديبي إلا أنها في ذات الوقت لم تدرجه صراحة من ضمن أسباب الفصل بغير الطريق

(١) حيث تنص المادة الثانية من القانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي وقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ على أن: "تُضاف مادة برقم (١ مكرراً) إلى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي، وبند برقم (١١) إلى المادة (٦٩) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، نصهما الآتي:
مادة (١ مكرراً):

لا يجوز فصل العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (١) بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال الآتية:
إذا أخل بواجباته الوظيفية بما من شأنه الإضرار الجسيم بمرفق عام بالدولة أو بمصالحها الاقتصادية.

(أ) إذا قامت بشأنه قرائن جدية على ارتكابه ما يمس الأمن القومي للبلاد وسلامتها، ويعد إدراج العامل على قائمة الإرهابيين وفقاً لأحكام القانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين قرينة جدية.

(ج) إذا فقد الثقة والاعتبار.

(ح) إذا فقد سبباً أو أكثر من أسباب صلاحية شغل الوظيفة التي يشغلها، وذلك عدا الأسباب الصحية.

ولا يجوز الالتجاء إلى الفصل بغير التأديبي إذا كانت الدعوى بطلب الفصل قد رُفعت أمام المحكمة التأديبية.

مادة (٦٩/ بند ١١):

١١- الفصل بغير الطريق التأديبي، وفقاً لأحكام القوانين المنظمة لذلك".

التأديبي، وإنما اعتبرته مجرد قرار إداري تنفيذي كاشف عن أعمال مقتضى الحكم المنصوص عليه قانوناً في هذا الخصوص، ومن تطبيقات ذلك الحية، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في ١٢/٢١/١٩٩٤م، والذي جاء فيه: "إن قرار إنهاء الخدمة للانقطاع طبقاً للمادة ٩٨ من قانون مجلس الدولة لا يعد فصلاً تأديبياً بل هو قائم على إرادة ضمنية لعضو المجلس في هجر وظيفته وهو يتم في الحالة المنصوص عليها في تلك المادة بقوة القانون فقرار رئيس المجلس مجرد إجراء تنفيذي لمقتضى أعمال النص الموجود الذي اشتملت عليه المادة ٩٨ المشار إليها، والإجراءات التنفيذية هي من اختصاص رئيس مجلس الدولة بحكم وظيفته باعتباره المسئول عن حسن سير العمل وانتظامه بالهيئة القضائية القائم على شئونها"^(١).

كما نجد تطبيقاً أكثر وضوحاً في هذا الخصوص في قضاء مجلس شورى الدولة اللبناني، حيث انتهى المجلس إلى أن المراجعة على القرار الصادر باعتبار الموظف مستقياً لانقطاعه عن العمل تكون مقبولة لورودها ضمن المهلة القانونية إذا طعن عليه خلال الاجل الزمني المحدد للطعن على القرارات الإدارية العادية، إذ تطبق مهلة الطعن العادية على هذه القرارات وليس مهلة الثلاثين يوماً المقررة للطعن في القرارات التأديبية لأن القرار المطعون فيه، وهو قرار اعتبار الموظف مستقياً، ليس قراراً تأديبياً صرفاً بل هو قرار ذو صفة إدارية، حيث يقول المجلس: "وبما أن القرار المطعون فيه ليس من القرارات التأديبية الصرف التي يخضع تقديم المراجعة بشأنها لمهلة الثلاثين يوماً.

وبما أنه، على افتراض أن القرار المطعون فيه هو قرار إداري ينطوي على عقوبة تأديبية، فإن لجوء الإدارة إلى فرض عقوبة مقنعة تحت ستار قرار له الصفة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٦٢ لسنة ٣٣ ق.ع جلسة ١٢/٣١/١٩٩٤- سابق الإشارة إليه.

الإدارية لا ينزع عنه صفته الإدارية، وإن كان الاجتهاد يخضع قرار الإدارة في هذه الحالة للضمانات الأساسية المتعلقة بحق الدفاع الذي يتمتع بقيمة دستورية. وبما أن القرار المطعون فيه يبقى خاضعا، لجهة طلب ابطاله، لمهلة الطعن العادية بالقرارات الإدارية^(١).

ويتفرع عن هذا الرأي نتيجة هامة وهي تأييد الاتجاه القضائي الصادر من دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا فيما انتهت إليه في حكمها الصادر في ١٩٩٦/١٢/٥م إلى أن قرارات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل لا تدخل ضمن مدلول الفقرات (ثالثا) و (رابعا) و (تاسعا) من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، ومن ثم تقبل طلبات إلغائها دون أن تكون مسبقة بتقديم تظلم منها إلى الهيئة مصدرة القرار، كما يجوز طلب وقف تنفيذها^(٢).

فلطالما أننا سلمنا بأن القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل قرار ذو طبيعة خاصة ولا يندرج ضمن الفصل بغير الطريق التأديبي الذي عناه المشرع في البند (رابعا) من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة التي أوجبت التظلم من القرارات الصادرة بالفصل بغير الطريق التأديبي فيضحي التظلم منه أمر جوازي.

(١) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني رقم ٢٠٠٣/٤٩٦ بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٢ - منشور على موقع مركز الابحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت:

<http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/١٥ م.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - في الطعن رقم ٤٧٦١ لسنة ٣٥ ق.ع جلسة ١٩٩٦/١٢/٥ - منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقا للمادة (٥٤) مكررا من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ) منذ إنشائها وحتى سبتمبر ٢٠١١ - الصادرة عن المكتب الفني بمجلس الدولة - ص ٣٣٤.

خاصة وأن التظلم الوجوبي يشكل استثناء من الأصل العام الذي يقضي بأن التظلم الاختياري هو الأصل^(١)، وأن صاحب المصلحة حر في التظلم الإداري أو مهاجمة القرار الإداري مباشرة مادام المشرع لم يلزمه بالتظلم قبل اللجوء إلى القضاء، ومن المعلوم أن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه أو القياس عليه. وإن كان هناك رأي في الفقه لا يشاطرنا هذا الرأي، وذهب إلى نقد هذا المسلك الذي انتهجته دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا في حكمها المتقدم، حيث وجه البعض من الفقه إلى ذلك القضاء العديد من سهام النقد التي أوردها الدكتور / محمد على محمد عطا الله في رسالته سابق الإشارة إليها، والتي تمثلت في^(٢):

أولاً: تعارضه مع نص المادة ١٢/ب من قانون مجلس الدولة الحالي رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ الذي جاء فيه أنه "لا تقبل الطلبات الآتية : أ- ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة"، والقرار الصادر بإنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية يندرج داخل البند رابعاً المنصوص عليه في المادة ١٢ فقرة ب.

(١) انظر: د/ عبد الناصر عبد الله أبوسهمدانة: التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز "دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا" - بحث منشور بالمجلة العربية للفقه والقضاء - أمانة مجلس وزراء العدل العرب - جامعة الدول العربية - العدد الرابع والأربعين - ص ٣٧ - ٣٨، د/ نجم الأحمد: التظلم الإداري الإداري - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٩ - العدد الثالث - ٢٠١٣ - ص ١٦.

(٢) انظر: د/ محمد على محمد عطا الله: المرجع السابق - ص ٢٨٤.

ثانياً: أن المشرع لو أراد استثناء القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية من نظام التظلم الوجوبي لنص على ذلك صراحة ولكنه لم يفعل فدل على أن النص باق على عمومه.

ثالثاً: أن التظلم يستهدف تقليل عدد القضايا بقدر المستطاع ودون إخلال بتحقيق العدالة بحيث إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه أجابت مطلبه وانتهت المنازعة في مراحلها الأولى، وإذا رفضته أو لم تبت فيه خلال الموعد المحدد لجأ إلى القضاء، وإقرار المبدأ السابق يترتب عليه القضاء على هذا الهدف ومن ثم زيادة عدد القضايا وشغل وقت المحاكم بأمور من السهل الفصل فيها دون اللجوء إلى القضاء.

رابعاً: أن قرار إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية يعد من قبيل القرارات التي يجرى عليها أحكام السحب، ومن ثم يتعين التظلم منها قبل رفع الدعوى وإلا كانت غير مقبولة لعدم إتباع الطريق القانوني.

والحقيقة في وجهة نظري أن مرد هذا الخلاف مرجعه إلى اختلاف الرؤى الفقهية والقضائية بشأن تفسير عبارة "الفصل بغير الطريق التأديبي" التي أوردها المشرع المصري في البند (رابعاً) من المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة بوصفها عبارة غامضة ويكتنفها شيء من الابهام.

فلو أمعنا النظر سنجد أن العبارة سالفة الذكر يتجاوزها مدلولان ما بين السعة والضيق، فهي تأخذ تفسيراً واسعاً للدلالة على كل فصم لعرى العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة بغير الطريق التأديبي أي أنها نقيض الفصل بالطريق التأديبي، وهو الأمر الذي يؤدي وفقاً لهذا التفسير إلى انضواء حالات انتهاء خدمة الموظف العام عدا الفصل التأديبي تحت لواء الفصل بغير الطريق التأديبي^(١)، وهي تأخذ من وجه آخر مدلولاً ضيقاً للدلالة على الفصل بغير الطريق

(١) انظر: د/ موسى مصطفى شحادة: عدم الكفاية المهنية باعتبارها سبباً من أسباب الفصل من الوظيفة العامة بغير الطريق التأديبي "دراسة في الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس

التأديبي للمصلحة العامة، وهو الفصل الذي تقوم به الإدارة تحت ستار المصلحة العامة دون إتباع أية ضمانات للموظف تجاه هذا الفصل باعتبار أن هذا النوع من الفصل حق للإدارة القائمة على تسيير المرافق العامة فهو مجرد تدبير من التدابير الإدارية وليس جزاء^(١)، وفي هذه الحالة فإن مدلول الفصل بغير الطريق التأديبي يضيق ليقصر على الفصل الذي أفرد له المشرع نصوص قانونية خاصة لأسباب قدرها المشرع.

ونأمل من مشرعنا المصري أن يحسم هذه المسألة في القريب العاجل بنص صريح، ويدخل تعديلاً تشريعياً على نص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، أو على نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ينص في أيّاً منهما صراحة على خضوع هذه القرارات للتظلم الوجوبي من عدمه.

ولا يغرب عن البال أن ننوه في هذا المقام إلى أن هناك بعض النظم العربية المقارنة قد حذت حذو القضاء الإداري المصري، ولم تشترط ضرورة تظلم صاحب الشأن من القرار الصادر بإنهاء خدمته للانقطاع قبل المبادرة برفع دعواه أمام القضاء، وهذا ما أبرزته المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية- الدائرة الإدارية- في حكمها الصادر في ٢٠/١/٢٠١٠م حيث تقول المحكمة: "المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن التظلم من قرار إنهاء خدمة الموظف أمام محكمة الاستئناف المختصة، المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (٨١) من القانون رقم ١

=الدولة والمحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا"- بحث منشور بمجلة الشريعة والقانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة- العدد الثالث والعشرون- ربيع الأول ١٤٢٦ هـ - مايو ٢٠٠٥ م- ص ٣٣٣ - ٣٣٤.

(١) انظر: د/ حمدي محمد العجمي: الفصل بغير الطريق التأديبي "دراسة تأصيلية مقارنة"- بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة- الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع- العدد ٤٩٤ - أبريل ٢٠٠٩ م- ص ٣٩٤.

لسنة ٢٠٠٦ بشأن الخدمة المدنية في إمارة أبوظبي ليس وجوبياً، وإنما هو أمر جوازي للموظف، ترك المشرع أمر التقدم به لإرادته، فإن شاء بادر إلى تقديمه في خلال الميعاد المنصوص عليه في المادة المشار إليها، وإن لم يشأ أحجم عن ذلك، ولجأ مباشرة إلى المحكمة الابتدائية المختصة لطلب الحماية القضائية من قرار إنهاء خدمته، لأن التظلم ليس شرطاً لقبول دعواه، ولما كان الثابت من مدونات الحكم المطعون فيه، أنه خالف هذا النظر، فإنه يكون قد أخطأ في تطبيق القانون وتأويله، الأمر الذي يغدو معه النعي عليه بما تقدم في محله، ويتعين لذلك القضاء بنقضه^(١).

أما المشرع الفلسطيني فقد أعطى الحق للموظف العام صراحة في أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري خلال عشرين يوماً من تاريخ العلم به، حيث تنص المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ على أنه "١- للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري، وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ العلم به.

٢- ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً.

٣- للموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه برفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (٢) أعلاه".

كما تنص المادة (٣/١٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٥ على أنه "للموظف

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم ٤٧٦ لسنة ٢٠٠٩ إداري جلسة ٢٠١٠/١/٢٠ - منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا:

<https://www.moj.gov.ae/ar/about-moj/federal-supreme-court.aspx>

تاريخ الزيارة ١٧/٨/٢٠٢٢م.

الذي يرغب في التظلم من أي قرار إداري أن يتقدم بكتاب التظلم لرئيس الدائرة الحكومية على النموذج المخصص لذلك بواسطة رئيسه المباشر".

ويستفاد من نص المواد المتقدم ذكرها أن المشرع الفلسطيني قد أعطى للموظف العام الحق من التظلم من أي قرار إداري يصدر بحقه في أي شأن من شؤون الخدمة المدنية ويمس بمركزه القانوني، غير أنه جعل هذا التظلم اختياري للموظفين الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، إذ إن المشرع لم يرتب أي أثر قانوني في حال عدم سلوك الموظف لطريق التظلم الإداري المنصوص عليه في المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية المار ذكرها بعلانية^(١).

وهو ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكم حديث نسبياً صادر عنها بقولها: "إن المقصود من التظلم في هذه المادة^(٢) هو التظلم الجوازي وليس الوجوبي؛ لأن المشرع هو الذي يضع القواعد القانونية التي تقرر جعل تقديم التظلم وجوبياً أو جوازياً وهو الذي يتولى صياغتها من الناحية القانونية.

وعليه تكون إرادة المشرع واضحة وصريحة في اعتبار التظلم وجوبياً حينما يوجه خطاب القاعدة القانونية بصيغة الوجوب (يجب تقديم تظلم إداري مسبق)، وتكون إرادة المشرع صريحة وواضحة في اعتبار التظلم جوازياً ويتجلى ذلك حينما تتوجه القاعدة القانونية بخطابها بصيغة الجواز (يجوز تقديم تظلم) (إذا رغبت في تقديم تظلم)، وبما أن القاعدة القانونية التي استخدمها المشرع في المادة (١٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية هو (إذا رغبت الموظف)، وهذه الصياغة

(١) انظر: د/ عبد الناصر عبد الله أبوسهمدانة: المرجع السابق - ص ٣٩ - ٤١.

(٢) أي المادة (١٦٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨م وما تم عليها من تعديلات.

جوازية وليست وجوبية أي أنها اختيارية بالنسبة للموظف، وأن التظلم الجوازي لا يقطع ميعاد الطعن أمام محكمة العدل العليا^(١).

على أنه يلاحظ من ناحية أخرى أن الاتجاه الذي يقرر بخضوع قرارات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل للتظلم الوجوبي يلقي تعضيداً ظاهراً من قبل المشرعين والقضاء الإداري في بعض النظم العربية المقارنة، وذلك على غرار ما نص عليه المشرع الأردني صراحة في المادة (١٦٩/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣، والتي جرى نصها على أنه "ج- للموظف الذي أعتبر فاقداً لوظيفته بمقتضى أحكام هذه المادة حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه بالنشر في صحيفة يومية محلية واحدة، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته".

وهو عين ما فعله أيضاً المشرع الجزائري حيث أوجب على جهة الإدارة أن تبلغ الموظف المعني بقرار العزل في أجل لا يتعدى ثمانية أيام ابتداءً من تاريخ توقيعه، مع وجوب أن يتضمن قرار العزل ملاحظة تعلم الموظف المعني بأنه يمكنه أن يتقدم بتظلم من هذا القرار إلى السلطات الإدارية التي أصدرته في غضون أجل شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار، ويمتنع على الإدارة في هذه الحالة شغل المنصب المالي الشاغر خلال هذا الأجل المذكور^(٢).

كما نجد تطبيقاً قضائياً أيضاً مؤيداً لهذا الاتجاه في قضاء ديوان المظالم السعودي، حيث انتهى الديوان إلى أن "مطالبة المدعي بإلغاء قرار المدعى عليها

(١) قرار محكمة العدل الفلسطينية رقم ٩٦٩/٢٠١٠ - جلسة ٢٠١٢/٣/١٤ - رام الله - أشار إليه د/ عبد الناصر عبد الله أبوسهمدانة: مرجع سابق - ص ٤٢.

(٢) انظر: د/ عمار بريق: المرجع السابق - ص ٣٩٩، د/ يامه إبراهيم، أ/ يحيوي خديجة: المرجع السابق - ص ٩٨.

المتضمن إنهاء خدمته من العمل للانقطاع - عدم تظلم المدعي من القرار لدى الجهة خلال المدة المحددة نظاماً - أثره: عدم قبول طلب الإلغاء شكلاً^(١).

ولكن هل يشترط صدور قرار بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل بدون إذن أو عذر مقبول المدد التي حددها المشرع أم أنها تتحقق بقوة القانون؟ لا جرم إذا ما تحققت الشروط التي تطلب المشرع توافرها في الانقطاع عن العمل كي ينتج أثره في فسم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة أن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا هو هل تعتبر خدمة الموظف منتهية في هذه الحالة بدون حاجة إلى صدور قرار بإنهاء خدمته من جهة الإدارة أي: أن إنهاء الخدمة هنا يتحقق بقوة القانون أم يتعين على جهة الإدارة أن تصدر قراراً بإنهاء خدمة الموظف.

وللإجابة عن هذا التساؤل فإن الأمر يقتضى التمييز بين ثلاثة فروض في هذا الصدد، وهما:

الأول: إذا كان المشرع يعتبر الانقطاع عن العمل سبباً مباشراً لانتهاء خدمة الموظف بقوة القانون متي توافرت موجبات إعماله تحقق هذا الأثر، دون أدنى سلطة تقديرية لجهة الإدارة في هذا الخصوص.

الثاني: إذا كان المشرع يجعل إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله متي توافرت الشروط التي تطلبها قانوناً لتحقيق هذا الأثر أمر جوازي لجهة الإدارة.

الثالث: إذا كان المشرع يجعل من الانقطاع عن العمل المدد التي عينها قانوناً قرينة على الاستقالة الضمنية بحق الموظف المنقطع.

(١) يراجع في هذا المعنى: حكم المحكمة الإدارية رقم ١٠٢/د/ف/٣ لعام ١٤٢٩ هـ في القضية رقم ١/٦١٤/ق لعام ١٤٢٩ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٣٨١/س/٨ لعام ١٤٣٠ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٣٦ هـ - المجلد الثاني - صفحة رقم ٩٠٢ وما بعدها.

ومما لا شك فيه أنه بالنسبة للفرض الأول الذي يجعل فيه المشرع الانقطاع عن العمل سبباً مباشراً لانتهاء خدمة الموظف بقوة القانون متى توافرت الشروط التي تطلبها في هذا الخصوص دون أن يمنح الإدارة أية سلطة تقديرية في هذا الصدد يؤدي بنا إلى القول بأن إنهاء خدمة الموظف المنقطع في مثل هذه الحالة يتم بقوة القانون بدون حاجة إلى صدور قرار بإنهاء خدمته متى تحققت الشروط التي تطلب المشرع توافرها في هذا الانقطاع كي ينتج أثره القانوني، ومن ثم فإن أي قرار يصدر من الجهة الإدارية بإنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله في هذه الحالة يكون ذا أثر كاشف عن وضع قائم وليس منشأً له.

وهذا التحليل المتقدم ذكره بعلية يؤدي بنا إلى القول بأن إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله في ظل قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية يقع بقوة القانون من تاريخ الانقطاع المتصل، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل ولو لم يصدر قرار بذلك من الجهة الإدارية، ويعد القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف المنقطع مجرد إجراء تنفيذي لحكم القانون ولمقتضى أعمال النص الوجوبي الذي اشتملت عليه أحكام المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية سالف الذكر، والذي عبرت عنه صراحة بقولها: "..... يجب على السلطة المختصة أو من تفوضه إنهاء خدمته من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل".

ومؤدى ذلك أنه يحق للموظف المنقطع عن العمل الذي تحققت موجبات أعمال أحكام إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل بحقه وتقاعست الجهة الإدارية المختصة عن إصدار القرار التنفيذي بإنهاء خدمته لهذا السبب أن يلجأ إلى القضاء الإداري طالباً بإلغاء هذا القرار السلبي عملاً بنص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، إذ إن المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن "القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون ويعتبر هذا المسلك السلبي

من الجهة الإدارية حالة مستمرة ومتجددة ويمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها، ومناطق قيام القرار السلبي الجائز الطعن عليه أن تكون هناك قاعدة قانونية عامة تقرر حقاً أو مركزاً قانونياً لاكتساب هذا الحق بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمر واجباً عليها متى طلب منها ذلك، ويتمثل ذلك المسلك السلبي إما برفض الجهة الإدارية صراحة أو ضمناً بالامتناع عن اتخاذ الإجراء أو القرار الملزمة بإصداره^(١).

أما بالنسبة للفرض الثاني والذي يجعل فيه المشرع إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله متى توافرت الشروط التي تطلبها قانوناً لتحقيق هذا الأثر أمر جوازي لجهة الإدارة، ويخضع لسلطتها التقديرية، وذلك على غرار ما فعله المنظم السعودي^(٢) فإن الأمر في هذه الحالة يكون رهن تقدير الجهة الإدارية التي لها إصدار قرارها بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع من عدمه، وعليه فإنه يجب في هذه الحالة لكي ينتج الانقطاع أثره القانوني أن تصدر جهة الإدارة قراراً بإنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله، وهي لا تكون ملزمة في هذه الحالة أن تصدر قرارها بإنهاء خدمة الموظف المنقطع خلال أجل زمني محدد ما لم يلزمها المشرع بإطار زمني معين يتعين عليها إصدار قرارها المذكور خلاله.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعين رقمي ٩٨٤٧، ٩٨٩٦ لسنة ٤٨ ق.ع-

الدائرة السادسة "موضوع"- جلسة ٢٠٠٨/٤/٢- غير منشور.

(٢) حيث تنص المادة ٢٢٦/ب من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية

السعودي على أنه "يجوز للجهة الحكومية إنهاء خدمة الموظف في الحالات الآتية:

ب - إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو ثلاثين يوماً متفرقة خلال السنة السابقة لإصدار القرار.

كما تنص المادة ٢٢٧ من ذات اللائحة على أنه: "على الموظف - الذي ينقطع عن عمله ولا يعود لاستئنافه لعذر مشروع- أن يبلغ بعذر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تغيبه، وإلا جاز للجهة الحكومية إنهاء خدمته لغيابه".

وهذا ما أشار إليه ديوان المظالم السعودي في حكمه الصادر في ١٢/٢/١٤١٥هـ، والذي جاء فيه: "... ولما كان واضع النظام أعطى الإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ قرار الفصل، واستعملت تلك السلطة بفصلها الموظف لانقطاعه عن العمل مدة تزيد عن اثنين وأربعين يومًا متتالية فإنها تكون متمشية مع ما قضت به تلك المادة. ولا يؤخذ من تأخير صدور قرار الفصل وكذلك صرف راتب شهر جمادى الثانية ورجب زوال الرخصة التقديرية، إذ إنه عن تأخر قرار الفصل فإن المختص بإصدار قرارات الفصل هو البنك الزراعي بالرياض وهذا يظهر جليًا من لائحة توزيع الاختصاصات في ذلك العام - المرفق صورتها بالأوراق - وهو ما أفصح عنه قرار إنهاء الخدمة، وهذا بلا شك يؤدي إلى تأخر إصدار قرار الفصل، فمكتب الجمعية الزراعي الذي يعمل به المدعي خاطب فرع البنك الزراعي بالرياض الذي قام بالكتابة للبنك الزراعي - المكتب الرئيسي - بالخطاب رقم (٣١٧٦/م) في ٣/٨/١٤٠٣هـ وتم العرض على صاحب الصلاحية - المدير العام - فشرح بالموافقة على الفصل في ٩/٨/١٤٠٣هـ ثم صدر القرار المتظلم منه في ١٦/٨/١٤٠٣هـ، ومن ثم فالتأخر في إصدار القرار له ما يبرره، ومن ناحية أخرى فإن نص المادة المشار إليها لم يحدد وقتًا معينًا لإصدار قرار الفصل إذ إن صياغة النص جاءت بأنه: "يجوز للإدارة أن تنتهي خدمة الموظف في الحالات الآتية: ١- ٢- إذا انقطع عن عمله دون عذر مشروع مدة خمسة عشر يومًا" فالنص المذكور حدد مدة الانقطاع التي تعطى الإدارة حق إصدار قرار الفصل ولم تحدد الوقت الذي يتم فيه إصدار قرار الفصل، وعلى هذا فلا تثريب على جهة الإدارة إن هي تراخت في إصدار قرار الفصل"^(١).

(١) حكم المحكمة الإدارية رقم ٢٤/د/ف/٣ لعام ١٤١٤ هـ في القضية رقم ١/٥٧٠/ق لعام ١٤٠٩ هـ المؤيد من هيئة التدقيق بالحكم رقم ٣٠/ت/٢ لعام ١٤١٥ هـ - منشور بمجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢ هـ إلى ١٤٢٦ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - ١٤٣٩ هـ - المجلد الثاني - صفحة رقم ٢٧٨ وما بعدها.

أما بخصوص الفرض الثالث والذي يجعل فيه المشرع من الانقطاع عن العمل المدد التي عينها قانوناً قرينة على الاستقالة الضمنية بحق الموظف المنقطع، فالحقيقة أن الفقه والقضاء لم يتفقا على كلمة سواء بشأن هذه المسألة، وإنما انقسما إلى عدة آراء، وهي:

الرأي الأول^(١): يذهب إلى أن إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية يتم بقوة القانون بدون حاجة إلى صدور قرار بإنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله المدد التي حددها المشرع متى تحققت الشروط التي تطلب المشرع توافرها في هذه الحالة، ومن ثم فإن أي قرار يصدر بإنهاء خدمة الموظف يكون ذا أثر كاشف عن وضع قائم وليس منشأ له.

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى بأنه: "ليس صحيحاً ما يقال بأن خدمة العامل المنقطع عن عمله لا تنتهي إلا بالقرار الإداري بانتهاء خدمته - أساس ذلك: أن خدمة العامل المنقطع تعتبر منتهية بقوة القانون طبقاً لنص المادة "٩٨" المشار إليها"^(٢).

وقضت أيضاً بأنه: "متى توافرت شرائط قرينة الاستقالة المستفادة من الانقطاع عن العمل ولم يتم مانع يحول دون إنفاذ أثرها أنتجت تلك القرينة أثرها واعتبرت خدمة العامل المنقطع عن عمله منتهية بحكم القانون من تاريخ انقطاعه

(١) انظر: د/ وهيب عياد سلامة: الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء - مطبعة مكتبة الأنجلو المصرية - ص ١٣٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٩٥ لسنة ٢٧ ق.ع جلسة ١٩٨٦/٣/٢ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣١ - صفحة رقم ٣٥.

ومن ثم فإن القرار الذي يصدر بإنهاء خدمته هو في حقيقته مجرد قرار تنفيذي يعلن عن الخدمة التي انتهت فعلاً وبقوة القانون^(١).

ويتوافق هذا الرأي مع ما انتهت إليه دائرة توحيد المبادئ بذات المحكمة من أن خدمة العامل تعتبر منتهية في حالة توافر إحدى حالات الاستقالة الضمنية وبالشروط التي حددها المشرع، وذلك دون تعليق الأمر على صدور قرار بذلك من الجهة الإدارية، حيث قضت بأنه "ليس صحيحاً ما يقال أن خدمة العامل المنقطع عن العمل بعد إنذاره كتابة لا تنتهي إلا بالقرار الإداري الذي ينتهي بترتيب هذا الأثر، حرصاً على المصلحة العامة حتى لا يتوقف سير العمل في المرفق العام - أساس ذلك: أنه إذا كانت الجهة الإدارية جادة وحريصة على حسن سير العمل في المرفق العام، لم تتوان أو تتباطأ في اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد العامل، حيث منحها المشرع أجلاً مدته الشهر التالي لانقطاع العامل عن العمل لسلوك هذا الطريق، وفي هذه الحالة لا تنفصل عرى العلاقة القانونية بين العامل وجهة الإدارة، بل تبقى قائمة حتى تنتهي المساءلة التأديبية، فإن لم تتخذ الجهة الإدارية الإجراء التأديبي حتى انتهى ذلك الأجل نهضت القرينة القانونية في حقها، واعتبر العامل مستقياً، وانتهت خدمته دون تعليق الأمر على صدور قرار إداري بذلك"^(٢).

وهو ذات الاتجاه الذي نحاه القضاء الإداري في بعض النظم العربية المقارنة، كالقضاء الإداري العُماني الذي انتهى إلى أن قرار إنهاء خدمة الموظف

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠٩١ لسنة ٤٦ ق.ع - الدائرة الثانية - جلسة

٢٠٠٥/١٢/٢٤، وحكمها في الطعن رقم ٣٨٨٠ لسنة ٤٥ ق.ع - الدائرة الثانية "موضوع" -

جلسة ٢٠٠٦/١/٢١، غير منشورين.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - في الطعن رقم ٣٩٥ لسنة ٢٧ ق.ع

جلسة ١٩٨٦/٢/٢ - منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً

للمادة (٥٤) مكرراً من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ) منذ إنشائها وحتى سبتمبر

٢٠١١ - الصادرة عن المكتب الفني بمجلس الدولة - ص ٢٦٨.

بسبب الانقطاع عن العمل هو قرار تنفيذي للإعلان عن انتهاء خدمته التي انتهت فعلا بقوة القانون^(١).

الرأي الثاني^(٢): ويذهب إلى أن إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية لا يتم بقوة القانون، وإنما يتعين صدور قرار من جهة الإدارة بذلك.

وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "انتهاء الخدمة بالاستقالة الضمنية طبقا للمادة (٨١) من القانون رقم ٤٦ لسنة ٦٤ لا يقع بقوة القانون بل يحكمه المبدأ العام الذي نصت عليه المادة (٧٩) من هذا القانون والتي تقضى بأن خدمة العامل لا تنتهي إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة"^(٣).

في حين نجد بعض التطبيقات القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا في مصر حاولت فيها التوفيق بين الاتجاهين السابقين، حيث نجدها تقرر من ناحية بأن إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية يتم بقوة القانون، إلا أنها تشترط من ناحية أخرى ضرورة صدور قرار من جهة الإدارة بذلك، ومن تطبيقات ذلك من قضاء المحكمة الإدارية العليا الحديث نسبياً حكمها الصادر في ١٥/٣/٢٠١٥م، حيث تقول المحكمة: "إن المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه وإن كان إنهاء الخدمة على أساس من قيام قرينة الاستقالة الضمنية يتم بقوة القانون، إلا أنه يجب على جهة الإدارة متى تحققت الواقعة المحدثة لهذا الأمر القانوني أن تصدر قراراً بإنهاء خدمة العامل المنقطع اعتباراً من تاريخ انقطاعه، ويجب عليها أيضاً رغم أن قرارها لا يعدو أن يكون كاشفاً لمركز قانوني ترتب في تاريخ سابق،

(١) حكم محكمة القضاء الإداري العُمانية - الدائرة الاستئنافية - في الدعوى رقم ١٣/٢٠٤ ق. س جلسة ٢٠١٣/٢/١٨ - منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثالث عشر - ١٤٣٣هـ / ١٤٣٤هـ - ٢٠١٢م / ٢٠١٣م - محكمة القضاء الإداري - المكتب الفني - سلطنة عمان - ص ٥٠١.

(٢) انظر: د/ محمد عصفور: المرجع السابق - ص ٩٧ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٧١/٤/٣ - مجموعة سنة ١٦ - ص ٢٠٨ - ف ٣١.

أن تعلم ذوي الشأن والأجهزة المختصة بهذا القرار لترتيب الآثار التي يحددها القانون على صدور مثل هذا القرار وإجراء المواعيد المنصوص عليها للمطالبة بالحقوق المترتبة على صدوره. ولا يجوز عقلاً أو قانوناً أن تستصدر جهة الإدارة قراراً تتكتمه وتخفيه عن ذوي الشأن بغية عدم إعمال الآثار المترتبة عليه، ثم تظهره وقتما تشاء، وبعد أن تقوت على صاحب الشأن الآجال التي حددها القانون للمطالبة بالحقوق المترتبة على القرار^(١).

الرأي الثالث^(٢): وهو رأي لا يجد له مجال للتطبيق سوى في النظم التي تشترط عدم اتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف المنقطع خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل كي يتسنى إعمال قرينة الاستقالة الضمنية في حقه، ويرى التمييز بين حالتين هما:

الحالة الأولى: إذا كانت جهة الإدارة قد أصدرت قرارها بإنهاء خدمة الموظف الذي توافرت في شأنه قرينة الاستقالة الضمنية قبل أن تمضي مدة الشهر التالي للانقطاع عن العمل، والذي يكون فيه للإدارة الحق في أن تتخذ الإجراءات التأديبية ضد الموظف، فيكون قرارها في هذه الحالة قراراً منشأً باعتبار أن القانون يعطى لجهة الإدارة الخيار خلال هذه الفترة إما بإعمال قرينة الاستقالة الضمنية أو الالتفات عنها واتخاذ الإجراءات التأديبية.

الحالة الثانية: إذا صدر قرار جهة الإدارة بإنهاء الخدمة بعد انقضاء مدة الشهر التالي للانقطاع عن العمل، وفي هذه الحالة يكون القرار الصادر من جهة الإدارة كاشفاً عن إنهاء الخدمة الذي تم بقوة القانون بتوافر قرينة الاستقالة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٧٩٢ لسنة ٥٢ ق.ع - الدائرة السابعة - جلسة ٢٠١٥/٣/١٥ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٦٠ - الجزء الأول - صفحة رقم ٦٦٥ - مبدأ رقم ٦٤.

(٢) انظر: د/ محمد محمود ندا: المرجع السابق - ص ٣١٧ - ٣١٨.

الضمنية، وبإعمال الإدارة لهذه القرينة بعدم اتخاذها الإجراءات التأديبية خلال المدة المقررة ضد الموظف المخالف.

رأي الباحث: أميل إلى ما ذهب إليه الرأي الثاني من أن إنهاء الخدمة للاستقالة الضمنية لا يتم بقوة القانون، وإنما يتعين صدور قرار من جهة الإدارة بذلك؛ وذلك لأن قرينة الاستقالة الضمنية هي بحسب الأصل قرينة قانونية مقررة لمصلحة جهة الإدارة إن شاءت أعملتها بحق الموظف المنقطع، وإن شاءت ولت وجهها وأعرضت عن إعمالها في حقه.

وهذا ما أشارت إليه المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - في مصر في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، حيث تقول: "إن قرينة الاستقالة الضمنية المستفادة من انقطاع العامل عن العمل المدد المحددة مقررة لصالح الجهة الإدارية التي يتبعها العامل، إن شاءت أعملتها في حقه واعتبرته مستقياً، وإن لم تشأ اتخذت ضده الإجراءات التأديبية خلال الشهر التالي لانقطاعه عن العمل"^(١).

وهو ذات الاتجاه الذي نحاه القضاء الإداري في بعض النظم العربية المقارنة، كالقضاء الإداري الكويتي، حيث تقول الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية: "مفاد المادة ٨١ من المرسوم الصادر في شأن الخدمة المدنية أن خدمة الموظف تنتهي بما يعتبر استقالة ضمنية إذا انقطع عن عمله بغير إذن وبلغ انقطاعه أحد الحدين المنصوص عليهما في المادة ٨١ آنفة البيان، وهذه الاستقالة الضمنية التي فرضها المشرع تعتبر الموظف وكأنه قدم استقالته إذا انقطع عن عمله بغير إذن المدة المشار إليها، وهي التي عدّ المشرع انقضاؤها قرينة قانونية على الاستقالة غير أن ذلك لا يعنى أن خدمة الموظف تنتهي في هذه الحالة تلقائياً وبقوة القانون، بل إنه وحرصاً على المصلحة العامة وحتى لا يتوقف سير

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية - دائرة توحيد المبادئ - في الطعن رقم ٢٦٧ لسنة ٣٤ ق.ع جلسة ١٩٩٤/٣/٣ - سابق الإشارة إليه.

العمل في المرفق العام كانت القرينة القانونية على الاستقالة الضمنية غير مقررّة لصالح الموظف وإنما لصالح الجهة الإدارية التي يتبعها، فهي رخصة لها إن شاءت أعملتها في حقه واعتبرته مستقياً، وإن شاءت تغاضت عنها وأعادته لعمله، وهو ما يقتضى أن يعلم الموظف بما تتجه إليه إرادة الجهة الإدارية حتى يمكن إعمال القرينة في حقه^(١).

وهو عين ما أكد عليه أيضاً القضاء الإداري القطري، حيث تقول محكمة التمييز القطرية: "إن المشرع جاء بقرينة قانونية ضمنية مستفادة من انقطاع الموظف عن عمله تدل على عدم رغبته في الاستمرار بها، وهذه القرينة مقررّة لصالح جهة الإدارة التي يتبعها الموظف إن شاءت أعملتها في حقه واعتبرته مستقياً، وإن شاءت تغاضت عنها ولم تعمل أثرها رغم توافر شروط إعمالها"^(٢).

ومن ثم فإن المرجع في ذلك هو أن تفصح جهة الإدارة عن رغبتها في إعمال تلك القرينة بحق الموظف التي توافرت إحدى حالاتها بحقه وبالشروط التي حددها المشرع، وهو ما يستلزم ضرورة صدور قرار إداري مكتمل الأركان من قبل جهة الإدارة تعبر فيه عن رغبتها في إعمال قرينة الاستقالة الضمنية بحق الموظف المنقطع.

ولكن يجب أن ننبه هنا إلى ملحوظة هامة، وهي أنه يجب على جهة الإدارة إذا ما توافرت إحدى حالات الاستقالة الضمنية للانقطاع عن العمل بالشروط التي تطلب المشرع توافرها في كل حالة على حده، وأعملت جهة الإدارة هذه القرينة في حق الموظف المنقطع، أن تقوم بإعطاء هذا الأخير شهادة تقيّد

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٠٠٢/٨٤٠ إداري جلسة ٢٩/١١/٢٠٠٤ - منشور على موقع البوابة القانونية - إدارة الفتوى والتشريع الكويتية على الانترنت: <http://www.law.gov.kw>، تاريخ الزيارة ٨/٨/٢٠٢٢ م.

(٢) حكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ١٩/١/٢٠١٦ - سابق الإشارة إليه.

إنهاء خدمته متضمنة بياناته الوظيفية، ويعد امتناع الإدارة عن إعطاء الموظف المنقطع تلك الشهادة بمثابة قرار سلبي بالامتناع يحق معه للموظف المطالبة بوقف تنفيذه وإلغائه.^(١)

ولكن هل يمكن لجهة الإدارة سحب القرار الإداري الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل؟

للإجابة عن هذا التساؤل ينبغي التمييز بين فرضين:

الأول: إذا كان القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع سليماً من الناحية القانونية؛ أي: أن جهة الإدارة قد التزمت بالإجراءات والأوضاع التي استلزمها المشرع توافرها لصحة القرار الصادر منها في هذا الخصوص.

والقاعدة المسلم بها في هذه الحالة تقضي بأن الأصل العام هو عدم جواز سحب القرارات الإدارية المشروعة عدا ما استثنى بنص خاص.^(٢)

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ٢٠٦٢ لسنة ٣١ ق.ع جلسة ٢٧/١٠/١٩٨٧ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٣ - صفحة رقم ٦٤.

(٢) انظر: د/ سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - الطبعة الثالثة - ١٩٦٦ - ص ٦٨١، د/ سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري - شركة مطابع الطوبجي التجارية - ١٩٩٣ - ص ٣١٥، د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري - دراسة مقارنة - النسر الذهبي للطباعة - ٢٠٠٦ - ص ١٨٤ - ١٨٥، د/ هاني على الطهراوي: قواعد وأثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية - مجلة الحقوق - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - المجلد ٢٨ - العدد ٢ - ٢٠٠٤م - ص ٩٤، د/ مصطفى بلغزال: مظهرات قرار السحب الإداري والآثار المترتبة على ذلك - منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة فقه القضاء الإداري - المغرب - عدد مزدوج ٣ / ٤ - الجزء الأول - ٢٠١٧م - ص ٦٨ - ٦٩.

وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "إن مشروعية سحب القرارات التأديبية تقوم - أساسًا - على تمكين الجهة الإدارية من تصحيح خطأ وقعت فيه، ومرد ذلك أن يكون القرار المراد سحبه قد صدر مخالفًا للقانون، أما إذا قام القرار على سبب صحيح مستوفيًا شرائطه القانونية، فإنه يمتنع على الجهة الإدارية سحبه لتوقيع جزاء أشد منه"^(١).

وينبني على ما تقدم أن القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع متى صدر صحيحًا مستوفيًا أركانه القانونية امتنع على جهة الإدارة سحبه، وهو ما عبرت عنه صراحة المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى بقولها: "قرينة الاستقالة الضمنية المستفادة من انقطاع العامل عن العمل بدون إذن مقرر لصالح جهة الإدارة - متى صدر قرار إنهاء الخدمة إعمالًا لها فلا يجوز لجهة الإدارة سحب قرار إنهاء الخدمة استنادًا لها أو إلى الاستقالة الصريحة - أساس ذلك: أن سحب قرار إنهاء الخدمة في هذه الحالة ينطوي على إهدار للضوابط والشروط التي فرضها المشرع على الإدارة عند إعادة العامل إلى الخدمة وحساب المدة التي قضاها خارج الوظيفة - لا يجوز في هذه الحالة القياس على ما هو مقرر بالنسبة إلى القرارات الصادرة بالفصل - القرارات الإدارية السليمة لا يجوز كأصل عام سحبهها أو إلغائها فيما عدا الاستثناء سالف البيان"^(٢).

وإن كان هناك رأي فقهي يرى أنه يجوز للإدارة أن تسحب قرارها في هذه الحالة إذا ما قام الموظف المستقيل ضمنيًا برفع دعوى إلغاء ضد القرار الصادر بإنهاء خدمته محتجًا بأن سبب تغيبه كان لقوة قاهرة لم تقدرها الإدارة وأساءت

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧١٣ لسنة ٤٩ ق.ع جلسة ٢٠٠٦/٢/١٨ - منشور على موقع الانترنت: <http://verdicts.jsrscs.org/archives/8502>.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٧٧٧ لسنة ٣٦ ق.ع جلسة ١٩٩٤/٣/٢٩ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٣٩ - الجزء الأول - صفحة رقم ١١٥١ - القاعدة رقم ١١٢.

استعمال سلطتها التقديرية، حيث يذهب هذا الرأي إلى القول بأنه يجوز لجهة الإدارة أن تسحب قرارها في هذه الحالة متى تكشف لها جديتها كى لا تتعرض إلى الإلغاء القضائي، حيث يكون السحب في هذه الحالة على أساس خطأ الإدارة في تقدير الوقائع المادية، إذ يكون القرار الصادر بإنهاء الخدمة في هذه الحالة باطلا لخطأ الحالة الواقعية ووصفها القانوني التي استند إليها القرار.^(١)

الثاني: إذا كان القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع غير مشروع، أي: أن القرار الصادر من الجهة الإدارية يكون قد أصابه أحد العيوب التي متى توافرت قانوناً أضحت معها القرار الإداري غير سليم، كعيب الاختصاص أو الشكل أو مخالفة القانون أو السبب أو إساءة استعمال السلطة. والقاعدة المسلم بها في هذه الحالة تقضي بأن الأصل العام أنه يجوز للإدارة سحب قراراتها غير المشروعة أي المعيبة من الناحية القانونية^(٢)، ولكن يشترط في هذه الحالة ما يلي:

١- أن يكون القرار مشوب بعدم المشروعية منذ صدوره، بحيث ينسحب الأثر الرجعي للسحب إلى اللحظة التي صدر فيها القرار فيعتبر القرار كأن لم يكن، وتزول كافة الآثار القانونية التي رتبها القرار المسحوب.^(٣)

(١) انظر: أ/ محمد محمد متولى صبحي: مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية- مجلة إدارة قضايا الحكومة- مجلة دورية يصدرها كل ثلاثة أشهر أعضاء إدارة قضايا الحكومة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق- السنة السادسة عشرة- العدد الأول- يناير/ مارس ١٩٧٢- ص ١٠٠- ١٠١.

(٢) انظر: د/ سليمان الطماوى: المرجع السابق- ص ٦٨١، د/ سامي جمال الدين: المرجع السابق- ص ٣١٥.

(٣) انظر: د/ سامي جمال الدين: المرجع السابق- ص ٣١٥، أ/ عمر عمرو: ميعاد سحب القرارات الإدارية- مجلة إدارة قضايا الحكومة- السنة الرابعة- العدد الرابع- أكتوبر/ ديسمبر ١٩٦٠- ص ٩، د/ هاني على الطهراوي: المرجع السابق- ص ٦٩، أ/ أمينة عياد: سحب

٢- أن تقوم جهة الإدارة بسحب القرار خلال الأجل المحدد للطعن بالإلغاء في القرار المطعون فيه، وذلك في حالة القرارات الباطلة.^(١) وهو ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "إن سحب القرار الإداري المعيب لا يكون صحيحاً إلا إذا وقع خلال المدة المحددة للطعن به أمام القضاء، أو بعد مضي هذه المدة إذا كان قد طعن به قضائياً وإلى أن يصدر المجلس حكمه في هذا الطعن"^(٢).

وهو ما عبرت عنه أيضاً المحكمة الإدارية العليا في مصر في مناسبات عدة، نورد منها على سبيل المثال حكمها الصادر في ٢٦/١/٢٠٠٨م، والذي جاء فيه: "إن القرارات الإدارية التي تولد حقا أو مركزا شخصيا للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة- القرارات الفردية غير المشروعة يجب على جهة الإدارة سحبها التزاما منها بحكم القانون وتصحيحا للأوضاع المخالفة- إذا صدر قرار فردي معيب من شأنه أن يولد حقا ومضت ستون يوما من تاريخ نشره أو إعلانه فإن هذا القرار يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح- مؤدى ذلك: أنه إذا انقضت هذه الفترة اكتسب القرار حصانة تعصمه من أي إلغاء أو تعديل، ويكون حجة على ذوي الشأن فيما أنشأه أو رتبته من مراكز قانونية، ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب فيما تضمنه القرار - مقتضى ذلك: أن أي إخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد إجراء مخالفاً يعيب القرار الأخير ويبطله- نتيجة ذلك:

==القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي- مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية- المغرب - العدد ٨ - ٢٠١٥م- ص ٧٦.

(١) انظر: د/ سامي جمال الدين: المرجع السابق- ص ٣١٨، د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع السابق- ص ١٨٥، أ/ عمر عمرو: المرجع السابق- ص ٢٠- ٢١، د/ ماهر عبد مولاه: سحب القرار الإداري- حولية فقه القضاء التونسي- كلية الحقوق بصفاقس- مدرسة الدكتوراه- العدد ٤- ٢٠١٨م- ص ٢٣، أ/ أمينة عياد: المرجع السابق- ص ٧٧.

(2) C.E: Nov. 1922. DameCaChet. R. D. P. 1923. p. 55.

مشار إليه بمؤلف د/ هاني على الطهراوي: مرجع السابق- ص ٧١.

صدور ترخيص بالبناء عن الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم، وبغض النظر عن مدى صحته من عدمه، لا يسوغ لجهة الإدارة أن تسحب قرارها هذا (الترخيص)؛ لمضي المواعيد المقررة لسحب القرارات غير المشروعة^(١).

وهو ذات الاتجاه الذي نحتة العديد من النظم العربية المقارنة، والتي نورد منها على سبيل المثال ما قرره ديوان المظالم السعودي في حكمه الصادر في ١٧/٢/١٤٣٩ هـ، والذي جاء فيه: "كما تؤكد الدائرة على انعقاد الإجماع القضائي على أن القرارات الإدارية التي تولد حقاً أو مركزاً نظامياً للأفراد لا يجوز سحبها في أي وقت متى صدرت سليمة، وذلك استجابة لدواعي المصلحة العامة التي تقضى باستقرار تلك القرارات والمراكز النظامية، كما تؤكد على عدم جواز قيام الجهة الإدارية بسحب قرارها الإداري بعد انقضاء مواعيد الطعن عليه، إذ المستقر عليه لدى فقهاء القضاء الإداري أن سحب القرارات الإدارية لا يجوز حصوله بعد انقضاء مدة الطعن عليها، أخذاً بالقاعدة الأصلية القائمة على قياس سريان القرار الإداري متى ولد صحيحاً واستوفى إجراءاته الشكلية قياساً على سقوط حق الأفراد في طلب الإلغاء لانقضاء ذات الميعاد المقرر؛ لذا فإن القياس يقضي بوجه التقابل اعتراض الفرد على ذات القرار المرتجى إلغاؤه؛ الأمر الذي يضيء بسريانه بعد استكمال ولادته صحيحاً مركزاً نظامياً جديراً بالاحترام، إذ يقابله كفاله استقرار القرار الإداري وجعله بمنجاة من الزعزعة والاضطراب، فلا يجوز المساس به إلا بنظام ينص على نقيضه وبأثر رجعي مقرر أو بحكم قضائي يصدر من المحكمة بناءً على طلب صاحبه بالإلغاء"^(٢).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٠٠ لسنة ٤٧ ق.ع- الدائرة الأولى- جلسة ٢٦/١/٢٠٠٨- مجموعة المكتب الفني- السنة ٥٣- الجزء الأول- صفحة رقم ٤٥٢- مبدأ رقم ٦٣.

(٢) حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم ٥٠٠٤/٢/ق لعام ١٤٣٧ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ١٧٢/٢/س لعام ١٤٣٩ هـ- مجموعة الأحكام والمبادئ

والى هذه القاعدة أشارت أيضا الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية حيث نقول: "إن النص في المادة ١/٣٣ من المرسوم بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ في شأن الخدمة المدنية على أنه "يكون سحب القرارات الصادرة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح خلال سنة من تاريخ صدور القرار". مفاده أنه وإن كان الأصل أن القرارات الإدارية المخالفة للقانون توجب على جهة الإدارة سحبها بقصد إزالة ما يعتريها من مخالفة لمبدأ المشروعية تجنباً للحكم بإلغائها قضاء إلا أن ذلك رهين بأن يتم السحب في خلال المدة المحددة لذلك وهي سنة من تاريخ صدور القرار ومرد ذلك إلى وجوب التوفيق بين ما للإدارة من حق في إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفة للقانون وبين واجب استقرار الأوضاع والمراكز القانونية التي ترتبت على تلك القرارات بحيث يتحصن القرار في جانب جهة الإدارة التي لا تملك سحبه أو تعديله بعد انقضاء تلك المواعيد"^(١).

وهو عين ما أقره أيضاً مجلس شورى الدولة اللبناني، وعبر عنه بقوله: "وبما أن الاجتهاد تطبيقاً للقواعد القانونية أعلاه قد استقر على التمييز بين المراسيم غير الموجودة نظراً لجسامة العيوب التي تغورها كصدور مرسوم التعيين عن سلطة غير صالحة صلاحية مطلقة والتي لا يمكن أن تكسب أي حق ويمكن بالتالي الرجوع عنها في أي وقت كان، والمراسيم التي بالرغم من أنه يشوبها عيوب مخالفة القانون والأصول يمكن أن تكسب الحقوق، ولا يمكن الرجوع عنها إلا ضمن مهلة المراجعة وبما أن مخالفة الأصول القانونية في التعيين المنصوص عنها في الفقرة ٦ معطوفة على الفقرة الأولى من المادة ١٣ المذكورة لا تجعل التعيين غير

=الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٤١ هـ - المجلد الرابع - صفحة رقم ٢٦٦ وما بعدها.

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٠٠٦/١٠٢ إداري جلسة ٢٠٠٨/٦/١٠ - منشور على موقع البوابة القانونية - إدارة الفتوى والتشريع الكويتية على الانترنت: <http://www.law.gov.kw/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٨ م.

نافذ وغير منشيء للحقوق على ضوء ما تقدم إلا عندما تكون على قدر من الجسامة يجعل القرار المشوب لها من نوع القرار العديم الوجود، وبما أن قواعد تفسير النصوص التي توجب أن يكون لكل نص نطاق تطبيق معين يحول دون اعتبار كل مخالفة للأصول مهما كانت درجتها هي مخالفة للقانون تؤدي إلى جعل قرار التعيين غير نافذ؛ لأن هذا التفسير للفقرة السادسة يجعل الفقرات الأخرى دون جدوى طالما أن الحالات الملحوظة فيها تكون مشمولة بأحكام الفقرة السادسة المشار إليها. وبما أن المستدعي عين بالاستناد إلى المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ في وظيفة شاغرة في الملاك ومرصد لها اعتماد خاص في الموازنة، وبالتالي لا يكون مرسوم تعيينه من المراسيم غير الموجودة التي يمكن الرجوع عنها في أي وقت كان^(١).

وقرر أيضًا في حكم آخر له بأن "وحيث إن المبادئ الإدارية الثابتة تفرض على الإدارة للرجوع عن قرارها الذي اكسب حقوقًا للغير أن تصدر قرار الرجوع ضمن مدة المراجعة لدى مجلس الشورى ضد القرار المطلوب الرجوع عنه، ولها أن تسترده خارج هذه المهلة إذا كانت قد تقدمت مراجعة طعن بشأنه ضمن مهلة المراجعة القانونية وحيث إن رخصة البناء هي من القرارات الإدارية الفردية التي تنشأ حقوقًا يكتسبها صاحب العلاقة ولا يمكن للإدارة الرجوع عنها إلا ضمن المهلة المبينة أعلاه"^(٢).

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٩٨٣/١٣١ بتاريخ ١٩٨٣/٣/١١ - منشور على موقع مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت: <http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٣٠ م.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٩٦٢/٨٧٠ بتاريخ ١٩٦٢/١١/١٣ - منشور على موقع مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت: <http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٣٠ م.

وهو ذات الاتجاه الذي نجاه أيضًا القضاء الإداري الأردني، حيث تقول محكمة العدل العليا: "إن القرار الإداري بعد أن يصدر وتمضى مدة الطعن به، لا يجوز للإدارة سحبه حتى ولو كان مخالفًا للقانون"^(١).

وهو عين ما أقره أيضًا القضاء الإداري التونسي، حيث قضت المحكمة الإدارية التونسية بأنه "من المستقر عليه فقهاً وقضاءً أنه في غياب أحكام تشريعية وترتيبية مخالفة وعدا صورة استجابة الإدارة لطلب من المستفيد في المقرر الإداري، فإنه من غير الجائز للإدارة سحب أو نسخ المقررات الفردية المكسبة للحقوق خارج آجال الطعن المنصوص عليها بالفصل ٣٧ من قانون المحكمة الإدارية، وذلك باستثناء القرارات التي لا تنشئ من الأصل حقوقاً للمنتفعين بها لإبتنائها على غش أو تدليس"^(٢).

وهو عين ما أقره أيضًا القضاء الإداري المغربي، ونورد مثالاً للتدليل على ذلك بحكم المحكمة الإدارية بوجدة الصادر في ١٦ دجنبر ١٩٩٨، والذي قضت فيه بأن "قرار سحب الرخصة من طرف المجلس البلدي لا يكون إلا داخل أجل الطعن بالإلغاء"^(٣).

وقد جرى القضاء الإداري المصري والمقارن على استثناء نوعين من القرارات من القاعدة المتقدمة، وهما:

(١) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٦٥/١٤٦ - أشار إليه د/ هاني على الطهراوي:

مرجع السابق - ص ٧٤.

(٢) قرار المحكمة الإدارية التونسية - القضية عدد: ١٣٦٧٥٦ - تاريخ القرار: ٢٢ مارس

٢٠١٧ - أشار إليه د/ ماهر عبد موله: مرجع السابق - ص ٢٤.

(٣) حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد ٩٨/٢١٤ بتاريخ ١٦ دجنبر ١٩٩٨ - أشارت إليه أ/

أمنية عمار: مرجع السابق - ص ٧٧.

أ - القرارات المنعقدة، وهي القرارات المشوبة بعيب جسيم يفقدها صفتها وخصائصها كقرارات إدارية وينحدر بها إلى درجة العمل المادي^(١).
وقد استقر القضاء الإداري المصري والمقارن على حق جهة الإدارة في سحبها في أي وقت دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن فيها قضائياً.
وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "إن مخالفة القرار الإداري للقانون تستتبع البطلان لا الانعدام - الانعدام لا يكون إلا حيث يكون مُصدر القرار مغتصباً للسلطة، أو إذا شاب القرار غشاً أو تدليساً، أو إذا بلغت المخالفة التي علق به أو اعتورته حداً من الجسام، يفقده كيانه ويجرده من صفاته، ويزيل عنه مقوماته كتصرف قانوني - أثر ذلك: يستباح لزماً سحب القرار المنعقد في أي وقت وفي كل وقت مهما طال، أما القرار الباطل فتزول آثار بطلانه وتمحى معالمه بانقضاء أكثر من ستين يوماً عليه دون مساس به، فمتى انتهت هذه الفترة غدا القرار نهائياً، وتولّد به لصاحب الشأن حق مكتسب مما يستوجب عدم سحبه أو إلغائه - أساس ذلك: أن سحب القرارات المشوبة بالبطلان بعد انقضاء تلك المدة يشكل انتهاكاً لآثار القرارات الفردية وما تولدت عنه"^(٢).
وقررت في حكم آخر لها بأن "القرار الإداري الذي يولد حقاً أو مركزاً قانونياً ذاتياً، متى صدر صحيحاً يكون حصيناً من السحب، فإذا ما انطوى على مخالفة للقانون وجب على جهة الإدارة أن تسحبه خلال الميعاد المقرر قانوناً للطعن عليه بالإلغاء، أو أن تتخذ خلال هذا الميعاد مسلكاً إيجابياً في هذا الاتجاه - إذا لم يتم ذلك فإن مقتضيات المصلحة العامة والحرص على استقرار المراكز

(١) انظر: د/ هاني على الطهراوي: المرجع السابق - ص ٧٦.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٧٥٩ لسنة ٤٦ ق.ع - الدائرة السادسة - جلسة ٢٠٠٨/٥/٢١ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٥٣ - الجزء الثاني - صفحة رقم ١٢٣٨ - مبدأ رقم ١٦٢، وحكمها في الطعن رقم ٣٢٨٥١ لسنة ٥٤ ق.ع - الدائرة السادسة - جلسة ٢٠١٢/١٢/٢٦ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٥٨ - صفحة رقم ١٤٥ - مبدأ رقم ٩.

القانونية تقتضي تحصن هذا القرار من السحب، شأنه شأن القرار الإداري الذي صدر صحيحًا، ويصبح عندئذٍ لصاحب الشأن حقًّا مكتسب في المركز القانوني الناشئ عن هذا القرار - كلُّ إخلالٍ بهذا المركز بقرار لاحق يعدُّ أمرًا مخالفًا للقانون يعيب القرار الأخير - لا يخرج عن ذلك الأصل العام إلا أن يكون القرار الإداري معدومًا، أو صدر نتيجة غش أو تدليس من جانب صاحب الشأن أو بمشاركته، ففي هاتين الحالتين لا يتقيد سحب القرار الإداري بالميعاد المذكور - الغش يُفسدُ كلَّ شيء^(١).

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن "القرار الإداري المنعقد يكون مشوبًا بعيب عدم الاختصاص الجسيم، ولا يمكن الاعتداد به، لأنه لا يعتبر تطبيقًا لقانون أو نظام، ولا يترتب عليه أي أثر، لذا يجوز للإدارة سحبه في أي وقت"^(٢). وإلى هذه القاعدة أشار أيضًا ديوان المظالم السعودي بقوله: "إن معيار (اغتصاب السلطة) من المعايير المتفق عليها فقهاً وقضاءً للتمييز بين القرار المنعقد والقرار الباطل، ولما كان القرار الإداري المنعقد هو مجرد عمل مادي يترتب أحكاماً عدة، منها: أنه يمكن مخاصمة القرار قضائيًا دون السير بالمواعيد المقررة نظامًا، ويجوز رفع دعوى الإلغاء في أي حين"^(٣).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٧٠٤ لسنة ٥٩ ق.ع - الدائرة السابعة - جلسة ٢٠١٤/٥/١٨ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٥٩ - الجزء الثاني - صفحة رقم ٨٠٧ - مبدأ رقم ٦٩.

(2) C.E: 3 fevrier 1956. De Fontbonne. R. D. P. 1956. p. 859, C. E: 10 Mars. 1976. Baillet. R. D. P. 1976. p. 1373.

مشار إليهما بمؤلف د/ هاني على الطهراوي: مرجع السابق - ص ٧٧.

(٣) حكم المحكمة الإدارية في القضية رقم ٣٥٤٠/٣ ق لعام ١٤٣٩ هـ، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٢٠٩٥/٢ ق لعام ١٤٣٩ هـ - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ - ديوان المظالم - مكتب الشؤون الفنية - الرياض - ١٤٤١ هـ - المجلد الرابع - صفحة رقم ٣٠١ وما بعدها.

وهذا ما أشارت إليه أيضًا محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: "من القواعد التي استقر عليها الفقه والقضاء أنه لا يجوز سحب القرارات الفردية بعد انقضاء ميعاد الطعن ما لم تكن تلك القرارات منعدمة، فالقرار المشوب بمخالفة قانونية جسيمة، يكون من حق اللجنة أن تسحبه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين"^(١). وهو عين ما أقره مجلس شورى الدولة اللبناني بقوله: "إن كل عمل إداري صادر بجلاء وبوضوح عن سلطة إدارية غير صالحة - مثل القرار موضوع هذه المراجعة - يعتبر كأنه لم يكن ويمكن الطعن فيه في أي وقت"^(٢).

ب - القرارات الإدارية الصادرة بناءً على سلطة مقيدة وليست تقديرية، حيث ذهب القضاء الإداري المصري وبعض النظم العربية المقارنة كالقضاء الإداري الأردني والكويتي وعلى عكس نظيره الفرنسي إلى التمييز بين القرارات الصادرة من الإدارة بناءً على سلطة تقديرية، وتلك الصادرة بناءً على اختصاص وسلطة مقيدة، فجعل حق الإدارة في سحب قراراتها الصادرة بناءً على سلطة مقيدة لا تتحصن بالميعاد القانوني للطعن بالإلغاء الذي يجوز للإدارة أن تسحب فيه قراراتها غير المشروعة، بينما قيد حق الإدارة في سحب قراراتها غير المشروعة الصادرة بناءً على سلطة تقديرية بالميعاد القانوني المقرر للطعن بالإلغاء.^(٣)

وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها: "استقر قضاء هذه المحكمة على أن القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة مقيدة يجوز لجهة

(١) حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم ٦٥/٣٧ - أشار إليه د/ هاني على الطهراوي: مرجع السابق - ص ٧٧.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٩٩٩/٥٦٨ بتاريخ ١٩٩٩/٥/٢٧ - منشور على موقع مركز الأبحاث والدراسات في المعلوماتية القانونية بالجامعة اللبنانية على الانترنت: <http://77.42.251.205/>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٣٠ م.

(٣) انظر: د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: المرجع السابق - ص ١٨٥ - ١٨٦، أ/ محمد محمد متولى صبحي: المرجع السابق - ص ٦٥، د/ هاني على الطهراوي: المرجع السابق - ص ٧٨.

الإدارة سحبها متى استبان وجه الخطأ فيها، دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي^(١).

وفي ذلك تقول أيضًا الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية: "من المقرر -في قضاء هذه المحكمة- أن جهة الإدارة في أدائها لوظيفتها إنما تعبر عن إرادتها بقرارات قد تصدر بناء على سلطة تقديرية حيث يخولها القانون الحرية في أن تتدخل أو تمتنع، واختيار وقت هذا التدخل وكيفيته وفحوى القرار الذي تتخذه، وإما أن تكون سلطتها في شأنه مقيدة ويكون ذلك في المجال الذي لم يترك فيه المشرع لها حرية التقدير من حيث المنح أو الحرمان فيفرض عليها بطريقة أمره التصرف الذي يجب عليها اتخاذه بمجرد توافر شروط معينة، أو قيام حالة واقعية أو قانونية محددة فإذا جاء قرارها في هذا الشأن مخالفا لهذه الأحكام المفروضة وتنبهت إلى ذلك حق لها سحبه دون التقيد بمواعيد السحب إذ إن مثل هذا القرار الصادر استناداً إلى سلطة مقيدة لا يكتسب حصانة بفوات مواعيد السحب لأنه ليس منشأً لمركز قانوني يمتنع على الجهة المساس به بانقضاء تلك المواعيد ولو كان معيباً، وإنما هو مجرد تنفيذ وتقرير للحق الذي يستمده صاحب الشأن مباشرة من القانون وليس من القرار"^(٢).

وصفوة القول، وبناء على القواعد المتقدم ذكرها فإنه يمكن القول في خصوصية القرار المتعلق بإنهاء الخدمة للانقطاع: إن القرار الصادر من جهة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٣٢ لسنة ٥٢ ق.ع- الدائرة السادسة- جلسة ٢٨/١١/٢٠٠٧- مجموعة المكتب الفني- السنة ٥٣- الجزء الأول- صفحة رقم ٣٦٥- مبدأ رقم ٣٦.

(٢) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٥٤٣/٢٠٠١ إداري جلسة ٢٩/٤/٢٠٠٢- منشور على موقع البوابة القانونية- إدارة الفتوى والتشريع الكويتية على الانترنت: <http://www.law.gov.kw/>، تاريخ الزيارة ٨/٨/٢٠٢٢م.

الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل متى صدر سليماً مستوفياً أركانه وشرائطه القانونية امتنع على جهة الإدارة سحبه.

أما إذا كان القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع مشوباً بعدم المشروعية، فإن يتعين التمييز بين فروض ثلاث في خصوصية هذه الحالة:

أولاً: إذا كان القرار باطلاً ولكن صادر بناءً على سلطة مقيدة لجهة الإدارة، بحيث يكون من الواجب على جهة الإدارة إنهاء خدمة الموظف المنقطع متى توافرت شرائطها القانونية التي حددها المشرع دون أدنى سلطة تقديرية لها في ذلك، فإنه وعلى ما جرى به القضاء الإداري المصري يجوز لجهة الإدارة سحبه متى استبان لها وجه الخطأ فيه، دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي.

ولنضرب على ذلك مثلاً بقانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والذي جعل فيه المشرع إنهاء خدمة الموظف المنقطع متحققاً بقوة القانون متى توافر مقتضيات إعماله دون أدنى سلطة تقديرية لجهة الإدارة في هذا الخصوص.

ثانياً: إذا كان القرار باطلاً ولكنه صادر بناءً على سلطة تقديرية منحها المشرع لجهة الإدارة، فإنه يجوز للإدارة أن تسحب قرارها خلال المدة القانونية المقررة للطعن بالإلغاء في القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع.

ولنضرب لذلك بعض الأمثلة من نظمنا العربية المقارنة، ونأخذ منها على سبيل المثال المنظم السعودي الذي جعل إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله أمراً جوازيًا لجهة الإدارة وفقاً لما نص عليه صريح نص المادة (٢٢٦) من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية آنفة الذكر.

وهو ذات الاتجاه الذي نحاه أيضاً المشرع الكويتي في نظام الخدمة المدنية، حيث تقول الدائرة الإدارية بمحكمة التمييز الكويتية: "إن القرينة القانونية على الاستقالة الضمنية غير مقررة لصالح الموظف وإنما لصالح الجهة الإدارية

التي يتبعها، فهي رخصة لها إن شاءت أعملتها في حقه واعتبرته مستقيلاً، وإن شاءت تغاضت عنها وأعادته لعمله^(١).

وقررت في حكم آخر لها بأن "انقطاع الموظف عن عمله بغير إذن مدة خمسة عشر يوماً متصلة وثلاثين يوماً غير متصلة خلال اثني عشر شهراً يعتبر قرينة على الاستقالة الضمنية فإنه من المقرر أن للجهة الإدارية وفقاً لما تراه محققاً للصالح العام، وبناء على ما يبيده الموظف من أعذار، الخيار بين أن تقبل هذه الاستقالة وتصدر قراراً بإنهاء خدمته، أو تقر ما قدمه من أعذار، وتعيده إلى عمله، وهذه القرينة مقررة لمصلحة تلك الجهة، وليست لصالح الموظف، فهي رخصة إن شاءت أعملتها، وإن شاءت غضت الطرف عنها"^(٢).

وهو عين ما أقرته أيضاً محكمة التمييز القطرية في ظل نص المادة (١٦٣) من قانون الموارد البشرية رقم ٨ لسنة ٢٠٠٩ المقابل لنص المادة (١١١) من القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية، والذي نص على ذات الحكم الوارد بالمادة سالفة الذكر، حيث تقول المحكمة: "إن المشرع جاء بقرينة قانونية ضمنية مستفادة من انقطاع الموظف عن عمله تدل على عدم رغبته في الاستمرار بها، وهذه القرينة مقررة لصالح جهة الإدارة التي يتبعها الموظف إن شاءت أعملتها في حقه واعتبرته مستقيلاً، وإن شاءت تغاضت عنها ولم تعمل أثرها رغم توافر شروط إعمالها"^(٣).

(١) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٠٠٢/٨٤٠ إداري جلسة ٢٠٠٤/١١/٢٩ - سابق الإشارة إليه.

(٢) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم ٢٠٠٤/٧٠٢ إداري جلسة ٢٠٠٥/٤/١١ - منشور على موقع البوابة القانونية - إدارة الفتوى والتشريع الكويتية على الانترنت: <http://www.law.gov.kw>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٨ م.

(٣) حكم محكمة التمييز القطرية في الطعن رقم ٢٣٦ لسنة ٢٠١٥ جلسة ٢٠١٦/١/١٩ - سابق الإشارة إليه.

ثالثاً: إذا كان القرار الصادر من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع مشوباً بغيب انحدر به إلى درجة الانعدام، فإنه يحق في هذه الحالة لجهة الإدارة سحبه في أي وقت دون التقيد بالميعاد المقرر للطعن القضائي.

وفي الختام، وبعد أن تم استعراض الأحكام المنظمة للانقطاع عن العمل بدون إذن وما يحدثه من أثر في فصم عرى الرابطة الوظيفية، بقي لنا أن نجيب عن تساؤل مهم يتعلق بموضوع الدراسة كشفت جائحة كورونا الأخيرة عن مدى أهميته، وهذا التساؤل يتعلق بمدى سريان أحكام الانقطاع عن العمل المتقدم ذكرها على بعض طوائف الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف كالأطباء والمهندسين المكلفين؟

بادئ ذي بدء نود أن نشير أولاً إلى أن المشرع المصري مراعاة منه لحاجة الدولة لبعض طوائف الموظفين في تخصصات بعينها، فقد ألزم خريجي بعض الكليات والمعاهد بأداء الأعمال والوظائف التي يكلفون بها من السلطة المختصة لفترة محددة يعينها المشرع نظراً لحاجة الدولة إليهم في تلك القطاعات التي يكلفون بالعمل بها، وذلك بغية مشاركة هؤلاء الخريجين في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للوطن، ووفاء منهم لما قدمته لهم الدولة من خدمة التعليم المجاني التي تحمل المجتمع بأثره نفقاته وأعبائه من أجل تأهيلهم وتخرجهم.

لذا فقد عمد المشرع إلى إصدار بعض التشريعات التي تلزم هؤلاء الخريجين بالعمل في خدمة الدولة لمدة معينة، وأفرد لهذه الطائفة من الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف بعض الأحكام الخاصة التي تباير في بعض الأحيان الأحكام المنصوص عليها في قوانين التوظيف العامة، ورتب المشرع جزاءً جنائياً على مخالفة الأحكام المنصوص عليها بهذه التشريعات، ولنضرب لذلك مثالا من قانوننا المصري: بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٤ في شأن تكليف الأطباء والصيدلة وأطباء الأسنان وهيئات التمريض والفنيين الصحيين والفئات الطبية الفنية المساعدة، والذي جعل من مخالفة الأحكام الواردة به جرم جنائي يستوجب مساءلة

مرتكبه، حيث تنص المادة (٨) من القانون المار ذكره على أن "يعاقب على مخالفة أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تتجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن مائتي جنيه، ولا تزيد عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، وتضاعف العقوبة إذا ارتكبت المخالفة في حالة الحرب أو انتشار وباء أو في حالة العود". وهذا هو المعنى الذي سجلته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢٢/١٠/٢٠١١م، حيث تقول: "يعد المكلف كمن عين بالوظيفة الحكومية سواء بسواء، فيجب عليه أن ينهض إلى العمل خلال الأجل المضروب، أو يقدم عذرا تقبله جهة الإدارة، فإن قعد عن ذلك عد مخالفا أحكام القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٤، واستوجب المؤاخذه"^(١).

ومن هنا يطرح التساؤل المتعلق بمدى سريان أحكام الانقطاع عن العمل المتقدم ذكرها على بعض طوائف الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف كالأطباء والمهندسين المكلفين نفسه على بساط البحث.

لقد طرح هذا التساؤل على المحكمة الإدارية العليا في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وقد انتهت إلى عدم جواز تطبيق الأحكام المتعلقة بالانقطاع عن العمل على الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف طيلة مدة التكليف، وهذا ما أبرزته المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في ٢/٦/٢٠٠٩م، حيث تقول: "أجاز المشرع لوزير الصحة أن يكلف خريجي كليات الطب والصيدلة وطب الأسنان للعمل بالحكومة لمدة سنتين قابلة للتجديد لمدة أخرى - يجب على المكلف القيام بأعمال وظيفته، ويحظر عليه الامتناع عن القيام بالعمل، وذلك اعتباراً من تاريخ تسلمه العمل المكلف به - انقطاع المكلف عن العمل خلال هذه المدة أو عدم تسلمه العمل يشكل خروجاً منه على مقتضى

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٦٥٩٢ لسنة ٥٤ ق.ع - الدائرة الرابعة - جلسة ٢٢/١٠/٢٠١١م - مجموعة المكتب الفني - السنة ٥٧ - الجزء الأول - صفحة رقم ٩١ - مبدأ رقم ١٠.

الواجب الوظيفي، لأن ذلك يعد تحرراً بإرادته عن أداء واجب التكليف بالمخالفة للقانون الصادر بناء عليه قرار التكليف، وبالتناقض مع الطبيعة القانونية للتكليف بالوظائف العامة، وعلى خلاف غايات المشرع من تقرير التكليف لبعض الوظائف - مؤدى ذلك : التكليف طريق استثنائي لشغل الوظائف فإذا ما تم شغل المكلف للوظيفة أصبح ملزماً بالقيام بأعبائها دون الاعتداد برضائه^(١).

بل وذهبت محكمتنا الإدارية العليا إلى عدم جواز توقيع جزاء الفصل من الخدمة على هذه الطائفة من الموظفين؛ لأن مؤدى توقيع هذه العقوبة على المكلف وصوله إلى تحقيق مقصوده وغرضه من التهرب من أداء واجب الخدمة في الوظيفة المكلف بها، وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا صراحة بقولها: "انقطاع المكلف عن عمله أو عدم استلامه بدون مبرر أو مقتضى قانوني يعد إخلالاً بالالتزام القانوني المفروض عليه وتخلياً عن أداء واجب التكليف والمساهمة في خدمة الوطن خلال فترة التكليف - توقيع عقوبة الفصل من الخدمة على المكلف يؤدي إلى تحقيق مقصوده وغرضه من التهرب من أداء واجب الخدمة في الوظيفة المكلف بها، وعليه فلا مشروعية في توقيع هذه العقوبة لانحرافها عن غرضها وغايتها الطبيعية، إذ إنها تمكن المكلف من التخلف عن أداء الواجب - مؤدى ذلك - أن صحيح حكم القانون وإعمال هدفه وغايته يوجب توقيع جزاء مناسب على من يمتنع عن التكليف من بين الجزاءات الأخرى المقررة قانوناً غير الفصل من الخدمة"^(٢).

وعلى ضوء ما سبق وتحقيقاً لذات الغايات التي قصدها المشرع من جراء إقراره لنظام التكليف لشغل بعض الوظائف العامة فإنني أرى صلاحية القواعد

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٨٤٣ لسنة ٤٧ ق.ع - الدائرة الثانية - جلسة ٢٠٠٩/٦/٢٠ - مجموعة المكتب الفني - السنة ٥٤ - صفحة رقم ٦٤٤ - مبدأ رقم ٨٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤ لسنة ٤٣ ق.ع جلسة ٢٠٠٤/٢/٢٨ - منشور على موقع الانترنت: <http://verdicts.jsrsc.org/archives/8646>.

المتقدم ذكرها بعاليه للتطبيق أيضًا في ظل قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وذلك فيما يتعلق بعدم جواز تطبيق أحكام الانقطاع عن العمل بدون إذن المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية سالف الذكر على المكلفين، إذ إن تطبيق هذه الأحكام على المكلف يؤدي إلى تحقيق مقصوده في التهرب من أداء واجب الخدمة في الوظيفة المكلف بها، وهو ما لا يجوز التسليم به.

ونأمل من المشرع المصري أن يدخل تعديلاً تشريعياً على نص المادة (٦٩/٥، ٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ينص صراحة على عدم جواز تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المادة سالفة الذكر على طوائف الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف طيلة مدة التكليف.

ولكن يجب أن ننبه هنا إلى ملحوظة هامة، وهي أن التكليف طريق استثنائي للتعين في الوظائف العامة، وبالتالي فلا يجوز القياس عليه أو التوسع فيه، ويتفرع عن هذه القاعدة نتيجة هامة مؤداها أنه لا يجوز تطبيق الأحكام المتعلقة بالتكليف على الموظف الذي يعين بالطريق العادي، ولو كان هذا التعيين في وظيفة يتم شغلها بطريق التكليف، وإلى هذه القاعدة أشارت المحكمة الإدارية العليا بقولها: "التكليف أداة استثنائية للتعين في الوظائف العامة، ويمثل قيداً على الحرية الشخصية، وهو نظام مؤقت تدعو إليه الحاجة لمواجهة بعض الضرورات، وأن هذا الاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع في تفسيره، وأن الضرورة تقدر بقدرها، وأن قوانين التكليف جميعها يبين فيها أن التكليف أداة للتعين تتم بقرار إداري يصدر بإسناد المركز القانوني للمكلف ولا يتم التكليف بقوة القانون بمجرد توافر شرائطه في بعض الأشخاص، وإنما لأبد من قرار بإسناد التكليف إلى الشخص من السلطة التي تملكه شرعاً وهو ما يتفق وطبيعة التكليف كأداة استثنائية للتعين، فإذا سلكت الجهة الإدارية الطرق العادية للتعين في الوظائف العامة فلا يجوز بحال

من الأحوال اعتبار من عُيِّن في وظيفة بطريقة منها مكلَّفًا يخضع لأحكام قانون التكاليف بقواعده الاستثنائية^(١).

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨٤٤٧ لسنة ٤٤ ق.ع- الدائرة الرابعة- جلسة ٢٥/١٢/٢٠٠٤- مجموعة المكتب الفني- السنة ٥٠- الجزء الأول- صفحة رقم ٣٦١- مبدأ رقم ٥٠.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة موضوع انقطاع الموظف عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول وما يحدثه من أثر في فضاء عرى العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، وهي نتيجة جد خطيرة، إذ إنها تؤدي إلى إنهاء الحياة الوظيفية بين الموظف وجهة عمله بشكل نهائي، وما يترتب على ذلك من آثار بالغة الخطورة بالنسبة للموظف والإدارة على السواء، ونظرًا لما أحدثه المشرع المصري من أحكام جديدة في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ غير فيها عن تلك الأحكام التي سبق وأقرها في قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والتي كان في مقدمتها جعله الانقطاع عن العمل سببًا مباشرًا لإنهاء الخدمة بخلاف ما كان عليه الحال في هذا القانون الأخير الذي كان يعد هذا الانقطاع بمثابة استقالة ضمنية، وهو ما اقتضى تناول هذه المسألة بشيء من التفصيل من خلال استعراض موقف المشرع المصري منها سواء في قانون الخدمة المدنية المار ذكره، أو في غيرها من التشريعات الأخرى التي تنظم بعض طوائف الموظفين الغير خاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، أعقب ذلك بحث هذه المسألة في النظم المقارنة والوقوف على الموقف الذي نجاه كل منها حيال تلك المسألة، وهذا ما عالجته هذه الدراسة في بحثها الأول، ثم تناولت الدراسة في بحثها الثاني الشروط اللازمة لكي يحقق الانقطاع عن العمل أثره في فضاء عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة مقتفية في ذلك أثر التشريع المصري والنظم العربية المقارنة حيال كل شرط من تلك الشروط، واختتمت الدراسة في بحثها الثالث بحث الطبيعة القانونية لقرار انتهاء الخدمة للانقطاع عن العمل وما يترتب عليها من آثار وتبعات قانونية، كما ألقت الدراسة الضوء في ختام هذا المبحث على مسألة بالغة الأهمية تتعلق بمدى انطباق الأحكام المنظمة للانقطاع عن العمل في التشريع المصري على بعض طوائف الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف كالأطباء والمهندسين المكلفين؛ نظرًا

لما كشفت عنه جائحة كورونا الأخيرة من أهمية بحث هذه المسألة، وقد خلصت الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات أوجزها فيما يلي:

أولاً: النتائج:

١- أن المشرع المصري غاير في الأثر الذي يحدثه الانقطاع عن العمل بدون إذن في ظل قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، وبين قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، حيث جعل الأول الانقطاع عن العمل بدون إذن سبباً مباشراً لانتهاؤ الخدمة يتحقق بقوة القانون، وذلك بخلاف ما كان منصوص عليه في القانون الأخير، والذي كان يجعل الانقطاع عن العمل بدون إذن قرينة قانونية على انصراف نية الموظف عن العمل ورغبته في هجر الوظيفة بما يعد بمثابة استقالة ضمنية.

٢- ألغى المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ شرط الإنذار، وبات من غير المتعين على جهة الإدارة ضرورة إنذار الموظف المنقطع كتابة قبل إصدار قرار إنهاء الخدمة للانقطاع، ولا يؤثر عدم مراعاتها لهذا الإجراء في صحة هذا القرار الأخير.

٣- أن هناك توجه لدى بعض المشرعين في الآونة الأخيرة في بعض نظمنا العربية صوب التخلي عن قرينة الاستقالة الضمنية أو الحكيمة، والتحول نحو جعل الانقطاع عن العمل بدون إذن سبباً مباشراً لانتهاؤ خدمة الموظف العام ينتج أثره في فسم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة بقوة القانون، وهو ما تجلى بوضوح في التشريع المصري، والإماراتي، والسعودي، والجزائري، وإن كانت الغالبية العظمى من النظم العربية ما زالت حتى الآن متمسكة بهذه القرينة ولم تدخل على تشريعاتها المنظمة للوظيفة العامة ما ينبئ عن تخليها عنها في الوقت الراهن.

٤- أن إلغاء المشرع المصري في قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ لقرينة الاستقالة الضمنية لا يعنى زوال هذه الأخيرة كلية من أفق

التشريعات النازمة للوظيفة العامة في مصر، وإنما هناك بعض التشريعات التي تنظم شئون بعض الكادرات الخاصة ما زالت تقرر قرينة الاستقالة الضمنية في حق الخاضعين لها.

٥- أن الانقطاع عن العمل بدون إذن الذي يحسب على أساسه مدة الخمسة عشر يومًا المتصلة أو الثلاثين يومًا غير المتصلة المنصوص عليه في قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ هو الانقطاع الذي يتحقق بتمام المدد المذكورة، وذلك على عكس ما كان عليه الحال في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، والذي كان يشترط في الانقطاع عن العمل لكي ينتج أثره في فصم عرى الرابطة الوظيفية أن يكون أكثر من خمسة عشر يومًا متصلة أو ثلاثين يومًا غير متصلة في السنة، وبالتالي فإن الانقطاع الذي كان يبدأ منه احتساب المدد آنفة الذكر في ظل هذا القانون الأخير هو الانقطاع الذي يبدأ من اليوم السادس عشر في حالة الانقطاع المتصل واليوم الواحد والثلاثين في حالة الانقطاع غير المتصل.

٦- أن الانقطاع الإرادي وحده هو الذي ينتج أثره في فصم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة، بحيث متى كان انقطاع الموظف عن عمله لأسباب خارجة عن إرادته كالمرض أو القبض عليه بمعرفة السلطات المختصة أو الاختطاف أو غيرها من الأسباب اللا إرادية الأخرى امتنع على جهة الإدارة أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل بحقه.

٧- أنه لا يجوز إنهاء خدمة الموظف للانقطاع إذا كان الانقطاع قائمًا على سند من القانون كالانقطاع لإجازة من الإجازات المصرح بها قانونًا، إلا أن هذا الحكم لا يصدق إلا على حالة الإجازة الوجوبية- التي لا تملك فيها جهة الإدارة أية سلطة تقديرها لقبولها أو رفضها متى تقدم الموظف بطلب الحصول عليها وتوافرت في حقه شرائطها القانونية- دون غيرها من الحالات الأخرى للإجازات الخاصة بدون أجر، ولا يغير من ذلك صدور قرار رئيس مجلس الوزراء

رقم (١٤٥٩) لسنة ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٨/١م، والذي تضمن النص في مادته الثالثة على أنه "عند تقدم الموظف الخاضع لأحكام قانون الخدمة المدنية المشار إليه بطلب الحصول على إعارة أو إجازة خاصة بدون أجر أو تجديدها يتعين على السلطة المختصة الموافقة على هذا الطلب في مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه ما لم يكن الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية أو في حالة وجود التزامات مالية لجهة عمله تجاهه ما لم يقر بسدادها"، حيث استقر إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على أن ما يصدره رئيس مجلس الوزراء من قرارات في هذا الخصوص لا تعدو وأن تكون مجرد توجيهات يصدرها رئيس مجلس الوزراء بمقتضى الاختصاص الممنوح له بموجب نص المادة (١٦٣) من الدستور بشأن الإشراف على أعمال الحكومة وتوجيهها، دون أن تكون لتلك التوجيهات أية آثار ملزمة في هذا الخصوص.

٨- أن أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع تكون واجبة بحق الموظف المنقطع في ظل قانون الخدمة المدنية المصري الجديد رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، ولو تم مؤاخذته تأديبياً عن هذا الانقطاع من جهة عمله، ولا تشكل هذه الأخيرة حائلاً بين الجهة الإدارية وبين إصدار قرارها بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن العمل بدون إذن، وذلك على عكس ما كان عليه الحال في ظل قانون العاملين المدنيين الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي كان يجعل من اتخاذ الجهة الإدارية لأية إجراءات تأديبية خلال الشهر التالي لانقطاع الموظف عن عمله حائلاً بين جهة الإدارة وبين أعمال مقتضيات إنهاء خدمة للانقطاع بحق الموظف، ويضحي مجال انطباق قرينة الاستقالة الضمنية في حق الموظف المنقطع في هذه الحالة منعدماً.

٩- أن إنهاء خدمة الموظف المنقطع عن عمله في ظل قانون الخدمة المدنية المصري الحالي رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية يقع بقوة القانون من تاريخ الانقطاع المتصل أو من اليوم التالي لاكتمال انقطاعه غير المتصل ولو لم

يصدر قرار بذلك من الجهة الإدارية، ويعد القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف المنقطع مجرد إجراء تنفيذي لحكم القانون ولمقتضى أعمال النص الوجوبي الذي اشتملت عليه أحكام المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية سאלفة الذكر.

١٠- أن القرار الصادر من السلطة المختصة وفقاً لنصوص قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية بإنهاء خدمة الموظف لانقطاعه عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول يعد من قبيل القرارات الإدارية التي يجرى عليها أحكام السحب.

ثانياً: التوصيات:

١- نهيب بالمشروع المصري أن يدخل تعديلاً تشريعياً على نص المادة (٦٩) بند (٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ يشترط فيه ضرورة إنذار الموظف المنقطع عن عمله في حالة الانقطاع غير المتصل، واقتراح أن يكون توجيه الإنذار الكتابي للموظف في هذه الحالة بعد مرور عشرين يوماً من الانقطاع، لأن الانقطاع غير المتصل يكون بسبب تغيب الموظف عن العمل بدون إذن لمدة ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة الواحدة، وهو ما يقتضى تنبيه الموظف وتبصرته من قبل جهة الإدارة بمدد انقطاعه عن العمل التي قد لا يكون الموظف متنبهاً لها؛ نظراً لطول المدة بين فترات الغياب على عكس الانقطاع المتصل، بحيث يكون هذا الإنذار بمثابة دق لناقوس الخطر بالنسبة للموظف الذي قد لا يكون مدرّكاً خطورة الموقف لعدم قدرته على حساب مدد الانقطاع غير المتصل أو لخطئه في حسابها من أن جهة الإدارة تبصره من مغبة هذا التغيب إذا ما استمر وبلغ ثلاثين يوماً.

٢- نهيب بالمشروع المصري أن يدخل تعديلاً تشريعياً على نص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ يتضمن التمييز بين حالتين:

الأولى: إذا تمت معاقبة الموظف المنقطع عن مدد الانقطاع غير المتصل السابقة على اكتمال مدة الثلاثين يومًا المقررة قانونًا.

الثانية: إذا تمت معاقبة الموظف المنقطع عن مدد الانقطاع غير المتصل بعد اكتمال مدة الثلاثين يومًا المقررة قانونًا.

بحيث يحق معه لجهة الإدارة أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة بحق الموظف المنقطع في الحالة الأولى دون الثانية، لأن طوائع الأمور تقتضى أن يتم معاقبة الموظف تأديبيًا عن فترة التغيب في الحالة الأولى، إذ من غير المتصور أن تتكهن جهة الإدارة مستقبلًا باكتمال مدة الانقطاع في حق الموظف المتغيب بدون إذن من عدمه، وما يستتبع ذلك أيضًا من أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع بحقه في هذه الحالة من عدمه.

بينما في الحالة الثانية يكون الموقف واضحًا أمام جهة الإدارة، فإذا ما أقدمت هذه الأخيرة على اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق الموظف المنقطع الذي استبان لها اكتمال مدة الانقطاع بحقه، وحق لها أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع في خصوص حالته، إلا أنها قامت بمؤاخذته تأديبيًا ومعاقبته عن هذا الانقطاع الأخير الذي اكتملت به مدة الانقطاع غير المتصل التي عينها المشرع، فإن ذلك يعد - في وجهة نظري - تنازلًا من جانبها عن أعمال مقتضيات إنهاء الخدمة للانقطاع في تلك الحالة.

٣- نأمل من مشرنا المصري أن يدخل تعديلًا تشريعيًا على نص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، أو على نصوص قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ينص في أي منهما صراحة على خضوع القرارات الصادرة من جهة الإدارة بإنهاء خدمة الموظف للانقطاع عن عمله بدون إذن أو عذر مقبول للنظم الوجوبي من عدمه.

٤- نأمل من مشرنا المصري أن يدخل تعديلًا تشريعيًا على نص المادة (٦٩) بند (٥، ٦) من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ ينص

فيه صراحة على عدم جواز انطباق الأحكام المتعلقة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل المنصوص عليها بالبندين سالف الذكر على الموظفين الذين يعملون بنظام التكليف طيلة مدة التكليف.

٥- نأمل من كل من المشرع الكويتي والإماراتي أن يدخل تعديلاً تشريعياً على نص المادة (٨١) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، والمادة (٩/١٠١) من قانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الإماراتي بغرض تحديد المدة التي يجب فيها على الموظف المنقطع إبداء عذره خلالها لجهة الإدارة، بدلاً من ترك تقدير هذه المدة لمحض إرادة الجهة الإدارية نظراً لخطورة التبعات القانونية التي تترتب على الانقطاع عن العمل المدد التي عينها المشرع، إذ إنه يؤدي إلى فصم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف وجهة الإدارة، وهو ما يستتبع معالجة المشرع للأجال التي يتعين اتخاذ الإجراءات التي عينها في هذا الخصوص بنصوص صريحة جازمة دون ترك الأمر لمحض تقدير الإدارة.

المراجع

أولاً: الكتب القانونية

- (١) د/ بكر القباني: القانون الإداري - دار النهضة العربية.
- (٢) د/ زكى محمد النجار: أسباب انتهاء الخدمة للعاملين بالحكومة والقطاع العام - دار الفكر العربي.
- (٣) د/ سامى جمال الدين: أصول القانون الإداري - نظرية العمل الإداري - شركة مطابع الطوبجي التجارية - ١٩٩٣.
- (٤) د/ سليمان الطماوى:
- قضاء التأديب - دار الفكر العربي - طبعة ١٩٨٧.
- النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي - الطبعة الثالثة - ١٩٦٦.
- (٥) د/ شريف أحمد بعلوشة، د/ وليد عبد الرحمن مزهر: الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية - مكتبة نيسان للطباعة والتوزيع - الطبعة الأولى - غزة - ٢٠٢٠.
- (٦) د/ ماجد راغب الحلو: تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة - دراسة مقارنة - جامعة الإمارات العربية المتحدة - ١٩٨٩.
- (٧) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: تخاصم أهل السلطة بشأن القرار الإداري - دراسة مقارنة - النسر الذهبي للطباعة - ٢٠٠٦.
- (٨) د/ وهيب عياد سلامة: الفصل بغير الطريق التأديبي ورقابة القضاء - مطبعة مكتبة الأنجلو المصرية.

ثانياً: الرسائل العلمية

- (١) أ/ على بن عبد الله بن سعود الخروصي: دعاوى الوظيفة العامة في القضاء الإداري العماني - رسالة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة

الماجستير في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة السلطان قابوس - سلطنة عمان - أغسطس ٢٠١٢.

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد: دوام سير المرافق العامة - دراسة مقارنة - دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة القاهرة - ١٩٧٥.

(٣) د/ محمد على محمد عطا الله: الإثبات بالقرائن في القانون الإداري والشرعية الإسلامية - رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة أسيوط - ٢٠٠١.

(٤) د/ محمد محمود ندا: انقضاء الدعوى التأديبية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة عين شمس - ١٩٨٠.

ثالثا: المقالات القانونية والأبحاث

(١) د/ ادم أبو القاسم أحمد اسحق: الاستقالة في قانون الخدمة العامة السوداني - دراسة تأصيلية مقارنة - مجلة تأصيل العلوم - جامعة القرآن الكريم وتأصيل العلوم - السودان - السنة الرابعة - العدد السادس - محرم ١٤٣٥ هـ / نوفمبر ٢٠١٣ م.

(٢) أ/ أمينة عياد: سحب القرار الإداري في الاجتهاد القضائي المغربي - مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية - المغرب - العدد ٨ - ٢٠١٥ م.

(٣) د/ بلعربي عبد الكريم، أ/ نعيم توفيق: الحالات القانونية لإنهاء خدمة الموظف العمومي في القانون الجزائري - مجلة دفاتر السياسة والقانون - جامعة قاصدي مرباح - ورقلة - الجزائر - المجلد ٩ - العدد ١٦ - ٢٠١٧ م.

(٤) د/ جمال قروف: العزل من الوظيفة العامة - مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة - الجزائر - المجلد ٣٥ - العدد ٢ - ٢٠٢١ م.

(٥) د/ حمدي محمد العجمي:

- الآثار المترتبة على الانقطاع عن العمل دون عذر في نظام الخدمة المدنية السعودي- دراسة تحليلية مقارنة- مجلة الحقوق- مجلس النشر العلمي- جامعة الكويت- المجلد ٣٦- العدد ٤- ٢٠١٢ م.
- الفصل بغير الطريق التأديبي "دراسة تأصيلية مقارنة"- بحث منشور بمجلة مصر المعاصرة- الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع- العدد ٤٩٤- أبريل ٢٠٠٩ م.
- (٦) د/ رمزي محمود هيلات: الاستقالة كسبب من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية في التشريع البحريني- دراسة مقارنة- المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية- تصدر عن عمادة البحث العلمي- جامعة مؤتة- الأردن- المجلد ١٢- العدد ٣- ٢٠٢٠ م.
- (٧) د/ عبد الناصر عبد الله أبوسهمدانة: التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز "دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا"- بحث منشور بالمجلة العربية للفقهاء والقضاء- أمانة مجلس وزراء العدل العرب- جامعة الدول العربية- العدد الرابع والأربعين.
- (٨) د/ عصام جمال فهد الشايب: أحكام الاستقالة في نظام الخدمة المدنية الأردني- دراسة مقارنة- مجلة دراسات- علوم الشريعة والقانون- المجلد ٤٥- العدد ١- ٢٠١٨ م.
- (٩) د/ عمار بريق: عزل الموظف العمومي في الجزائر- مجلة الدراسات القانونية المقارنة- جامعة حسبة بن بوعلی بالشلف- الجزائر- المجلد ٧- العدد ٢- ٢٠٢١ م.
- (١٠) أ/ عمر عمرو: ميعاد سحب القرارات الإدارية- مجلة إدارة قضايا الحكومة- مجلة دورية يصدرها كل ثلاثة أشهر أعضاء إدارة قضايا الحكومة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق- السنة الرابعة- العدد الرابع- أكتوبر/ ديسمبر ١٩٦٠ م.

- (١١) د/ ماهر عبد موله: سحب القرار الإداري - حولية فقه القضاء التونسي - كلية الحقوق بصفاقس - مدرسة الدكتوراه - العدد ٤ - ٢٠١٨ م.
- (١٢) د/ محمد عصفور: سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب في الوظيفة العامة - مجلة العلوم الإدارية - تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية - العدد الثاني - ١٩٦٢ - السنة الخامسة.
- (١٣) أ/ محمد محمد متولى صبحي: مدى سلطة الإدارة في سحب قراراتها الإدارية - مجلة إدارة قضايا الحكومة - مجلة دورية يصدرها كل ثلاثة أشهر أعضاء إدارة قضايا الحكومة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق - السنة السادسة عشرة - العدد الأول - يناير/ مارس ١٩٧٢ م.
- (١٤) د/ مصطفى بلغزال: مظهرات قرار السحب الإداري والآثار المترتبة على ذلك - منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة فقه القضاء الإداري - المغرب - عدد مزدوج ٣/ ٤ - الجزء الأول - ٢٠١٧ م.
- (١٥) أ/ مهدي بخدة: النظام القانوني للاستقالة - دراسة في التشريع الجزائري - المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية - الجزائر - المجلد ١١ - العدد ٢ - ٢٠١٩ م.
- (١٦) د/ موسى مصطفى شحادة: عدم الكفاية المهنية باعتبارها سبباً من أسباب الفصل من الوظيفة العامة بغير الطريق التأديبي "دراسة في الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة والمحاكم الإدارية الاستئنافية في فرنسا" - بحث منشور بمجلة الشريعة والقانون - جامعة الإمارات العربية المتحدة - العدد الثالث والعشرون - ربيع الأول ١٤٢٦ هـ - مايو ٢٠٠٥ م.
- (١٧) د/ نجم الأحمد: التظلم الإداري - مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - المجلد ٢٩ - العدد الثالث - ٢٠١٣ م.
- (١٨) د/ نعيم عطية: الاستقالة - مقال منشور بمجلة العلوم الإدارية - تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية - العدد الثاني - سنة ١٩٦٥ م.

- (١٩) د/ نؤارة حسين: تنظيم المسار المهني للموظف في التشريع الجزائري- المجلة العربية للإدارة- تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية- جامعة الدول العربية- المجلد ٣٨- العدد ١- مارس ٢٠١٨م.
- (٢٠) د/ هاني على الطهراوي: قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا الأردنية- مجلة الحقوق- مجلس النشر العلمي- جامعة الكويت- المجلد ٢٨- العدد ٢- ٢٠٠٤م.
- (٢١) د/ يامه إبراهيم، أ/ يحيى خديجة: ضوابط عزل الموظف العام في التشريع الجزائري- مجلة القانون والتنمية- جامعة طاهري محمد بشار- الجزائر- العدد ٣- ٢٠٢٠م.

رابعاً: المعاجم

- (١) ابن أمير حاج: التقرير والتحبير- دار الكتب العلمية- الطبعة الثانية- ١٤٠٣هـ / ١٩٨٣م.
- (٢) ابن منظور: لسان العرب- دار صادر- بيروت.
- (٣) د/ أحمد مختار عبد الحميد عمر: معجم اللغة العربية المعاصرة- عالم الكتب- الطبعة الأولى- ١٤٢٩هـ / ٢٠٠٨م.

خامساً: الدوريات والمجلات

- حولية فقه القضاء التونسي- كلية الحقوق بصفاقس- مدرسة الدكتوراه- تونس.
- مجلة إدارة قضايا الحكومة- مجلة دورية يصدرها كل ثلاثة أشهر أعضاء إدارة قضايا الحكومة لنشر البحوث القانونية والأحكام والوثائق- مصر.
- المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية- تصدر عن عمادة البحث العلمي- جامعة مؤتة- الأردن.

- المجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية - جامعة حسيبة بن بوعلى بالشلف - الجزائر
- مجلة تأصيل العلوم - جامعة القرآن الكريم وتأصيل العلوم - السودان.
- مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة - الجزائر.
- مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية - جامعة دمشق - سوريا.
- مجلة الحقوق - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت - الكويت.
- مجلة الدراسات القانونية المقارنة - جامعة حسيبة بن بوعلى بالشلف - الجزائر.
- مجلة دراسات - علوم الشريعة والقانون - عمادة البحث العلمي - الجامعة الأردنية - الأردن.
- مجلة دفاتر السياسة والقانون - جامعة قاصدى مرباح - ورقلة - الجزائر.
- مجلة الشريعة والقانون - كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة - الإمارات.
- المجلة العربية للإدارة - تصدر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية - جامعة الدول العربية.
- المجلة العربية للفقهاء والقضاء - أمانة مجلس وزراء العدل العرب - جامعة الدول العربية.
- مجلة العلوم الإدارية - تصدر عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية.
- مجلة القانون والتنمية - جامعة طاهري محمد بشار - الجزائر.
- المجلة القانونية والقضائية - الصادرة عن مركز الدراسات القانونية والقضائية - وزارة العدل - دولة قطر.

- مجلة مجلس الدولة الجزائري- مجلة نصف سنوية يصدرها مجلس الدولة- الجزائر .
- مجلة مصر المعاصرة- الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع- مصر .
- مجلة القضاء الإداري- المغرب .
- مجلة المحاماة- نقابة المحامين- مصر .
- المجلة المغربية للتنمية والادارة المحلية- المغرب .
- مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية- المغرب .
- منشورات مجلة العلوم القانونية- سلسلة فقه القضاء الإداري- المغرب .

سادسا: مجموعات الأحكام

- مجموعة أحكام الإدارية العليا التي يصدرها المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا- جمهورية مصر العربية.
- مجموعة أحكام النقض التي يصدرها المكتب الفني لمحكمة النقض- الدائرة المدنية- جمهورية مصر العربية.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من ١٤٠٢ هـ إلى ١٤٢٦ هـ- ديوان المظالم- مكتب الشؤون الفنية- ١٤٣٩ هـ- المملكة العربية السعودية.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠ هـ- ديوان المظالم- مكتب الشؤون الفنية- الرياض- ١٤٣٦ هـ- المملكة العربية السعودية.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١ هـ- ديوان المظالم- مكتب الشؤون الفنية- الرياض- ١٤٣٦ هـ- المملكة العربية السعودية.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢ هـ- ديوان المظالم- مكتب الشؤون الفنية- الرياض- ١٤٣٦ هـ- المملكة العربية السعودية.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩ هـ- ديوان المظالم- مكتب الشؤون الفنية- الرياض- ١٤٤١ هـ- المملكة العربية السعودية.

- مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية الصادرة عن محكمة النقض من دوائر المواد المدنية والتجارية والإدارية - السنة القضائية السادسة ٢٠١٢م من أول يناير حتى آخر مارس - محكمة النقض - المكتب الفني - إمارة أبوظبي - دائرة القضاء - الإمارات.

- مجموعة القوانين والمبادئ القانونية الصادرة عن المكتب الفني بهيئة قضايا الدولة، الجزء الخامس - من أحكام المحكمة الإدارية العليا في ثلاث سنوات (١٩٩٩ - ٢٠٠١ - ٢٠٠٢).

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة الرابعة بالمحكمة الإدارية العليا في مجال التأديب في الفترة من ٢٠١٩/١٠/١ حتى ٢٠٢٠/٩/٣٠ - المكتب الفني للمحاكم الإدارية والتأديبية بمجلس الدولة المصري - جمهورية مصر العربية.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الدائرة المشكلة طبقاً للمادة (٥٤) مكرراً من قانون مجلس الدولة (دائرة توحيد المبادئ) منذ إنشائها وحتى سبتمبر ٢٠١١ - الصادرة عن المكتب الفني بمجلس الدولة - جمهورية مصر العربية.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في العام القضائي الثالث عشر - ١٤٣٣هـ / ١٤٣٤هـ - ٢٠١٢م / ٢٠١٣م - محكمة القضاء الإداري - المكتب الفني - سلطنة عمان.

سابعاً: القوانين

١ - القوانين واللوائح المصرية

- قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢.
- قانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة.
- قانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٤ في شأن تكليف الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان وهيئات التمريض والفنيين الصحيين والفئات الطبية الفنية المساعدة.

- قانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٢ في شأن هيئة الشرطة.
- قانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها.
- قانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.
- قانون رقم ١٣٥ لسنة ٢٠٢١ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٧٢ في شأن الفصل بغير الطريق التأديبي وقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٤٥٩) لسنة ٢٠١٨ بتاريخ ٢٠١٨/٨/١ م.
- قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.
- قانون العاملين المدنيين بالدولة الملغى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.
- قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

٢- القوانين والأنظمة واللوائح العربية

١- الأردن

- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ - الأردن.

٢- الإمارات العربية المتحدة

- قانون اتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٧٣ في شأن الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية المعدل بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٧٨ (الملغى) - الإمارات.
- قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم ٢١ لسنة ٢٠٠١ (الملغى) - الإمارات.

- قانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٦ بشأن الموارد البشرية في إمارة أبوظبي - الإمارات.
- اللائحة التنفيذية لقانون الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٢م - الإمارات.
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية - الإمارات.
- ٣- البحرين
 - قانون الخدمة المدنية رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٠ - البحرين.
- ٤- الجزائر
 - الأمر رقم ٠٣-٠٦ المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية - الجزائر.
 - المرسوم التنفيذي رقم ٣٢١/١٧ المحدد لكيفيات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب - الجزائر.
- ٥- السعودية
 - قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٠٤٥/١) وتاريخ ١٤٢٦/٣/٧ هـ المبلغ بخطاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء رقم ١٤٠٩٥/ب - المملكة العربية السعودية.
 - قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١٨٣١/١) في ١١/٤/١٤٣٥ هـ - المملكة العربية السعودية.
 - اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية - المملكة العربية السعودية.
 - نظام خدمة الأفراد الصادر بالمرسوم الملكي (م/٩) وتاريخ ١٣٩٧/٣/٢٤ هـ - المملكة العربية السعودية.
 - نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي (م/٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠ هـ - المملكة العربية السعودية.

٦- سلطنة عمان

- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية العُماني الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ٢٠١٠/٩ - سلطنة عمان.
- المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٤/١٢٠ بإصدار قانون الخدمة المدنية - سلطنة عمان.

٧- السودان

- قانون الخدمة المدنية القومية لسنة ٢٠٠٧م - السودان.
- لائحة الخدمة المدنية لعام ٢٠٠٧م - السودان.

٨- سوريا

- القانون رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ بنظام العاملين الأساسي في الدولة - سوريا.

٩- العراق

- أمر سلطة الائتلاف رقم ٣٠ بتاريخ ٢٠٠٣/٩/٨ - العراق.
- قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ - العراق.

١٠- فلسطين

- قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ - فلسطين.
- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٥ - فلسطين.

١١- قطر

- قانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الموارد البشرية المدنية - قطر.

١٢- الكويت

- قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٦ - الكويت.
- نظام الخدمة المدنية - الكويت.

١٣- لبنان

- نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ في ١٩٥٩/٦/١٢ - لبنان.

١٤ - ليبيا

- قانون علاقات العمل - ليبيا.

١٥ - المغرب

- ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ ٤ شعبان ١٣٧٧هـ - ٢٤ فبراير ١٩٥٨ بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية وتعديلاته - المغرب.

١٦ - اليمن

- قانون الخدمة المدنية رقم ١٩ لسنة ١٩٩١م - اليمن.

٣ - القوانين الأجنبية

- قانون التوظيف الفرنسي الصادر في ١٩ أكتوبر ١٩٤٦ - فرنسا.
- قانون الخدمة المدنية الجورجي - جورجيا.
- قانون الخدمة المدنية الكرواتي - كرواتيا.
- المرسوم رقم ٣٠٩ لسنة ١٩٥٩ الصادر بتاريخ ١٤ فبراير سنة ١٩٥٩ - فرنسا.

ثامنا: مواقع الانترنت

- <http://verdicts.jsrsc.org/allyears>

- <https://hrsd.gov.sa>

- <https://www.jat.tn/ar>

- <http://www.law.gov.kw>

- <https://www.moj.gov.ae/ar/about-moj/federal-supreme-court.aspx>

<http://77.42.251.205>