ٹ ۈ ٹ

چ ۇ ۋ ۋ ۇ ۇ ۆ ۆ ې ې ې ې □

□ □ □ □ □ □ □ □ چ صـدق

الله العظيم

الآية (١٠٥)

سُوَرةُ ٱلتَّوبَـة

إِهْـــدَاءٌ

إلى أستاذي الكبير

الأستاذ الدكتور/ يَحْيَى الْجَمَل

والذي هُوَ لي بمثابة المُعَلِّم الجليل،

لما حباني به من سعة صدره، وغزير علمه،

وتفضله بقبول الإشراف على رسالتي،

ورعايته لي طوال فترة الإعداد لها.

جَزاهُ الله عني وعن طلابه كل الخير

وأَمَدَّه بموفور الصحة والعافية

جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

حدود طاعة الموظف العـــام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي

رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

مقدمة من الباحثة

رجـــاء جواد كاظم

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ يحيى الجمل — **مشرفاً ورئيساً**
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ يسري العصار — **عضواً**
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ سعيد أمـــين — **عضواً**
أستاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة عين شمس

١٤٣٠ هـ - ٢٠٠٩ م

جامعة القاهرة الإدارة العامة للدراسات العليا والبحوث

استمارة معلومات الرسائل التى تمت مناقشتها

١- الدرجة العلمية : ماجستير [/] دكتوراه [ ]
٢- بيانات الرسالة :

الكلية / المعهد : الحقوق – جامعة القاهرة القسم : إداري
عنوان الرسالة باللغة العربية :
حدود طاعة الموظف العام للرئيس الإداري في القانون المصري والكويتي
عنوان الرسالة باللغة الأجنبية :

The limits of obedience of the public employee to the administrative president – comparative study between the Egyptian and Kuwaiti legislations .

التخصص الدقيق : قانون إداري
تاريخ المناقشة : ٢٠٠٩/١١/٢٢

٣- بيانات الطالب :

الاسم : رجاء جواد كاظم الجنسية : كويتية النوع :
العنوان : السرة قطعة ٤ شارع ٨ منزل ١٧ رقم التلفون : ٩٩٠١٨٠٧٠- ٢٥٣٢٤٨٠٨(٠٠٩٦٥)
جهة العمل : وزارة العدل رقم الفاكس : البريد الالكتروني : jojo_rk@hotmail.com
رقم تلفون مصر : ٠١٦٥٦٩٩٠٢٤

٤- المشرفون على الرسالة :

الاسم	القسم	الكلية	الجامعة

١- الأستاذ الدكتور / يحيى الجمل – أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة
٢- الأستاذ الدكتور / يسري العصار – أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة القاهرة
٣- الأستاذ الدكتور / سعيد أمين – أستاذ القاهرة العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

٥- مستخلص الرسالة :
٥-١ باللغة العربية :

(الكلمات الدالة :)

إذا كان القضاء الادارى يقرر في مصر والكويت ، أن موافقة الرئيس الادارى لا تبرر مخالفة القانون ، بل إن أمره المخالف للقانون لا يعفيه من المسئولية ، إلا لو ثبت أن أمر الرئيس قد صدر إلى المرؤوس كتابة . فأعترض عليه كتابة لرئيسه ، فأصر الأخير على تنفيذ الأمر المخالف، ففي هذه الحالة تكون المسئولية على عاتق الرئيس مصدر القرار وحده .

- فإنه يبدو لنا وفي تقديرنا أن ما ذهب إليه القضاء الادارى يتنافى مع الواقع بشدة حيث أن الغالبية العظمى من الموظفين عموماً ، لا تملك أمام الرئيس الادارى سوى تنفيذ أمره حتى لو كان شفوياً . بل ويسيطر الخوف على الموظفين لدرجة إنعدام القدرة على توجيه مجرد رأي بمخالفة الأمر لصريح القانون . فكيف يتصور أو يتسنى للموظف العام أن يعترض كتابة بعد تنبيه الرئيس الادارى إلى المخالفة . فلا شك أن يحجم الموظف المرؤوس عن ذلك خوفاً من العنت وإساءة استعمال السلطة ، أو إثبات مجرد الخضوع الصامت . وليس أمامنا والحالة هذه سوى تطبيق المادة ١٦٧ من القانون المدني المصري ، ٢٣٧ من القانون المدني الكويتي تيسيراً على القاضي في إثبات الوقائع . كما أنها تحافظ على مبدأ إطاعة أوامر الرؤوساء ، مما يساعد على دوام المرافق العامة بانتظام واضطراد وحسن سير العمل بها ، وفاءاً لإشباع حاجات جمهور المنتفعين بخدماتها .

٥-٢ باللغة الأجنبية (Abstract) :

(Key Words) :

Brief summary

The Egyptian and Kuwaiti administrative legislations agree on the point that the authorities of the administrative president in public employment do not justify his violation of law. Legal regulations do not exempt him from liability in the case of violation. If the violated is issued in writing from the president who in his turn denied performing the violated order, then the whole liability is only on the president.

This situation contradicts with reality as the majority of public employees cannot reject performing the orders of the administrative president even if it is wrong. They have not the ability to express their view towards the violated order for fear of coercion and misuse of authority of the administrative president.

Therefore, he keeps silent and it becomes effe3ctive here to apply article 167 of the Egyptian civil law and the article 237 of the Kuwaiti civil law to make it easy for the judge to evidence facts. These regulations coordinate with the principle of the obedience of the president's orders in order to keep the order of work and the administrative institute able to serve beneficiaries .

٦- أهم النتائج التطبيقية التي تم التوصل إليها :
(لا تزيد عن سطرين لكل منها)

٦-١ أكدت الدراسة أن الخطأ التأديبي إنما يتمثل في إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته ، والخروج على مقتضياتها . وذلك طبقاً للمادة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين المصرى ، والمادة ٢٧ من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٩ بشأن الخدمة المدنية الكويتي .

٦-٢ ثبت من الدراسة أن طاعة الموظف العام لرئيسه الاداري ، في كل من النظام القانوني المصرى والكويتي ، إنما تجد حدودها في إطاعة الاوامر والتعليمات المشروعة

٦-٣ أكدت الدراسة أن مسئولية التوجيه والرقابة والإشراف المنوطة بالرئيس الادارى ، لا تستلزم إحاطته بكل دقائق وتفاصيل العمل اليومي للمرؤوس ، وذلك لإنتفاء وصعوبة الحلول محل مرؤوسيه

٦-٤ أن قاعدة التناسب بين السلطة والمسئولية ، إنما تجد مجالها الطبيعي في النظام الوظيفي العام ، ذلك أن تدرج السلم الوظيفي يعنى اتساع سلطات الرئيس الادارى ، كلما علت مرتبته أو درجته داخل هذا السلم، وهو ما يستلزم بدوره ازدياد أعباء المسئولية الملقاة على عاتقه

٦-٥ أن المشرع الكويتي قد إلتزم نهج المشرع المصري في تنظيم حقوق الموظف العام وواجباته ، فكلاهما قد نظم الحقوق المالية وغير المالية للموظف . باعتبار أن المشرع في كلا النظامين كان دوماً إلى جانب الموظف ، في حدود راعى فيها تناسب ظروف الحال ، مع مقتضيات المرفق العام على ضوء تطور النظم الوظيفية ذاتها .

٩- هل توافق على التعاون مع جهات مستفيدة من خلال الجامعة :

لا ☐ (لماذا)

نعم ☑

(أ) لتطبيق البحث : ☑

(ب) لاستكمال البحث : ☐

(ج) أخرى : ☐ (تذكر)

١٠- هل تم نشر بحوث مستخرجة من الرسالة في مجلات أو مؤتمرات علمية
(تذكر مع جهة النشر و المكان و التاريخ)

١٠-١ في المستقبل إن شاء الله

١٠-٢

١٠-٣

١١- هل تم سبق التقدم لتسجيل براءات اختراع (تذكر مع الجهة والمكان و التاريخ)

لا يوجد

١٢- هل توافق على إعطاء البيانات المذكورة في هذه الاستمارة لجهات أخرى

نعم ☑ لا ☐

توقيع الطالب : توقيع المشرفين :

-
-
-
-

وكيل الكلية (المعهد) للدراسات العليا و البحوث : التاريخ :

Brief summary

The Egyptian and Kuwaiti administrative legislations agree on the point that the authorities of the administrative manager in public employment do not justify his violation of law. Legal regulations do not exempt him from liability in the case of violation. If the violated is issued in writing from the president who in his turn denied performing the violated order, then the whole liability is only on the president.

This situation contradicts with reality as the majority of public employees cannot reject performing the orders of the administrative president even if it is wrong. They have not the ability to express their view towards the violated order for fear of coercion and misuse of authority of the administrative president.

Key Words :

Public employee – Limits of obedience to the boss - The liability of the Manager – The liability of the Employee

مستخلص الرسالة

لقد جرى القضاء في كل من مصر والكويت على أن موافقة الرئيس الإداري لا تبرر مخالفة القانون، بل إن أمره المخالف للقانون لا يعفي الموظف العام من المسئولية، إلا إذا ثبت أن أمر الرئيس قد صدر إلى المرؤوس كتابة وذلك بعد تنبيه المرؤوس لخ كتابة؛ فأصر رئيسه على تنفيذ الأمر المخالف، هنا تكون المسئولية على عاتق الرئيس مصدر القرار وحده.

وفي تقديرنا أن ما ذهب إليه القضاء الإداري يتنافى مع الواقع بشدة حيث إن الغالبية العظمى من الموظفين ، لا تملك أمام الرئيس الإداري سوى الطاعة حتى ولو كان الأمر شفوياً. بدافع من الخوف على الذي يصل إلى درجة انعدام القدرة على توجيه مجرد رأي بمخالفة الأمر لصريح القانون.

<u>الكلمات الدالة</u> :

الموظف العام – حدود طاعة الموظف لرئيسه –مسئولية الرئيس – مسئولية المرؤوس.

مقـدمـــة

تمارس الدولة نشاطها المرفقي بواسطة موظفيها أو عمالها المدنيين. ومن ثمَّ؛ يكون الموظفون العموميون أداة الدولة وغيرها من الأشخاص المعنوية العامة. ويتحدد دور الموظف العام ضيقًا واتساعًا حسب ظروف كل دولة والفلسفة السائدة فيها، بما ينعكس على دور النشاط الإداري بها؛ ذلك أن اتساع نطاق ومجالات النشاط الإداري يؤدى – وبالضرورة – إلى ازدياد أهمية الموظف العام من ناحية، وكثرة عدد الموظفين من ناحية أخرى. والعكس صحيح أيضًا حيث يقل دور الموظفين العموميين وينكمش عددهم إذا ضاق نطاق ومجال النشاط الإداري.(١)

فالموظف العام والنشاط الإداري وجهان متقابلان ومتلازمان لعملية واحدة، فلا موظف عام بدون نشاط إداري، ولا يمكن أن يتم نشاط إداري إلا بواسطة الموظف العام.

وقد أدَّى التطور في المجتمعات المعاصرة إلى إقرار الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن الحقوق والحريات التقليدية، وهو ما يعنى تدخل السلطة في كافة المجالات؛ الأمر الذي أدى إلى اتساع نطاق النشاط الإداري. ومن ثمَّ؛ بروز أهمية الموظف العام.

والوظيفة العامة خدمة ومهنة في آن واحد، فهي **خدمة** لأنها وسيلة الدولة لتقديم خدماتها للمواطنين؛ إذ لا يمكن لها – كشخص معنوي – تقديم خدماتها أو ممارسة مهامها بدون الشخص الطبيعي (الموظف العام / العامل) الذي ينوب عنها في خدمة المواطنين. والوظيفة العامة **مهنة** أيضًا لأن الأصل هو تفرغ الموظف لعمله، وتكريس وقته وجهده للقيام بواجبات وظيفته.

---

(١) د. أنور أحمد رسلان: « الوظيفة العامة »، دار النهضة العربية، ط ١٩٨١، ص ٥.

وغنى عن البيان؛ أن الالتحاق بالوظيفة العامة تلبية لحاجات جهة الإدارة التي تقررها بضوابط وبواسطة هيئات معينة، يؤدى إلى شغل الموظف العام مركزًا قانونيًا تنظيميًا يحدد له بعض الحقوق التي يلتزم في مقابل تمتعه بها ببعض الواجبات.

والحقيقة أن تنظيم الإدارة يقتضي وجود أجهزة أو هيئات إدارية متعددة؛ فالنشاط الذي تمارسه الإدارة – سواء في الدول الحديثة أم في الدول القديمة – قد بلغ درجة من الاتساع والتنوع بحيث لا يُتصور أن ينفرد بها جهاز إداري واحد. ولذلك فإنه سواء أخذنا بأسلوب المركزية الإدارية في تنظيم الإدارة أو بأسلوب اللامركزية الإدارية، فإن تعدد الأجهزة الإدارية أمر مفروغ منه، فوجود الإدارة المركزية المتعددة أمر لا جدال فيه، حيث تباشر كل منها جانبًا من الاختصاصات الإدارية المختلفة.

والهيئات الإدارية المركزية تنبثق جميعًا من مصدر واحد هو الحكومة المركزية، فتلك الهيئات توجد في حالة خضوع وتبعية للسلطة الإدارية المركزية. ومعنى هذه التبعية أن الهيئات المركزية ترتبط فيما بينها برباط التدرج الإداري، الذي يكون على قمته أعضاء الحكومة المركزية العليا، أي الوزراء، وتكون قاعدته الموظفين المنتشرين في إقليم الدولة، والذين يخضعون خضوعًا رئاسيًا للسلطة المركزية.

ويُقصَد بالتدرج الإداري أن يكون رجال الإدارة المركزية موزعين في مراتب أو درجات مختلفة ومتصاعدة تخضع كل منها للأخرى. ويتكون منها ما يسمى بالسلم الإداري الذي تبدأ درجاته من قاعدة صغار العاملين في الدولة وتتصاعد حتى تنتهي إلى الدرجة العليا حيث يكون الوزراء الذين تتركز في أيديهم السلطة.[١]

ويتمثل التدرج الإداري داخل الجهاز الوظيفي – بالنسبة للدرجات الدنيا – في واجب الخضوع والطاعة لما يتلقونه من توجيهات أو تعليمات أو أوامر من الجهات الأعلى. ويتمثل بالنسبة للدرجات العليا فيما يعرف باسم السلطة الرياسية le pouvoir

---

(١) د. ثروت بدوى: « تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية »، دار النهضة العربية، ١٩٧٠، ص ٣٨.