بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٥٣٨
بتاريخ :	٢٠١٣/٨/٢٧

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٧٠٧

السيد الأستاذ الدكتور/ رئيس جامعة المنوفية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٣٩) المؤرخ ٢٣ فبراير ٢٠١١م بشأن حساب بدل التفرغ المقرر لمديرى وأعضاء الإدارة القانونية بجامعة المنوفية.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن الإدارة العامة للتوجيه المالى والإدارى بجامعة المنوفية أعدت مذكرة للعرض على السيد أمين عام الجامعة بشأن وروود العديد من تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات شعبة شئون العاملين بخصوص منح بدل التفرغ لأعضاء الإدارات القانونية أكثر من المستحق على أساس المرتب مضافا إليه العلاوات الخاصة التى تم ضمها بالمخالفة للقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ الخاص بالإدارات القانونية وفتوى مجلس الدولة فى هذا الشأن. حيث أفادت الإدارة العامة للشئون القانونية ردا على تلك الملاحظة بصرف هذا البدل مضافا إليه العلاوات الخاصة المضمومة استنادا إلى كتاب الأمانة العامة لشئون الإدارات القانونية بوزارة العدل، والذى تضمن أن تاريخ البدل سابق على تاريخ العلاوات الخاصة، وأن اللجنة العليا لشئون الإدارات القانونية أصدرت توصيتها فى ٢٠٠٥/٣/٢٠م بالأحقية ووافق السيد رئيس الجامعة على تلك التوصية فى ٢٠٠٥/٤/١٣م، فضلا عن أن إفتاء مجلس الدولة يطبق على العاملين المدنيين وحدهم وغير مختص بنظر موضوعات أعضاء الإدارات القانونية، وعقّب الجهاز المركزى للمحاسبات فى كتابه رقم (٧٦٠) المؤرخ ٢٠٠٨/١١/٢٥، بأن رأى الإدارة العامة للشئون القانونية بالجامعة ليس ملزما وأن الجهة المختصة بالفتوى هى مجلس الدولة، وإزاء ما تقدم؛ طلبتم طرح الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على هيئة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٥ من يونيو سنة ٢٠١٣م الموافق ٢٦ من رجب لعام ١٤٣٤ هـ؛ فتبين لها أن قانون مجلس الدولة

الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ ينص فى المادة (٦٦) منه على أن: "تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأى مسبباً فى المسائل والموضوعات الآتية: (أ) المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة ...".

وأن المادة (٢) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بإصدار قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها تنص على أنه: "لا يترتب على تطبيق أحكام القانون المرافق، الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة فى قوانينها ولا بأحكام قانون المحاماة". وتنص المادة (٨) منه على أن: "تختص لجنة شئون الإدارات القانونية بالتنسيق العام بينها وتباشر اللجنة فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها فى هذا القانون ما يأتى: أولاً: اقتراح ودراسة وإبداء الرأي فى جميع القوانين واللوائح والقرارات التنظيمية العامة المتعلقة بتنظيم العمل فى الإدارات القانونية وأوضاع وإجراءات الإشراف والتفتيش عليها وعلى مديريها وأعضائها، ونظام إعداد واعتماد تقارير الكفاية الخاصة بهم، وإجراءات ومواعيد التظلم من هذه التقارير. ثانيا: وضع القواعد العامة التى تتبع فى التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة بالنسبة لشاغلى الوظائف الفنية الخاضعة لهذا القانون، فى جميع الإدارات القانونية أو بالنسبة لنوع أو أكثر منها، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون ...".

واستظهرت الجمعية العمومية – منهجاً وبادئ ذى بدء – أن الاختصاص الإفتائى المعهود به إليها بموجب أحكام المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة، هو اختصاص ولائى حصرى، يفيد المكنة إفادته المنع؛ إذ إنه بموجب تخويل الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، التربع على قمة الجهاز الاستشارى للدولة ممثلا فى قسم الإفتاء بمجلس الدولة، فإنها تتمتع بسلطة استظهار وجه الرأي وصائب حكم القانون فيما يُعرض عليها من مسائل تُشكل على جهة الإدارة. تلك المكنة ذاتها، تفيد حصراً انحسار أى سلطان يتعلق بها، عن أية جهة أخرى، ولا يرد تلك الحقيقة سوى نص صريح يفيد نية المشرع تخصيصاً لمسألة معينة أو مسائل بعينها، يعهد بها إلى جهة أخرى خلاف الجمعية العمومية لتتولى شأن الإفتاء بها. فإن لم يتوفر مثل هذا النص، بالتعيين الدقيق المطلوب تحققه فى نصوص التخصيص، فلا فكاك والحال هذه من استمرار ولاية الجمعية فى نظر جميع المسائل القانونية التى تعرض عليها فى نطاق أهليتها المقررة تشريعياً بالمادة (٦٦) المذكورة، وما يصدر عنها من إفتاء يجب ما سواه من إفتاء.

كما استظهرت الجمعية العمومية، أن قانون الإدارات القانونية حظر بنص صريح آمر الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة فى قوانينها وأن لجنة شئون الإدارات القانونية لا تعدو أن تكون لجنة إدارية، تتحدد اختصاصاتها فى اقتراح ودراسة وإبداء الرأي فى جميع القوانين واللوائح

والقرارات التنظيمية المتعلقة بعمل الإدارات القانونية، فضلاً عن اختصاص التفتيش عليها. وهى فى كل ذلك، لا ولاية صريحة لها فى أى شأن من شئون الإفتاء القانونى أو التفسير التشريعى. ولا يعدو ما يصدر عنها أن يكون مجرد اقتراحات أو آراء يجب أن تكون مطابقة لصحيح حكم القانون حتى يمكن العمل بها. فإذا صدر عن الجمعية العمومية – بحكم اختصاصها المقرر فى قانون مجلس الدولة – رأى فى مسألة قانونية معينة، استظهرت فيه صائب حكم القانون حيالها، كاشفة عن قصد المشرع فى خصوصها، فإن رأى الجمعية العمومية فى هذا الشأن، يكون ملزماً للجهات الإدارية كافة، ومن بينها اللجنة المذكورة؛ من زاوية أنه الرأى الوحيد الموافق وجه المشروعية حسبما قررت جهة الإفتاء الوحيدة بالدولة، المتفردة بهذا الاختصاص. ومن زاوية أن قانون الإدارات القانونية ذاته قرر – كما تقدم – عدم الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة فى قوانينها. ولو كان المشرع يريد أن يعهد إلى تلك اللجنة بشئون الإفتاء القانونى تخصيصاً لاختصاص الجمعية العمومية الولائى والحصرى لنص على ذلك صراحة إلا انه لم يفعل، الأمر الذى تصير معه لجنة شئون الإدارات القانونية ملزمة وجوباً بأن تنهج مناهج ما تقرره الجمعية العمومية، ناهلة من آرائها فى شئون الإدارات القانونية، مهيأة اختصاصاتها المقررة فى المادة (٨) من قانون الإدارات القانونية على دعائم مما تستظهره الجمعية العمومية فى هذا الخصوص.

واستعرضت الجمعية العمومية – موضوعياً – ما استقر عليه إفتاؤها من حساب بدل التفرغ المقرر لأعضاء الإدارات القانونية بنسبة ٣٠% من بداية ربط الوظيفة دون إضافة العلاوات الخاصة؛ باعتبار أن ضم العلاوات الخاصة إلى الأجر الأساسى للعامل ليس من شأنه تعديل بداية ربط الدرجات أو نهايتها كما وردت بجداول نظم التوظف، والقول بغير ذلك من شأنه أن يصبح بداية أجر التعيين غير محدد تحديداً منضبطاً، حيث يظل متحركاً سنوياً بمقدار ما يضم من علاوات خاصة إلى الأجر الأساسى منذ بداية الضم فى ١٩٩٢/٧/١، فضلاً عن أنه يؤدى إلى اختلاف بداية أجر التعيين من عامل إلى آخر حسب اختلاف الراتب المنسوب إليه الإضافة المضمومة، وهى نتيجة لو أرادها المشرع لنص عليها صراحة بتقرير تعديل بداية الربط بمقدار ما يضم من علاوات خاصة إلى الأجور الأساسية، أما أنه لم يفعل فإن إرادته تكون قد انصرفت إلى الإبقاء على بداية ونهاية ربط الدرجات كما وردت بالجداول المرافقة بنظم التوظف.

وترتيبا على ما تقدم، فلا يجوز إعادة إثارة هذه المسألة مرة أخرى، بالمحاجة برأى لجنة شئون مديرى وأعضاء الإدارات القانونية، الذى يذهب إلى حساب بدل التفرغ المقرر لمديري وأعضاء الإدارات القانونية على أساس بداية مربوط الدرجة مضافاً إليه العلاوات الخاصة؛ إذ إن هذا الرأى يجانبه الصواب من زاويتين؛ الأولى من حيث الاختصاص، إذ لا ولاية لهذه اللجنة فى الإفتاء بما يخالف ما تقرره الجمعية العمومية صاحبة الاختصاص المتفرد بشئون الإفتاء، والثانية من الوجهة الموضوعية، على نحو ما تقدم.

وحيث إن الجهاز المركزى للمحاسبات انتهى إلى مناقضة تصرف الجهة الإدارية المخالف للقانون فى الحالة المعروضة والمستند إلى ما ذهبت إليه لجنة شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: صحة مناقضة الجهاز المركزى للمحاسبات فى الحالة المعروضة.

ثانياً: اختصاص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وإدارات ولجان الفتوى بمجلس الدولة بإبداء الرأى فى المسائل التى تعرض عليها من الجهات الإدارية بشأن مديرى وأعضاء الإدارات القانونية.

ثالثاً: حساب بدل التفرغ المقرر لمديرى وأعضاء الإدارات القانونية على أساس بداية ربط درجة الوظيفة دون إضافة العلاوات الخاصة، وذلك تأكيداً لإفتاء الجمعية العمومية المستقر، وعلى النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: / ٢٠١٣/

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار الدكتور/
حمدي الوكيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ممتاز/