بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٤٠٤
بتاريخ:	٢٠١٧/٣/٢٢

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم: ١٨٨٣/٤/٨٦

السيد الأستاذ الدكتور/ رئيس جامعة دمياط

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٧١٠) المؤرخ ٢٠١٥/٣/١٦ الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارات التعليم والتعليم العالى والبحث العلمى والجامعات، بشأن صرف مكافأة أعمال الملاحظة، والامتحانات الشفوية والتحريرية، والإعداد للاختبارات، والأعمال المتعلقة بالامتحانات، خصمًا على بند (١٤/٣) مكافأة امتحانات، فيما يُجاوز (٤١٠) يومًا فى السنة، دون الحصول على موافقة وزارة المالية.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه لدى قيام الجهاز المركزى للمُحاسبات بفحص الحساب الختامى لجامعة دمياط عن العام المالى ٢٠١٣/٢٠١٤؛ تبين أنه تم الصرف على بند (١٤/٣) مكافأة امتحانات بما يُجاوز (٤١٠) يومًا فى العام، دون الحصول على موافقة وزارة المالية، وذلك بالمُخالفة لما ورد بالتأشيرات الخاصة لموازنة الجامعة، لذا طلبتم استطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة، حيث جرى عرض الموضوع على اللجنة الثانية من لجان قسم الفتوى والتى قررت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٥/٦/٣ إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لما آنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٨ من فبراير عام ٢٠١٧م، الموافق ١١ من شهر جُمادى الأولى عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢٢) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تنص على أن: "يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصًا لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض

مجلس الدولة

المخصصة من أجلها اعتبارًا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها، وتكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، وأن المادة السادسة من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤ تنص على أن: "...تلتزم الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أُخرى بأخذ رأى وزارة المالية فى المسائل التى من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة للدولة سواء بزيادة المصروفات أو بتخفيض الموارد ..."، وأن المادة الرابعة عشرة منه تنص على أن: "تُعتبر أحكام التأشيرات العامة المُلحقة بهذا القانون جزءًا لا يتجزأ منه وتسرى على الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة"، وأن المادة الثانية من التأشيرات العامة المُرافقة لهذا القانون تنص على أن: "تُعتبر التأشيرات الخاصة المُدرجة بموازنة الجهات جزءًا لا يتجزأ من التأشيرات العامة المُلحقة بقانون ربط الموازنة العامة للدولة"، وأن المادة (٢٩٧) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢، والصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (٨٠٩) لسنة ١٩٧٥ والمُستبدلة بالقرار رقم (٣١١) لسنة ١٩٩٤، تنص على أن: "يُمنح الممتحن فى امتحانات التربية العلمية بالكليات والأقسام التربوية مكافأة مقدارها ٤% من المرتب الأساسى الشهرى إذا كان من أعضاء هيئة التدريس أو من العاملين فى الدولة أو الهيئات العامة أو هيئات القطاع العام وشركاته أو شركات قطاع الأعمال العام، فإذا كان من غير هؤلاء حدد مجلس الكلية مكافأته .ويشترط فى جميع الأحوال أن يكون الحد الأدنى لعدد الطلاب فى كل من جلسات الامتحان خمسة طلاب أو عدد المسجلين للامتحان أيهما أقل"، وأن المادة (٢٩٨) منها والمُستبدلة بالقرار رقم (١٥٠) لسنة ١٩٨٤ تنص على أن: "يُمنح العاملون من غير أعضاء هيئة التدريس وسائر القائمين بالتدريس الذين يُكلفون أو يُندبون لأعمال الامتحانات مكافأة يومية قدرها (٣%) من المرتب الشهرى".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى نحو ما استقر عليه إفتاؤها وقضاء المحكمة الإدارية العليا – أن قانون ربط الموازنة العامة للدولة يعد قانونًا من الناحية الشكلية فقط، أما من حيث حقيقة موضوعه وطبيعته، فإنه لا يخرج عن كونه عملاً إداريًا حظى بتأييد السلطة التشريعية، وهو ما لا يسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًا بينه وبين غيره من القوانين فى طبيعتها وفى أغراضها، إذ إن قانون ربط الموازنة العامة للدولة يقف عند حد إقرار تقديرات إيرادات الدولة فى عام واحد وإجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، فى حين أن غيره من القوانين تتناول أحكامًا موضوعية عامة ومجردة

وغير شخصية تُطبَّق على عدد غير محدودٍ من الحالات التى تدخل فى نطاقها، وأن التأشيرات العامة الملحقة بقانون ربط الموازنة العامة للدولة والتأشيرات الخاصة بالجهات الخاضعة لأحكامه، والتى أضفى عليها المشرع فى القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه قوة القانون، تعد جزءًا لا يتجزأ من قانون ربط الموازنة وتأخذ حكمه، وأنه طبقًا لنص المادة الثانية من التأشيرات العامة المُرافقة للقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة فإن التأشيرات الخاصة المُدرجة بموازنة الجهات تعد جزءًا لا يتجزأ من التأشيرات العامة المُلحقة بقانون ربط الموازنة العامة للدولة، وتأخذ – تبعًا لذلك – حكم هذا القانون، ومن ثم فإنه يتعين عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا تجوز مخالفته، بما مؤداه أنه لا يسوغ لقانون ربط الموازنة العامة للدولة، أو للتأشيرات العامة المُلحقة به، أو للتأشيرات الخاصة المُدرجة بموازنة الجهات، أن تخالف أى قانون قائم سابق مما تناولته سلطة التشريع.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أنه ولئن كان الأمر على ما سبق بيانه فى مجال المقارنة بين القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وقوانين ربط الموازنة والتأشيرات المشار إليها، بحيث لا يجوز للقوانين المذكورة أخيرًا وهذه التأشيرات مخالفة القوانين المذكورة أولاً، إلا أن الأمر يختلف حال تعارض قوانين ربط الموازنة العامة للدولة وتلك التأشيرات مع النصوص اللائحية الصادرة تنفيذًا للقوانين، إذ إن هذه النصوص تحتل مرتبة أدنى من قوانين ربط الموازنة العامة للدولة والتأشيرات العامة الملحقة بها، أو التأشيرات الخاصة بالجهات الخاضعة لأحكامها وآية ذلك أن قوانين ربط الموازنة العامة للدولة وما يرافقها من تأشيرات عامة، أو خاصة ببعض الجهات إنما تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة السلطة التشريعية على هيئة قانون، وتلك أداة تعلو فى سلم تدرج القواعد القانونية أداة إصدار اللوائح التنفيذية، ومن ثم فإنه يتعين تغليب أحكام قوانين ربط الموازنة العامة للدولة وما يرافقه من تأشيرات عامة، أو خاصة على الأحكام اللائحية القائمة فى تاريخ إصدار هذه القوانين نزولاً على المُستقر عليه قضاءً وإفتاءً من أنه يجب تغليب التشريع الأعلى مرتبةً على التشريع الأدنى منه.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت أن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢، تنص فى المادتين (٢٩٧)، و(٢٩٨) منها، على منح الممتحن فى امتحانات التربية العلمية بالكليات والأقسام التربوية مكافأة مقدارها (٤%) من المرتب الأساسى الشهري، ومنح العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس وجميع القائمين بالتدريس الذين يُكلفون، أو يُندبون لأعمال الامتحانات مكافأة يومية مقدارها (٣%) من المرتب الشهرى، وكانت التأشيرات الخاصة بجامعة دمياط عن الموازنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

قد نصت على عدم جواز الصرف على بند (١٤/٣) مكافأة امتحانات فيما يُجاوز (٤١٠) يومًا فى العام إلا بموافقة وزارة المالية، ومن ثم كان يتعين لدى منح المكافأتين المُشار إليهما التقيد بالقيد الوارد بهذه التأشيرات بوجوب الحصول على موافقة وزارة المالية فى حال مُجاوزة الصرف على بند (١٤/٣) مكافأة امتحانات (٤١٠) يومًا فى العام، ومن ثم فإن ما انتهى إليه الجهاز المركزى للمحاسبات من عدم جواز صرف مكافآت الامتحانات فى الحالة المعروضة دون الحصول على موافقة وزارة المالية، يكون مُتفقًا وصحيح حكم القانون.

لـذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم قانونية صرف مكافأة أعمال الامتحانات بموازنة جامعة دمياط للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤، خصمًا على بند (١٤/٣) مكافأة امتحانات، فيما يُجاوز (٤١٠) يومًا فى السنة، دون الحصول على موافقة وزارة المالية، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى ٢٠١٧/٤/٢٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/