بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٢٠٩
بتاريخ:	١٩/ ١٢/ ٢٠١٦

ملف رقم: ٦٩١/٦/٨٦

السيد المهندس/ رئيس مجلس الوزراء

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب السيد الأستاذ الدكتور/ المشرف على إدارة صندوق تطوير التعليم رقم (١٢٧٩) المؤرخ ٢٠١٤/٩/٤، المحال من السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، لإبداء الرأي القانوني بشأن مدى جواز إنشاء إدارة قانونية بصندوق تطوير التعليم.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه قد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٩٠) لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء صندوق تطوير التعليم، وقد شرع مجلس إدارة الصندوق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء هيكل إداري بالصندوق، فطلب الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الحصول على موافقة وزارة العدل لإنشاء إدارة قانونية بالصندوق وفقًا لأحكام قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، وبمخاطبة مساعد وزير العدل لشئون الإدارات القانونية أفاد بعدم جواز إنشاء إدارة قانونية بالصندوق، وذلك استنادًا إلى أن قرار إنشائه لم ينص على اعتباره هيئة عامة، فضلاً عن أنه يعد من الجهات التابعة للسيد رئيس مجلس الوزراء، ومن ثمّ تتولى هيئة قضايا الدولة تمثيله، ويكون من غير الجائز إنشاء إدارة قانونية بالصندوق، وهو ما رُئي معه طلب إبداء الرأي القانوني من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ (٣٠) من نوفمبر عام ٢٠١٦م، الموافق ١ من شهر ربيع الأول عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ تنص على أنه: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية

إنشاء هيئة عامة، لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية"، وأن المادة (٢) من هذا القانون تنص على أن: "يتضمن القرار الصادر بإنشاء الهيئة العامة البيانات الآتية: (١) اسم الهيئة ومركزها. (٢) الغرض الذى أنشئت من أجله. (٣) بيان بالأموال التي تدخل في الذمة المالية للهيئة. (٤) ما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله"، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: يتولى إدارة الهيئة العامة مجلس إدارتها. ويبين قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة تشكيل مجلس الإدارة وطريقة اختيار أعضائه ..."، وأن المادة (٧) من القانون ذاته تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها واقتراح السياسة العامة التي تسير عليها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وفقًا لأحكام هذا القانون، وفى الحدود التي يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة وله على الأخص: (١) إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية. (٢)..."، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: "تكون للهيئة ميزانية خاصة ويحدد قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة طريقة وضع الميزانية والقواعد التي تحكمها".

كما تبين لها أن المادة (١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ تنص على أن: "الإدارات القانونية في المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية أجهزة معاونة للجهات المنشأة فيها، وتقوم بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير الإنتاج والخدمات، والمحافظة على الملكية العامة للشعب، والدعم المستمر للقطاع العام. وتتولى الإدارة القانونية في الجهة المنشأة فيها ممارسة الاختصاصات التالية: (أولاً) المرافعة، ومباشرة الدعاوى والمنازعات أمام المحاكم وهيئات التحكيم ولدى الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، ومتابعة تنفيذ الأحكام. (ثانيًا) فحص الشكاوى، والتظلمات وإجراء التحقيقات، التي تحال إليها من السلطة المختصة. (ثالثًا) إعداد مشروعات العقود، وإبداء الآراء القانونية في المسائل التي تحال إليها من رئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه من المديرين. (رابعًا) إعداد مشروعات اللوائح الداخلية، ولوائح الجزاءات وغير ذلك من القرارات والأوامر التنظيمية والفردية. (خامسًا) معاونة مجلس الإدارة في مراقبة تطبيق الوحدة للقوانين واللوائح والأنظمة السارية. (سادسًا) الأعمال القانونية الأخرى التي يعهد بها إليها من مجلس الإدارة".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا، أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٩٠) لسنة ٢٠٠٤ بإنشاء صندوق تطوير التعليم تنص على أن: "ينشأ بمجلس الوزراء صندوق يسمى (صندوق تطوير التعليم) ويكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس مجلس الوزراء ويكون مقره مدينة القاهرة"، وأن المادة الثانية منه

تنص على أن: "يهدف الصندوق إلى تقديم المساندة والدعم المالي للمشروعات التي تساهم في برنامج تطوير التعليم في مستوياته المختلفة وذلك لتحقيق ما يلي: ١- توفير متطلبات السوق من الكوادر البشرية المعدة والمؤهلة تأهيلاً علميًا متميزًا. ٢- الارتقاء ورفع كفاءة هيئات التدريس والمعلمين والمدربين لمراحل التعليم المختلفة. ٣- الإسهام المباشر أو بالتعاون مع مختلف أجهزة الدولة والمنظمات المحلية والإقليمية والدولية لدعم الأنشطة التي تتفق مع أهداف الصندوق. ٤- الارتقاء بالمستوى الفني للكوادر البشرية العاملة في مختلف قطاعات الدولة. ٥- المساهمة في توطين وتطوير التكنولوجيا المتقدمة"، وتنص المادة الثالثة منه على أن: "تتكون موارد الصندوق من: (أ) المنح والقروض التي توافق عليها الدولة وتقدمها الدولة المانحة والهيئات التمويلية. (ب) المبالغ التي يتم إتاحتها كمقابل محلي لبرنامج المنح والقروض المقدمة من الدول المانحة والهيئات التمويلية. (ج) التبرعات والإعانات والهبات والوصايا التي يقبلها مجلس الإدارة بما لا يتعارض مع أهداف الصندوق. (د) حصيلة استثمار موارد الصندوق. (هـ) الاعتمادات التي تخصص له في الموازنة"، وأن المادة الرابعة منه -المعدلة بقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٢٩) لسنة ٢٠٠٥ - تنص على أن: "تتحدد مجالات عمل الصندوق بما يخدم أهدافه وفقاً للأولويات التي يقرها مجلس إدارة الصندوق وتتركز فيما يلي: ١- المساهمة في إنشاء وتطوير كليات الدراسات العليا المتخصصة والمتميزة بما يتلاءم مع متطلبات خطط التنمية. ٢- التوسع في الكليات التي تدرس دراسات مناظرة للغة العربية خاصة الكليات التطبيقية. ٣- المساهمة في تطوير وإعادة تأهيل المدارس الفنية. ٤- المساهمة في إنشاء وتطوير مراكز على مستوى عال لتأهيل المدربين الذين سيعملون في مراكز التدريب والمدارس الفنية. ٥- المساهمة في إيفاد البعثات الدراسية والتدريبية في الداخل والخارج. ٦- المساهمة في إنشاء الجامعات والمدارس التعاونية والخاصة المتميزة والتي لا تستهدف أساسا تحقيق الربح، وكذلك الجامعات التي تقوم على جهود تبرعية أو التي تضطلع بإنشائها الجمعيات أو المؤسسات الأهلية"، وتنص المادة الخامسة من القرار ذاته على أن: "يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يشكل برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية كل من: ..."، وتنص المادة السادسة منه على أن: "مجلس الإدارة هو السلطة المهيمنة على شئون وتصريف أموره وله أن يتخذ من القرارات ما يراه مناسباً لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله، وعلى الأخص ما يلي: (أ) وضع السياسة العامة للصندوق ومتابعة تنفيذها. (ب) إصدار القرارات واللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للصندوق دون التقيد في ذلك باللوائح الحكومية. (ج) الموافقة على مشروع الموازنة السنوية واعتماد الحساب الختامي للصندوق"، كما تنص المادة التاسعة من ذلك القرار على أن: "يكون للصندوق موازنة خاصة تعد على نمط موازنات الهيئات الخدمية...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الهيئات العامة وفق أحكام القانون المنظم لها هي أشخاص اعتبارية عامة تتولى إدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ويجب أن تتضمن أداة إنشاء الهيئة العامة

اسمها، ومركزها، والأموال التي تدخل في ذمتها المالية، والغرض الذى أنشئت من أجله، وما يكون لها من اختصاصات السلطة العامة لتحقيق هذا الغرض، وقد ناط المشرع فى ذلك القانون بمجلس إدارة الهيئة – بوصفه السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها – اتخاذ ما يراه لازمًا من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله الهيئة وفق أحكام هذا القانون، وفى الحدود التي يبينها القرار الصادر بإنشاء الهيئة، وجعل للهيئة ميزانية خاصة تُحدد طريقة وضعها، والقواعد التي تحكمها في قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة. كما استظهرت أن المشرع في قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ نظم الإدارات القانونية في هذه الجهات بوصفها أجهزة معاونة للجهات المنشأة فيها، تقوم بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير الإنتاج والخدمات، والمحافظة على الملكية العامة للشعب، والدعم المستمر للقطاع العام، وناط بهذه الإدارات الاختصاص بالمرافعة، ومباشرة الدعاوى والمنازعات أمام المحاكم وهيئات التحكيم ولدى الجهات الإدارية الاختصاص القضائي ذاته، ومتابعة تنفيذ الأحكام، فضلاً عن فحص الشكاوى، والتظلمات وإجراء التحقيقات، التي تحال إليها من السلطة المختصة، وإعداد مشروعات العقود، ومشروعات اللوائح الداخلية، ولوائح الجزاءات وغير ذلك من القرارات والأوامر التنظيمية والفردية، بالإضافة إلى إبداء الآراء القانونية في المسائل التي تحال إليها من رئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه من المديرين، ومعاونة مجلس الإدارة في مراقبة تطبيق الوحدة للقوانين واللوائح والأنظمة المعمول بها، علاوة على الأعمال القانونية الأخرى التي يعهد بها إليها من مجلس الإدارة.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا، أن رئيس الجمهورية أنشأ بالقرار رقم (٢٩٠) لسنة ٢٠٠٤ صندوقًا يُسمى "صندوق تطوير التعليم"، له الشخصية الاعتبارية، يهدف إلى تقديم المساندة والدعم المالي للمشروعات التي تساهم في برنامج تطوير التعليم في مستوياته المختلفة، على نحو يتحقق معه توفير متطلبات السوق من الكوادر البشرية المعدة والمؤهلة تأهيلاً علميًا متميزًا، والارتقاء بالمستوى الفني للعاملين في مختلف قطاعات الدولة، ورفع كفاءة هيئات التدريس والمعلمين والمدربين لمراحل التعليم المختلفة، فضلاً عن المساهمة في توطين وتطوير التكنولوجيا المتقدمة، وحدد القرار مجالات عمل الصندوق بما يخدم أهدافه، على نحو يتركز في المساهمة في إنشاء وتطوير جامعات وكليات ومدارس ومراكز تدريب، وإيفاد البعثات الدراسية والتدريبية في الداخل والخارج على التفصيل الوارد فى المادة الرابعة من هذا القرار، وتضمن القرار النص على أن للصندوق مجلس إدارة هو السلطة المهيمنة على شئونه وتصريف أموره، وناط به اتخاذ ما يلزم من القرارات لتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله الصندوق، وحدد القرار ذاته موارد الصندوق، ونص على أن له موازنة خاصة تعد على نمط موازنات الهيئات الخدمية.

ولاحظت الجمعية العمومية في ضوء ما تقدم أن صندوق تطوير التعليم ولئن خلا قرار إنشائه من النص صراحة على أنه هيئة عامة، إلا أنه وفق تنظيمه الذي تضمنه قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشائه، وبالنظر إلى مجالات عمله، وأهدافه التي يرمي إلى تحقيقها يكون قد استجمع جميع المقومات الموضوعية المنصوص عليها في قانون الهيئات العامة، ومن ثمّ يكون داخلاً ضمن هذه الهيئات. يؤكد ذلك ما تضمنته ديباجة قرار إنشاء الصندوق من إشارة لقانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣، وما يحمله ذلك من دلالة على انصراف نية رئيس الجمهورية عند إصدار ذلك القرار إلى اعتبار الصندوق من الهيئات العامة، إذ إن هذا القانون هو سند منح الصندوق الشخصية الاعتبارية العامة.

ولما كان ذلك، وكان قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها المشار إليه، يطبق على الهيئات العامة ومن ثمّ فإنه ليس ثمة ما يحول قانونًا دون إنشاء إدارة قانونية بالصندوق تطبق عليها الأحكام الواردة في هذا القانون.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى جواز إنشاء إدارة قانونية بصندوق تطوير التعليم، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في ٢٠١٦/٨/١٩

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/