مجلس الدولة
مركز المعلومات

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١١٦٢
بتاريخ:	٢٠١٨/ ٨/ ٦

ملف رقم: ٤٧٢٥/٢/٣٢

السيد الأستاذ الدكتور/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٢١٥) المؤرخ ٢٠١٧/١٢/٢٦ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة بشأن النزاع القائم بين الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية، ووزارة المالية (الإدارة المركزية للخبرة المالية بقطاع الحسابات والمديريات المالية) بشأن إلزام الأخيرة بمراجعة مشروع اللائحة المالية لمركز الإتاحة الحيوية باعتباره وحدة ذات طابع خاص تابعًا للهيئة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن مجلس إدارة الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية وافق بجلسته المعقودة في ١٩٩١/٦/١٧ – من حيث المبدأ – على اعتبار مركز الإتاحة الحيوية بالهيئة وحدة ذات طابع خاص، على أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك، طبقًا لقانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٣، والقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٣ في شأن نظام الباحثين العلميين في المؤسسات العلمية، كما وافق على مشروع لائحة المركز الأساسية التي صدرت بقرار وزير الصحة رقم (٥١) لسنة ١٩٩٤، وعُمل بها اعتبارًا من تاريخ صدورها. وبمناسبة قيام الهيئة بإعداد مشروع اللائحة المالية للمركز أرسلت مشروع اللائحة إلى وزارة المالية لاعتمادها، إعمالًا لحكم البند (هـ) من المادة (٨) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٢) لسنة ١٩٧٦ بإنشاء الهيئة، وحكم البند (٤) من المادة (٥) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٣) لسنة ١٩٩٤ بشأن اللائحة التنفيذية للهيئة، بيد أنه ورد إلى الهيئة كتاب الإدارة المركزية للخبرة المالية بوزارة المالية رقم (٢٣٣١) المؤرخ ٢٠١٦/٨/٢ والمنتهي إلى عدم ملاءمة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

السند القانوني لمشروع اللائحة، على أساس أن قراري رئيس الجمهورية رقمي (٢٨٢) لسنة ١٩٧٦ بإنشاء الهيئة القومية للرقابة والبحوث، و(٣٨٣) لسنة ١٩٩٤ بشأن اللائحة التنفيذية للهيئة قصرا تطبيق أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ على ما يخص أعضاء هيئة البحوث، ومعاونيهم، والأساتذة المتفرغين، والزائرين بالهيئة، وذلك بالنسبة لجميع الشئون الخاصة بالتعيين، والترقية، والندب، والإعارة، والإجازات، والإيفاد، والواجبات، والتأديب، وإنهاء الخدمة بالهيئة المذكورة، دون النص صراحة على جواز منح الهيئة سلطة إنشاء وحدات ذات طابع خاص، والتي يجوز للجامعات إنشاؤها بموجب نصوص صريحة، تتمثل في المواد من (٣٠٧) إلى (٣١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، على سند من أحكام القانون ذاته، واستنادًا إلى ما خلص إليه رأى الإدارة المركزية للتشريع المالي بالوزارة في هذا الخصوص. ولدى بحث الموضوع تبين أن هناك رأيين يتنازعانه، أولهما ما انتهت إليه إدارة الفتوى لوزارات الصحة والأوقاف والشئون الاجتماعية وشئون الأزهر – ملف رقم ٩٠١/٢٩/٣ – من أنه يجوز إنشاء وحدة ذات طابع خاص بالهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية، على أساس أن قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٢) لسنة ١٩٧٦ في شأن إنشاء الهيئة ولائحتها التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٣) لسنة ١٩٩٤ اعتبرا مجلس إدارة الهيئة الجهة العليا المهيمنة على شئونها، وتصريف أمورها، وله أن يتخذ في سبيل ذلك قرارات يراها لازمة لتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله الهيئة، كما أنه يتمتع بذات اختصاصات مجلس الجامعة والمجلس الأعلى للجامعات المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات المشار إليه، ولائحته التنفيذية، ومن بينها سلطة إنشاء وحدات ذات طابع خاص لها استقلال فني وإدارى ومالي وعمل اللوائح الخاصة بها، فى حين يذهب ثانيهما إلى أنه يتعين تضمين قانون إنشاء الهيئة ولائحتها التنفيذية نصًا يماثل الوارد بقانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية. وإزاء هذا الخلاف في الرأي طلب رئيس مجلس إدارة الهيئة من إدارة الفتوى سالفة الذكر الإفادة بالرأي، إلا أن الإدارة ارتأت أن الموضوع المعروض هو في حقيقته نزاع بين الهيئة والإدارة المركزية للخبرة المالية بوزارة المالية مما تختص به الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، عملا بحكم المادة (٦٦/د) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، لذا طلبتم من السيد الأستاذ المستشار رئيس مجلس الدولة عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١١ من يوليو عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٧ من شوال عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٩)

من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "يختص المجلس الأعلى للجامعات بالمسائل الآتية: ... (٨) رسم الإطار العام للوائح الفنية والمالية والإدارية لحسابات البحوث وللوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات.(٩)..."، وأن المادة (٢٣) منه تنص على أن: "يختص مجلس الجامعة بالنظر فى المسائل الآتية: (أولاً) مسائل التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة: ...(١١) إصدار اللوائح الفنية والمالية والإدارية للوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعة بالاتفاق مع وزارة الخزانة وذلك فيما يتعلق بالشئون المالية والإدارية. (١٢)..."، وأن المادة (١٩٦) منه تنص على أن: "تصدر اللائحة التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس الجمهورية... وتنظم هذه اللائحة، علاوة على المسائل المحددة في القانون، المسائل الآتية بصفة خاصة:... (١٤) الإطار العام للوائح الفنية والمالية والإدارية للوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات". وأن المادة (١) من القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٣ بشأن نظام الباحثين العلميين في المؤسسات العلمية تنص على أن: "تسري أحكام القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات على المؤسسات العلمية المحددة بالجدول المرفق وذلك في حدود وطبقًا للقواعد الواردة في المواد التالية. ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية بعد العرض على مجلس الوزراء إضافة جهات أخرى إلى هذه المؤسسات العلمية..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ما يعرضه الوزير المختص وعلى ما يقترحه المجلس الخاص بالمؤسسة العلمية الخاضعة لأحكام هذا القانون اللائحة التنفيذية لها. وتشتمل هذه اللائحة على القواعد المنظمة لما يلي: (أ)... (ب) القواعد التي تسري على المؤسسة من بين الأحكام الواردة بنصوص القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ المشار إليه وتحديد السلطات والاختصاصات الواردة بهذه النصوص والمخولة للمجالس والقيادات المسئولة بالمؤسسة العلمية وتوزيعها طبقًا للهيكل التنظيمي لها..."، وتسري فيما لم يرد فيه نص في هذه اللوائح التنفيذية على شاغلي الوظائف العلمية القواعد الواردة في القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ المشار إليه وتسري على غيرهم من العاملين الأحكام المقررة في القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة". وأن المادة (٣٠٧) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (٨٠٩) لسنة ١٩٧٥، تنص على أن: "يجوز بقرار من مجلس الجامعة إنشاء وحدات ذات طابع خاص لها استقلال فني وإداري ومالي من الوحدات الآتية: ويجوز إنشاء وحدات أخرى ذات طابع خاص بقرار من المجلس الأعلى للجامعات..."، وأن المادة (٣١٤) منها تنص على أن: "مع مراعاة أحكام قانون تنظيم الجامعات وهذه اللائحة تكون لكل وحدة لائحة داخلية تحدد اختصاصات مجلس الإدارة ورئيس المجلس

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

والنظم المالية والإدارية للوحدة ويراعى أن تتميز اللائحة بما يلى: (أ) بالنسبة للنظام المالى: ١- إيضاح الموارد المالية للوحدة وأوجه الإنفاق. ٢- توفير المرونة الكفيلة بسرعة الإجراءات. ٣- توفير الرقابة على الموارد والاستخدامات...".

وأن قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٢) لسنة ١٩٧٦ بشأن إنشاء الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية بعد أن أشار في ديباجته إلى القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات، والقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٣ في شأن نظام الباحثين العلميين في المؤسسات العلمية نص فى المادة (١) منه على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية" تكون لها الشخصية الاعتبارية وتتبع وزير الصحة ويكون مقرها مدينة القاهرة وتعتبر من المؤسسات العلمية وتسري عليها أحكام القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه"، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو الجهة المختصة بتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات في حدود القانون وأحكام هذا القرار لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها وعلى وجه الخصوص ما يلي: (أ)... (هـ) اعتماد النظم واللوائح المالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن بعد أخذ رأي وزارة المالية ودون التقيد باللوائح والنظم الحكومية قبل إصدارها بقرار من وزير الصحة..."، وأن المادة (١٨) من القرار ذاته تنص على أن: "تسري على شاغلي الوظائف العلمية القواعد المقررة بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ والقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٣ المشار إليهما واللائحة التنفيذية للهيئة وتسري على غيرهم من العاملين الأحكام المقررة في القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة...". وأن المادة (٥) من اللائحة التنفيذية للهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٣) لسنة ١٩٩٤ تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو الجهة المختصة بتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازمًا من القرارات لتحقيق الأغراض التي تهدف إليها الهيئة وله على وجه الخصوص ما يأتي: ١-... ٤- الموافقة على النظم واللوائح المالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن دون التقيد باللوائح والنظم الحكومية وتصدر هذه اللوائح بقرار من وزير الصحة وذلك بعد موافقة وزارة المالية وموافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالنسبة للشئون التنظيمية والإدارية..."، وأن المادة (٢٣) منها تنص على أن: "تسري أحكام القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القرارات المنظمة للهيئة وبما لا يتعارض مع أحكام هذه اللائحة على أعضاء هيئة البحوث ومعاونيهم والأساتذة المتفرغين وغير المتفرغين والزائرين بالهيئة وذلك بالنسبة لجميع الشئون الخاصة بالتعيين والترقية والندب والإعارة والإجازات والإيفاد والواجبات والتأديب وإنهاء الخدمة".

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المشرع في قانون تنظيم الجامعات المشار إليه ناط بالمجلس الأعلى للجامعات الاختصاص برسم الإطار العام للوائح الفنية والمالية والإدارية لحسابات البحوث والوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات، وناط بمجلس الجامعة إصدار اللوائح الفنية والمالية والإدارية للوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعة بالاتفاق مع وزارة المالية فيما يتعلق بالشئون المالية والإدارية، وأوكل إلى اللائحة التنفيذية لهذا القانون تنظيم الإطار العام للوائح الفنية والمالية والإدارية للوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات، بما يخول هذه الوحدات الاستقلال الفني والإداري والمالي، بما يعينها على تحقيق أغراضها، وفى هذا الإطار أجازت المادة (٣٠٧) من هذه اللائحة لمجلس الجامعة بقرار منه إنشاء وحدات ذات طابع خاص من الوحدات المحددة حصرًا بالفقرة الأولى من هذه المادة، دون اشتراط أن تكون مدرجة بالفعل في الهيكل التنظيمي للجامعة، كما أجازت في الفقرة الأخيرة منها إنشاء وحدات أخرى ذات طابع خاص بقرار من المجلس الأعلى للجامعات.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك أن المشرع وضع بموجب القانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، نظامًا خاصًا للمؤسسات العلمية استدعى فيه أحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧١ لتسرى على هذه المؤسسات، وذلك في حدود القواعد التي بينها المشرع في القانون المذكور أولًا وطبقًا لها، والذى عهد إلى رئيس الجمهورية إصدار اللائحة التنفيذية لكل مؤسسة علمية من هذه المؤسسات، وحدد ما يجب أن تشتمل عليه هذه اللائحة، ومن ذلك بيان القواعد التي تسرى على المؤسسة من بين الأحكام المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات آنف الذكر، وبيان السلطات والاختصاصات الواردة بهذه الأحكام، والمخولة للمجالس والقيادات المسئولة بالمؤسسة العلمية، وتوزيعها، طبقًا للهيكل التنظيمى لها.

وتنفيذًا لذلك صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٨٣) لسنة ١٩٩٤ بشأن اللائحة التنفيذية للهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية، بحسبانها إحدى المؤسسات العلمية المشار إليها، والتي ناطت المادة (٥) منها بمجلس إدارة الهيئة سلطة إصدار اللوائح المالية الخاصة بالهيئة، وأخضعت المادة (٢٣) شاغلي وظائف أعضاء هيئة البحوث، ومعاونيهم، والأساتذة المتفرغين، وغير المتفرغين والزائرين بالهيئة لأحكام قانون تنظيم الجامعات، ولائحته التنفيذية، بالنسبة لجميع شئونهم الخاصة بالتعيين والترقية والندب والنقل والإعارة والإجازات والإيفاد والواجبات والتأديب وانتهاء الخدمة، وقد وردت هذه اللائحة خلوًا من نص يعهد إلى مجلس إدارة الهيئة السلطات ذاتها المخولة لمجلس الجامعة، والمجلس الأعلى للجامعات وذلك بالنسبة لإنشاء وحدات ذات طابع خاص،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

بما يتفق مع طبيعتها بموجب نصوص صريحة تبيح ذلك كما هي الحال فى المواد من (٣٠٧) إلى (٣١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات.

وترتيبا على ما تقدم، فإن قرار مجلس إدارة الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية بالموافقة من ناحية المبدأ على اعتبار مركز الإتاحة الحيوية بالهيئة وحدة ذات طابع خاص على أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك طبقًا لقانون تنظيم الجامعات والقانون رقم (٦٩) لسنة ١٩٧٢ المشار إليهما، يكون قد صدر فاقدا سنده، الأمر الذي يغدو معه رفض وزارة المالية – الإدارة المركزية للخبرة المالية بقطاع الحسابات والمديريات المالية – مراجعة اللائحة المالية للمركز، باعتباره وحدة ذات طابع خاص لعدم ملاءمة السند القانوني لمشروع هذه اللائحة، موافقًا لصحيح القانون.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى رفض مطالبة الهيئة القومية للرقابة والبحوث الدوائية بإلزام الإدارة المركزية للخبرة المالية التابعة لقطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية مراجعة مشروع اللائحة المالية لمركز الإتاحة الحيوية باعتباره وحدة ذات طابع خاص تابعًا للهيئة، وذلك على التفصيل المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٦ / ١ / ٢٠١٨

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/