laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٢٥٢
بتاريخ:	٢٠٢١/ ٨/ ٢٣

ملف رقم: ٦٢٨/١/٥٨

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتاب السيد المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة رئيس شئون المحاكم الإدارية والتأديبية رقم (١١٠) المؤرخ ٢٠٢٠/١٢/٢٨، المُوجه إلى سيادتكم بشأن طلب الرأي بخصوص تحديد الوزير المختص بطلب إقامة الدعوى التأديبية ضد مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات في تطبيق حكم المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، فيما إذا كان وزير التعليم العالي أم رئيس الجامعة، والمُحال من سيادتكم إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي في الموضوع.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه سبق للسيد الأستاذ المستشار/ وزير العدل استطلاع رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في الملف رقم (٥٣٧/١/٥٨) بخصوص تحديد الوزير المُختص في حكم المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية- المشار إليه- فيما إذا كان الوزير السياسي الذي يمثل وزارته ويتولى وضع سياستها باعتباره عضوًا في الحكومة أم من يُعين في وظيفة إدارية عليا على رأس جهاز عام بدرجة وزير، مع تطبيق هذا الرأي بشأن مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات والهيئة الوطنية للإعلام، ونظرت الجمعية العمومية ذلك الموضوع بجلسة ٢٠٢٠/٥/٣٠، حيث انتهت إلى أن المنوط به ممارسة سلطة الوزير المختص المقررة بالمادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ هو وزير التعليم العالي بالنسبة إلى أعضاء الإدارات القانونية بالجامعات، ورئيس الهيئة الوطنية للإعلام- بعد موافقة الهيئة- بالنسبة إلى أعضاء الإدارة القانونية بها، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

وأعدّ السيد المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة رئيس شئون المحاكم الإدارية والتأديبية مذكرة تفيد تباين اتجاهات المحاكم التأديبية بشأن تحديد الوزير المختص بطلب إقامة الدعاوى التأديبية ضد مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات؛ إذ ذهبت بعض أحكامها إلى ترجيح مذهب الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع باعتبار الوزير المختص هو وزير التعليم العالي، في حين ذهب بعضها الآخر إلى ترجيح مذهب المحكمة الإدارية العليا باعتبار الوزير المختص هو رئيس الجامعة، وإذ يرغب سيادته في توحيد الرؤى القانونية الصادرة عن مجلس الدولة بأقسامه المختلفة في هذا الشأن؛ فقد ارتأيتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٧ من يوليو عام ٢٠٢١م، الموافق ٢٧ من ذي القعدة عام ١٤٤٢هـ؛ فاستعرضت إفتاءها الصادر بجلسة ٢٠٢٠/٥/٣٠ في الملف رقم (٥٣٧/١/٥٨) المُنتهي إلى أن المنوط به ممارسة سلطة الوزير المختص المقررة بالمادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ هو وزير التعليم العالي بالنسبة إلى أعضاء الإدارات القانونية بالجامعات، ورئيس الهيئة الوطنية للإعلام- بعد موافقة الهيئة- بالنسبة إلى أعضاء الإدارة القانونية بها، وأسَّست الجمعية العمومية إفتاءها- في شقّه الخاص بأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات- على ما استظهرته من نصوص قانون الإدارات القانونية- المشار إليه- وقانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢، من أن المشرع كفل استقلال وحياد أعضاء الإدارات القانونية بالجهات التي تُطبق عليها أحكام قانون الإدارات القانونية، بأن أفرد لهم تنظيمًا قانونيًّا خاصًّا نظّم فيه المُعاملة الوظيفية لهم، ومنحهم بموجبه عددًا من الضمانات، من بينها ما نص عليه في المادة (٢١) من ذلك القانون من عدم جواز إقامة الدعوى التأديبية بالنسبة إلي أعضاء الإدارات القانونية إلا بناء على طلب الوزير المُختص، بحيث إذا أقيمت الدعوى التأديبية ضد أي منهم بغير طلب من الوزير المُختص أضحت غير مقبولة، وأنه بموجب قانون تنظيم الجامعات المُشار إليه عدّ المشرع الجامعات هيئات عامة، لكل منها شخصية اعتبارية، وقرر صراحة أن الوزير المختص بالتعليم العالي هو الرئيس الأعلى للجامعات والمُشرف عليها بحكم منصبه، وأعطى له رئاسة المجلس الأعلى للجامعات، كما أعطى له سُلطة دعوة المجالس المُشكلة وفقًا لأحكام هذا القانون- ومن بينها مجلس الجامعة- إلى الاجتماع تحت رئاسته ليعرض عليها ما يراه من موضوعات، كما أعطى له سُلطة طلب التحقيق في الوقائع التي يُحيلها إلي رئيس الجامعة المُختصة وموافاته بتقرير عن نتيجة التحقيق، وكذا طلب التحقيق بمعرفة النيابة الإدارية مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس، وهو ما يغدو معه وزير التعليم العالي هو الوزير المختص في تطبيق حكم المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية الآنفة الإشارة إليه بالنسبة إلى أعضاء الإدارات القانونية بالجامعات، دون المحاجّة في هذا الشأن بما تضمنته المادتان (١٥٨) و(١٦٢) من قانون تنظيم

laa-eg.com

الجامعات من إعطاء رئيس الجامعة جميع السُلطات المقررة للوزير والسُلطات التأديبية المخولة له في القوانين واللوائح العامة في شأن العاملين المدنيين في الدولة؛ إذ إن ذلك جاء كأحكام عامة لا تصلح سندًا لإهدار ما قصده المشرع من وراء إيراد هذا الحكم الخاص بعدم جواز إقامة الدعوى التأديبية ضد أعضاء الإدارات القانونية إلا بناء على طلب الوزير المختص، إذ قصد المشرع وضع هذه السلطة في يد الوزير المختص كضمانة لأعضاء الإدارات القانونية تكفل لهم الاستقلالية في أداء عملهم، والقول بإعطاء رئيس الجامعة سلطة الوزير المختص في هذا الشأن من شأنه فوات تلك الغاية التي قصدها المشرع من وراء إيراد هذا الحكم الخاص والمساس بتلك الضمانة المُشار إليها.

كما استعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلسة ٢٠١٨/١٠/٢٤ في الملف رقم (٥٠١/١/٥٨) فيما تضمنته أسبابه من أن المشرع في قانون الإدارات القانونية رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ لم يُجِز الرجوع إلى أحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال، أو إلى اللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المُنشأة بها الإدارات القانونية، إلا في المسائل التي لم يتناولها بالتنظيم، وذلك فيما لا يتعارض مع طبيعة النظام الوظيفي المستقل لمديري وأعضاء الإدارات القانونية، ومن ثم يُعدّ هذا القانون هو الأساس في تحديد أحكام العلاقة الوظيفية لهذه الفئة من العاملين، وأنه إذا كان هذا القانون من قوانين التوظف الخاصة التي تسرى أحكامه فى خصوص النطاق الوظيفى المضروب له، وكان منطق التفسير يقبل استدعاء أحكام التوظف العامة فى النظام الخاص فيما لم يرد فيه حكم بخصوصه، فإن ذلك مشروط بألا يتضمن النظام الخاص أحكامًا تتعارض مع أحكام القانون العام، أو تتنافى مع مقتضاها وتتنافر مع مفادها، ومن ثم فإن قانون الإدارات القانونية يكون هو الأساس فى تنظيم شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية، ولا يجوز كقاعدة عامة إهدار نصوص القانون المشار إليه باعتباره قانونًا خاصًا والرجوع إلى أحكام القانون العام فى كل ما فات القانون الخاص من أحكام، لما فى ذلك من منافاة صريحة للغرض الذى من أجله وُضع القانون الخاص، ومن ذلك نص المادة (١٦٣) من قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ التي أوجبت موافقة رئيس الجامعة أو وزير التعليم العالى قبل التحقيق مع العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس، والمقصود هنا بالعاملين من غير أعضاء هيئة التدريس: العاملون المدنيون المخاطبون بأحكام قانون الخدمة المدنية، وليس أعضاء الإدارات القانونية الذين يخضعون لنظام توظف خاص نظّمه القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ على النحو السالف بيانه. وبناء على ما تقدم فإن تحقيق إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل مع مديري وأعضاء الإدارات القانونية لا يتطلب موافقة مُسبقة من الوزير المختص، وإنما تُستلزم تلك الموافقة لإقامة الدعوى التأديبية بعد انتهاء التحقيق.

laa-eg.com

ولاحظت الجمعية العمومية من استعراضها نصوص قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، أن المشرع قد غاير بين مفاهيم رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو المؤسسة العامة، ورئيس مجلس إدارة الجهة المُنشأة بها الإدارة القانونية، والوزير المختص، وعَمَد إلى تنظيم اختصاصات كل منصب منها دون خلط أو تداخل مع غيره من المناصب؛ فبالنسبة إلى اختصاصات رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو المؤسسة العامة، فقد ناط به المشرع في المادة (٣) من القانون المشار إليه تكليف إدارتها القانونية بأي عمل مما تختص به الإدارات القانونية للوحدات التابعة بسبب أهميته أو ظروفه، كما يجوز له– بناء على اقتراح إدارتها القانونية– إحالة بعض الدعاوى والمنازعات التي تكون المؤسسة أو الهيئة أو إحدى الوحدات الاقتصادية التابعة لها طرفًا فيها إلى إدارة قضايا الدولة (هيئة قضايا الدولة)، أو التعاقد مع المحامين لمباشرة بعض الدعاوى أو المنازعات بسبب أهميتها، وبالنسبة إلى اختصاصات رئيس مجلس إدارة الجهة المُنشأة بها الإدارة القانونية، والتي تستوي في أن تكون الهيئة العامة أو المؤسسة العامة أو إحدى الوحدات التابعة لها بحسب الأحوال، فقد ناط به المشرع في المادة (٦) من القانون المشار إليه الإشراف والمتابعة على الإدارة القانونية لسرعة إنجاز الأعمال المُحالة إليها، وتقرير استمرار السير في الدعاوى والصلح فيها أو التنازل عنها، مع الحفاظ على الأصل الذي أرساه القانون باستقلال الإدارات القانونية في ممارسة اختصاصاتها الفنية، وعدم خضوع مديريها وأعضائها في مباشرتهم لأعمالهم الفنية إلا لرؤسائهم المتدرجين وفقًا لأحكام القانون، كما أجاز له المشرع في المادة (٢٣) من القانون التنبيه كتابةً على هؤلاء بمراعاة حسن أداء واجباتهم على أن يُبَلَّغ هذا التنبيه إلى الإدارة القانونية بالمؤسسة العامة أو الهيئة العامة وإلى إدارة التفتيش الفني، وبالنسبة إلى اختصاصات الوزير المختص، فقد ناط به المشرع في المادة (١٧) من القانون تشكيل لجنة شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية في نطاق الوزارة، والتي تختص بعدة اختصاصات من بينها إبداء الرأي في الهياكل الوظيفية وجداول توصيف الوظائف والتعيينات والترقيات والعلاوات والانتدابات والتنقلات والإعارات وتقارير الكفاية الخاصة بمديري وأعضاء الإدارات القانونية التي تضعها إدارة التفتيش الفني على أعمال الإدارات القانونية، على أن تُبَلَّغ توصيات هذه اللجنة إلى وكيل الوزارة المختص لاعتمادها، كما ناط المشرع بالوزيرين المختصين في المادة (٢٠) من القانون نقل أو ندب شاغلي الوظائف الفنية الخاضعة للقانون، بقرار يصدر بالاتفاق بينهما، إذا كان النقل أو الندب إلى إدارة قانونية بإحدى المؤسسات العامة أو الهيئات العامة التابعة لوزارة أخرى، وبقرار من الوزير المختص إذا كان النقل أو الندب لإحدى الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة التابعة لذات الوزارة، كما ناط المشرع بالوزير المختص في المادة (٢١) من القانون طلب إقامة الدعوى التأديبية ضد مديري الإدارات القانونية وأعضائها.

laa-eg.com

واستبان للجمعية العمومية مما تقدم أن ثمة فارقًا بين منصب الوزير المختص ومنصب رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة، والاختصاصات المقررة لكل منهما، في أحكام قانون الإدارات القانونية الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، على نحو يحُول دون الخلط بينهما أو دمجهما معًا في منصب رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة، والقول بخلاف ذلك ينطوي على مخالفة لإرادة المشرع في القانون المشار إليه بالمغايرة بين المنصبين ومنح شاغل كلّ منهما اختصاصات تتفق مع طبيعة دوره بالنسبة إلى الإدارات القانونية وشاغلي الوظائف الفنية بها، بما يُفضي إلى كفالة استقلالهم وحيادهم في أداء أعمالهم، لاسيما أن جميع الإدارات القانونية الخاضعة لهذا القانون مُنشأة في جهات يتولى إدارة كل منها مجلس إدارة، سواء كانت مؤسسات عامة أو هيئات عامة أو وحدات تابعة لها، وإذا كان الأصل العام يقتضي منح رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة اختصاصات الوزير بالنسبة إلى العاملين بها، فإن إرادة المشرع لم تتجه إلى استصحاب هذا الأصل العام في قانون الإدارات القانونية بشأن جميع ما يتعلق بهذه الإدارات وشاغلي الوظائف الفنية بها، بل إنه عَمَد– بإفصاح جهير لا لبسَ فيه أو غموض– إلى المغايرة بين منصبي الوزير المختص ورئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة والاختصاصات المقررة لكل منهما، ومما يؤكد هذا النظر حكم المادة (١٧) من القانون الذي ناط بالوزير المختص تشكيل لجنة شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية في نطاق الوزارة، وهو ما لا يتصور تطبيقه على نحو صحيح سوى بممارسة الوزير هذا الاختصاص دون غيره من رؤساء مجالس إدارات المؤسسات العامة والهيئات العامة التابعة للوزارة، وإلا تعددت اللجان المشكلة بتعدد هذه المؤسسات والهيئات، وأضحى اختصاص كل لجنة مقصورًا على الإدارات القانونية التابعة لكل مؤسسة عامة أو هيئة عامة بالمخالفة لمقصد المشرع في هذا الصدد، كما يتأكد النظر المتقدم من حكم المادة (٢٠) من القانون الذي ناط بالوزير المختص إصدار القرار بنقل أو ندب مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة أو الهيئات العامة التابعة لذات الوزارة، في حين لم يعهد بهذا الاختصاص إلى رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة، وهو أمر منطقي بالنظر إلى تبعية كلتا الإدارتين القانونيتين للوزارة ذاتها على نحو يتسنى معه إنفاذ قرار الوزير المختص في مواجهتهما حتى وإن اختلفتا في المؤسسة العامة أو الهيئة العامة التي تتبعها كلٌّ منهما.

وخلصت الجمعية العمومية مما تقدم إلى أنه لا ينبغي الخلط بين الوزير المختص ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو المؤسسة العامة المُنشأة بها الإدارة القانونية، وبتطبيق ذلك بشأن الجامعات الخاضعة لأحكام قانون تنظيم الجامعات الصادر بالقانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢، والتي تُعد هيئات عامة يشرف عليها وزير التعليم العالي بحسبانه الرئيس الأعلى لها نفاذًا لحكمي المادتين (٧) و(١٣) من ذلك القانون، فإن الوزير المختص بالنسبة إلى مديري وأعضاء الإدارة القانونية بالجامعة هو وزير التعليم العالي، وليس رئيس الجامعة،

laa-eg.com

ومما يؤكد ذلك أن حكمي المادتين (١٥٨) و(١٦٢) من قانون تنظيم الجامعات المشار إليه قد خوّلا رئيس الجامعة بالنسبة إلى العاملين من غير أعضاء هيئة التدريس السلطات العامة والسلطات التأديبية المخولة للوزير في القوانين واللوائح العامة في شأن العاملين المدنيين بالدولة، وبمفهوم المخالفة فإن رئيس الجامعة لا يملك هذه السلطات في غير ذلك من القوانين أو اللوائح المتعلقة بنظم التوظف الخاصة، ومن بينها قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، الذي يعد نظامًا وظيفيًّا خاصًّا بمديري الإدارات القانونية وأعضائها، والأساس في تنظيم شئونهم دون الأحكام العامة السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة، وإذ كان قانون الإدارات القانونية قد أجاز الرجوع في شأن ما لم يرد به نص إلى نظم التوظف العامة، فإن ذلك مشروط بألا تتضمن هذه النظم أحكامًا تتعارض مع أحكام القانون المشار إليه أو تتنافى مع مقتضاها وتتنافر مع مفادها، ومن بين ذلك ما تكفله أحكام ذلك القانون من استقلالية مديري الإدارات القانونية وأعضائها بتحديد الاختصاصات المخولة حصرًا لكل من الوزير المختص من جانب، ورئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة أو الهيئة العامة– والذي يُعد رئيس الجامعة في الحالة المعروضة– من جانب آخر.

ومن حيث إنه متى كان الأمر كذلك، فإن الوزير المختص بطلب إقامة الدعوى التأديبية ضد مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات، تطبيقًا لحكم المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية المشار إليه، هو وزير التعليم العالي، وهو الرأي ذاته الذي سبق أن انتهت إليه الجمعية العمومية في إفتائها الصادر بجلسة ٢٠٢٠/٥/٣٠ في الملف رقم (٥٣٧/١/٥٨)، ولم يجدّ من الأوضاع القانونية ما يحدو بها إلى تغييره، إلا أنه لا يفوت الجمعية العمومية– بعد أن أفصحت عن رأيها القانوني مجردًا بشأن المسألة المعروضة– أن تنوه بأن تحديد الوزير المختص بطلب إقامة الدعوى التأديبية ضد مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات هو مما يتصل بشروط قبول الدعوى التأديبية التي تستقل ببحثها الجهة المختصة بنظر تلك الدعوى على الوجه الذي تقدره متفقًا وصحيح حكم القانون، دون اختصاص أو تعقيب في هذا الشأن لأية جهة أخرى سوى محكمة الطعن.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن: الوزير المختص بطلب إقامة الدعوى التأديبية ضد مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالجامعات، تطبيقًا لحكم المادة (٢١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها الصادر

laa-eg.com

بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣، هو وزير التعليم العالي، تأييدًا لإفتائها السابق بجلسة ٢٠٢٠/٥/٣٠ في الملف رقم (٥٣٧/١/٥٨)، وذلك على النحو المُبين تفصيلا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٣ / ٨ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة