مجلس الدولة
هيئة مفوضي الدولة
محكمة القضاء الإداري
الدائرة الثالثة عشر (كادرات خاصة)

٨

مروج د. يودع
احطاثية ديسمبر ٢٠١٨

تقرير مفـوض الدولة
فى الدعوي رقم ١٨٩٠٦ لسنة ٧٠ ق
المقـامة من

ضـــــد

١- وزير التعليم العالي (بصفته)
٢- رئيس جامعة القاهرة (بصفته)

الواقعات

أقام المدعي دعواه الماثلة بموجب صحيفة معلنة علي النحو المقرر قانوناً بالنسبة للمدعي عليه الأول فقط – موقعة من محام مقبول – أودعت قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٣٠م طالباً فى ختامها الحكم : **أولاً:** وقف تنفيذ قرار جامعة القاهرة الصادر بتاريخ ٢٧ يوليو ٢٠١٥م بفرض تبرعات مقابل السفر تحت أي بند، **ثانياً:** وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه، **ثالثاً:** إستردادا المبالغ المدفوعة منه مقابل الموافقة علي سفره وهي عبارة عن عشرون ألف جنيه مقابل التصريح له بإجازة خاصة لمرافقة زوجته و خمسة وعشرون ألف جنيه مقابل التصريح بإجازة للعمل في جامعة الملك سعود، **رابعاً:** وعلي سبيل الإحتياط الإفصاح عن السند القانوني لتحصيل هذه المبالغ إن وجد والإفصاح عن أوجه أنفاق حصيلة مبالغ التبرعات(صندوق تطوير الدراسات العليا).

وذكر المدعي شرحا لدعواه أنه يشغل وظيفة أستاذ مساعد - بقسم تطبيقات الليزر في القياسات والكيمياء العضوية والزراعة بالمعهد القومى لليزر - بجامعة القاهرة، وقد تقدم بطلب للجهة الإدارية لمنحه إجازة بدون مرتب لمرافقة زوجته التى تعمل بالخارج إعتباراً من ٢٠١٥/٩/١م، إلا أن الجامعة المدعى عليها اشترطت للموافقة على الإجازة دفع مبلغ مالى كتبرع لصالح صندوق تطوير الدراسات العليا ودعم البحوث العلمية بالجامعة وذلك بناءً على قرار مجلس الجامعة المنعقد بجلسة ٢٠١٥/٧/٢٧م، مما اضطره الى دفع المبالغ المطلوبة منه حتى يتسنى له الحصول على الإجازة، وقد نعى على مسلك الجهة الإدارية فى هذا الشأن مخالفة القانون، مما حدا به لإقامة دعواه الماثلة بطلباته سالفة البيان.

وتدوول نظر الشق العاجل من الدعوي أمام المحكمة على النحو الثابت بمحاضر الجلسات ، وبجلسة ٢٠١٥/٢/٢٨م قررت المحكمة إحالة الدعوي إلي هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها.

ونفاذا لذلك وردت الدعوى إلى الهيئة المذكورة ، حيث جرى تحضيرها على النحو الثابت بمحاضر جلسات التحضير، **وخلالها قدم الحاضر عن المدعي** حافظة مستندات طويت علي : صورة ضوئية من إيصالات سداد مبالغ مالية، صورة ضوئية من مخاطبة صادرة عن رئيس جامعة القاهرة إلي نائب رئيس الجامعة لشئون الدراسات العليا والبحوث مفادها: الإحاطة بأن مجلس الجامعة بجلسته المنعقدة في ٢٠١٥/٧/٢٧م- قرر الاتي: أولاً: يتم دفع مبلغ عشرة الاف جنيه كتبرع من كل عضو هيئة تدريس والأستاذ المتفرغ و اعضاء الهيئة المعاونة يرغب في السفر تحت أي مسمي (إعارات / مرافقة للزوج / إجازة بدون مرتب / ندب كامل) من السنة الاولي حتي السنة العاشرة، ثانياً: يتم دفع مبلغ عشرون الف جنيه كتبرع من كل عضو هيئة تدريس والأستاذ المتفرغ و اعضاء الهيئة المعاونة يرغب في السفر تحت أي مسمي (إعارات / مرافقة للزوج / إجازة بدون مرتب / ندب كامل) من السنة الحادية عشر فأكثر ثالثاً: توضع هذه التبرعات في الحساب المخصص لذلك، **و قدم نائب الدولة** مذكرة دفاع إنتهي فيها إلي طلب الحكم بعدم قبول الدعوي لرفعها علي غير ذي صفة بالنسبة للمدعي عليه الاول (وزير التعليم العالى بصفته)، **كما قدم الحاضر عن الجامعة المدعى عليها** حافظتي مستندات طويتا على المستندات المعلاه علي غلافيهما ومنها: صورة طبق الأصل من قرارات مجلس الجامعة بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٧م، و بيان حالة وظيفية للمدعي، **وبجلسة ٢٠١٨/٧/٤م** تقرر حجز الدعوي لإعداد التقرير بالرأي القانوني فيها.

فشرعنا في إعداد التقرير الماثل بالرأي القانوني وذلك على النحو الوارد به .

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

الرأى القانونى

وحيث إنه وإن كان للخصوم تحديد طلباتهم بالعبارات التى يصوغونها وفقا لما يرونه محققا لمصلحة كل منهم ويختارون لهذه الطلبات السند القانونى الذى يرونه أرجح فى قبول القضاء لهم موضوعيا بهذه الطلبات، فإن تحديد هذه الطلبات وتكييف حقيقة طبيعتها القانونية أمر مرجعه إلى المحكمة إذ عليها أن تتعمق فيما يحدده الخصوم فى المنازعة الإدارية من طلبات وأسانيد قانونية – لتصل المحكمة إلى التكييف الصحيح لحقيقة هذه الطلبات وتنزل عليها الحكم القانونى غير متقيدة بما أورده الخصوم من عبارات أو ألفاظ لا تتحقق من خلال معناها الظاهر حقيقة نواياه وغاياته من المنازعات الإدارية ومقاصده منها ذلك أن من المسلمات أن العبرة بالمقاصد والمعانى وليس بالألفاظ والمبانى ٠

(حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٧٠١٠ لسنة ٥٩ ق٠ ع جلسة ٢٠١٤/٩/٢م).

و من حيث إن المدعي يهدف من دعواه- وفقا للتكييف القانوني الصحيح- لطلباته الختامية الحكم : بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار مجلس جامعة القاهرة الصادر بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٧م - فيما تضمنه من إلزام أعضاء هيئة التدريس و الأساتذة المتفرغين وأعضاء الهيئة المعاونة بالجامعة بدفع مبلغ مقداره عشرة الاف جنيه كتبرع ممن يرغب منهم في السفر تحت أي مسمي (إعارات / إجازة مرافقة للزوج / إجازة بدون مرتب / ندب كامل) للسنة الاولي حتى السنة العاشرة، ودفع مبلغ عشرون الف جنيه من السنة الحادية عشر فأكثر لصالح صندوق تطوير الدراسات العليا ودعم البحوث العلمية بجامعة القاهرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها استرداد المبالغ التى دفعها المدعى تنفيذا لهذا القرار.

- وحيث إنه عن الدفع المبدى من نائب الدولة بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذى صفة بالنسبة للمدعى عليه الأول:

فإن تحديد أصحاب الصفة فى الخصومة القضائية من النظام العام يجوز الدفع به وإثارته فى أية مرحلة من مراحل الدعوى كما أنه للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها ولو لم يثره أحد الخصوم .

(حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٠٣٤١ لسنة ٥٣ ق٠ع جلسة ٢٠١٤/٢/١٦م)

وحيث إن المادة الأولي من قرار رئيس الجمهورية المتحدة بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣م بإصدار قانون الهيئات العامة - تنص علي أن: " يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامه لإدارة مرفق ما سيقوم علي مصلحة او خدمة عامة تكون لة الشخصية الاعتبارية المستقلة".

وتنص المادة (٩) من ذات القرار بالقانون - علي أن: "يمثل رئيس مجلس الادارة الهيئة في صلاتها بالهيئات الأخري وأمام القضاء."

وتنص المادة (٧) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ م الصادر بشأن تنظيم الجامعات - علي أن :" الجامعات هيئات عامة ذات طابع علمي وثقافي، ولكل منها شخصية اعتبارية ، .....".

وتنص المادة (٢٦) من ذات القرار بالقانون - علي أن : " يتولى رئيس الجامعة إدارة شئون الجامعة العلمية والإدارية والمالية، وهو الذي يمثلها أمام الهيئات الأخرى. وهو المسئول عن تنفيذ القوانين واللوائح الجامعية وقرارات مجلس الجامعة والمجلس الأعلى للجامعات في حدود هذه القوانين واللوائح٠٠٠٠"

ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد أستقر علي أن : " رئيس الجامعة هو من يمثلها أمام القضاء، و لا صفة لوزير التعليم العالي في تمثيل الجامعات."

(يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا - الدائرة السادسة - في الطعون أرقام ٣٧٤٦١ و ٣٧٦٠٦ و ٣٨٤٣٣ لسنة ٦٠ ق. ع – بجلسة ١٨ من فبراير سنة ٢٠١٥، منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في السنة الستين (مكتب فني) – مبدأ رقم ٣٩/أ – صفحة رقم ٤٠٢)

وحيث إنه إعمالا لما تقدم ، وكان الثابت من الأوراق أن المدعي يشغل وظيفة أستاذ – بقسم تطبيقات الليزر في القياسات والكيمياء العضوية والزراعة بالمعهد القومي لليزر - بجامعة القاهرة، وقد أقام دعواه بغية الحكم له بإلغاء قرار مجلس جامعة القاهرة الصادر بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٧م - فيما تضمنه من إلزام أعضاء هيئة التدريس و الأساتذة المتفرغين وأعضاء الهيئة المعاونة بالجامعة بدفع مبلغ مالي كتبرع ممن يرغب منهم في السفر تحت اي مسمي ، مع ما يترتب علي ذلك من آثار أخصها استرداد المبالغ التى دفعها تنفيذاً لهذا القرار، ومن ثم فإنه وفقا لنص المادة (٢٦) سالفة البيان فإن رئيس الجامعة – جامعة القاهرة – هو صاحب الصفة قانوناً فى تمثيلها أمام القضاء وفى مواجهة الغير، والمدعي عليه الاول - وزير التعليم العالي - لا صلة ولا علاقة له بالدعوى الماثلة وأن إختصامه من قبل المدعي يعد اختصاماً لمن ليست له صفة في الدعوى ، **وهو الأمر الذى يتعين معه التقرير بعدم قبول الدعوى لرفعها على غير ذى صفة بالنسبة له وإخراجه منها بلا مصاريف مع الإكتفاء بذكر ذلك فى الأسباب دون المنطوق.**

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

وحيث إن قبول دعوى الإلغاء من النظام العام وعلى المحكمة أن تقضى به من تلقاء نفسها، فضلا عن أن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد يجوز إثارته فى أى مرحلة من مراحل الدعوى، إذ أن هذا الدفع يتعلق بالنظام العام، ومن ثم فإن على المحكمة أن تستوثق من اكتمال الإجراءات المتطلبة قانونا لرفع الدعوى وإحترام المواعيد المقررة لرفعها. **(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٧٧٤٤ لسنة ٥٧ ق.ع ، جلسة ٢٠١٤/٦/١١م)**

وحيث إن المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م تنص على أن : " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة ـ فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ـ ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه فى الجريدة الرسمية أو فى النشرات التى تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به.

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التى أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت فى التظلم قبل مضى ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضى ستين يوماً على تقديم التظلم، دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه.

ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فى القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة. "

وحيث إن أحكام المحكمة الإدارية العليا مستقرة في ضوء المادة ٢٤ سالفة الذكر على أن " المشرع قد حدد ميعادا لرفع الدعوى بطلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه ، بحيث يتعين على صاحب الشأن مراعاة هذا الميعاد ، فإذا انقضى هذا الميعاد بسبب تقصيره أو إهماله دون أن يقيم دعواه أصبح القرار حصينا ضد الإلغاء وغير قابل للطعن عليه ، وذلك لفوات الميعاد الذي حددته المادة ٢٤ من قانون مجلس الدولة ٠٠"**(يراجع في ذلك الطعن رقم ١١١٤٠ ، ١٢٦٨٠ لسنة ٥٤ ق٠ عليا جلسة ٢٠١٠/١١/٢٤م- مشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في الفترة من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٩م إلى آخر سبتمبر سنة ٢٠١١م ، السنة ٥٥ ، ٥٦ ، مبدأ رقم ٧٦ ص ٧٠٤ وما بعدها)**

وحيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد جرى على أنه و لئن كان العلم بالقرار الذي يعول عليه في مجال سريان ميعاد دعوى الإلغاء ، يتعين أن يكون بالغا حد اليقين ، إلا أن هذا المبدأ لا ينبغي اتخاذه ذريعة للطعن على القرارات الإدارية مهما طال عليها الأمد ـ مفاد ذلك ـ استطالة الأمد بين صدور القرار مثار الطعن وبين سلوك سبيل الدعوى بطلب إلغائه هو مما يرجح العلم بالقرار ـ أساس ذلك ـ على العامل أن ينشط دائما إلى معرفة القرارات التي من شأنها المساس بمركزه القانوني وأن يبادر إلى اتخاذ إجراءات اختصامها في الوقت المناسب خاصة وأن تحديد ميعاد الطعن بستين يوما من تاريخ العلم بالقرار إنما يتغيا استقرار المراكز القانونية لا سيما و أنه لا مراء في أن الادعاء بعدم العلم حال استطالة الأمد مؤداه إهدار المراكز القانونية التي استتبت على مدار السنين و هو ما لا يمكن قبوله ، والمدة التى لا يقبل بانقضائها التذرع بانتفاء العلم بالقرار إنما تحدد بالمدى المعقول وفقا لتقدير القاضي الإداري تحت رقابة هذه المحكمة مع الأخذ في الاعتبار ظروف وملابسات كل حالة علي حدة استهداء بوضع القرار موضع التنفيذ وما إذا كان مقتضاه مما يتحقق معه توافر العلم بحكم اللزوم من عدمه ، كذلك لا يستوي من ثبت وجوده خارج الوطن ومن لم يغادره ولا من حالت دون علمه قوة قاهرة وقرينه الذي تخلف في حقه هذا الاعتبار . **(يراجع حكمها في الطعن رقم ٦٢٩٢ لسنة ٤٥ ق . عليا ـ جلسة ٢٠٠٢/١/١٩ مشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول يناير ٢٠٠٢ إلي أخر مارس ٢٠٠٢ ص ٥١ وما بعدها)** .

وحيث إن علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه يقوم مقام الإعلان أو النشر ، وفى هذه الحالة يجب أن يكون علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا، ويثبت هذا العلم من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة ، وللقضاء الإداري في إعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة ، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث غاية العلم، وذلك حسبما تستبينه المحكمة من الأوراق وظروف الحال فلا تأخذ بهذا العلم إلا إذا توافر اقتناعها بقيام الدليل عليه، كما لا تقف عند إنكار صاحب المصلحة له، حتى لا تهدر المصلحة العامة المبتغاه من تحصين القرارات الإدارية ، ولا تزعزع استقرار المراكز القانونية الذاتية التي اكتسبها أربابها بمقتضى هذه القرارات ٠ **(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٨١٧٦ لسنة ٥٨ ق٠عليا جلسة ٢٠١٢/٥/٣٠م)**

وهدياً بما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه (قرارمجلس جامعة القاهرة الصادر بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٧م) صدر في ٢٠١٥/٧/٢٧م، وقد تقدم المدعي - كما ذكر بعريضة دعواه - بطلب لجهة عمله ملتمساً إعفاءه من دفع المبلغ المالي المقرر بالقرار المطعون فيه – بتاريخ ٢٠١٥/٨/٢٦م ، وهو ما يُفيد علمه بذلك القرار علماً يقينياً لا ظنياً ولا إفتراضياً في ذلك التاريخ، وإذ أقام المدعي دعواه الماثلة في ٢٠١٥/١٢/٣٠م فإنه يكون قد أقامها بعد المواعيد المقررة قانوناً لرفع دعوى الإلغاء ، وهو الأمر الذي يتعين معه التقرير بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد .

<u>وإحتياطياً بفرض قبول الدعوى شكلاً:-</u>

<u>ومن حيث إنه عن موضوع الدعوى:</u>

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

فإن المادة (٩٤) من دستور جمهورية مصر العربية المعدل فى ١٨ يناير عام ٢٠١٤م تنص على أن :- " سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة، وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته ، وحيدته ، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات " .

وحيث إن المادة (٢) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م الصادر بشأن تنظيم الجامعات - تنص علي أن : " الجامعات التى يسري عليها هذا القانون هي:

(أ) جامعة القاهرة ومقرها القاهرة.

"

.....

وتنص المادة (٣) منه – علي ان : " تتكون كل جامعة من عدد من الكليات، ويجوز أن تنشأ بها معاهد تابعة للجامعة، ويكون تحديد وإنشاء الكليات والمعاهد بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير المختص وبعد أخذ رأي مجلس الجامعة المختصة وموافقة المجلس الأعلى للجامعات ومجلس الوزراء."

وتنص المادة (٧) منه – علي أن : " الجامعات هيئات عامة ذات طابع علمي وثقافي، ولكل منها شخصية اعتبارية، ولها أن تقبل ما يوجه إليها من تبرعات لا تتعارض مع الغرض الأصلي الذي أنشئت له الجامعة."

وتنص المادة (٩) منه – علي أن : " يتولى إدارة كل جامعة:

(أ) مجلس الجامعة.

(ب) رئيس الجامعة."

وتنص المادة (٦٤) منه - علي أن : " أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الخاضعة لهذا القانون هم:

(أ) الأساتذة.

(ب) الأساتذة المساعدون.

(ج) المدرسون."

وتنص المادة (٨٩) منه - علي أنه : " مع مراعاة حسن سير العمل في القسم وفي الكلية أو المعهد يجوز الترخيص لعضو هيئة التدريس في إجازة خاصة بدون مرتب لمرافقة الزوج المرخص له فى السفر إلي الخارج لمدة سنة علي الأقل .

ويكون الترخيص بقرار من رئيس الجامعة بناء على طلب عميد الكلية أو المعهد بعد أخذ رأي مجلس القسم المختص".

وتنص المادة (٩٠) منه - علي أنه : " لا يجوز الترخيص في إعارة عضو هيئة التدريس أو إيفاده في مهمة علمية أو إجازة تفرغ علمي وبمراعاة حكم المادة (٨٨) أو في إجازة لمرافقة الزوج قبل انقضاء مدة مماثلة للمدة التى سبق أن قضاها العضو فى إعارة أو مهمة علمية أو أجازة لمرافقة الزوج

ولا يجوز الترخيص في الإعارة قبل انقضاء ثلاث سنوات على بدء خدمة المرخص له في هيئة التدريس".

وتنص المادة (٩١) منه والمعدلة بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٩٤م - علي أنه : " في جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد مجموع مدد الإعارات والمهمات العلمية وأجازات التفرغ العلمي وإجازة مرافقة الزوج ورعاية الطفل علي عشر سنوات طوال مدة خدمة عضو هيئة التدريس ، ويجوز في الحالات التي تقتضيها المصلحة القومية التجاوز عن هذه المدة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير المختص بالتعليم العالي بعد أخذ رأي رئيس الجامعة المختص".

وحيث إن المادة (٦٩) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن العاملين المدنيين بالدولة كانت تنص – وذلك قبل إلغائها بموجب القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية - على أن : " تكون حالات الترخيص بالإجازة بدون مرتب على الوجه الآتي :

١- يمنح الزوج أو الزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر إلى الخارج لمدة ستة أشهر على الأقل إجازة بدون مرتب، ولا يجوز أن تجاوز هذه الإجازة مدة بقاء الزوج فى الخارج، كما لا يجوز أن تتصل هذه الإجازة بإعارة إلى الخارج .

٢- ..... ".

ومن حيث إن المحكمة الدستورية العليا قضت بعدم دستورية نص المادة (٨٩) من قانون تنظيم الجامعات بجلستها المنعقدة في ١٩٩٥/١٢/٢م علي أساس أن ترخص الجهة الإدارية وفقا لهذه المادة في منح الأجازة الخاصة التي يطلبها عضو هيئة التدريس لمرافقة زوجها أو زوجته التي أذن لأيهما بالسفر إلي الخارج ، إخلال بوحدة الأسرة التى ما قصد الدستور صونها لذاتها ، بل بوصفها طريقا وحيدا لإرساء مقوماتها على قواعد محددة لا يستقيم أمرها بغيرها.

- **كما قضت** بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٢٩م بعدم دستورية نص المادة (٩١) من القانون المشار إليه فيما تضمنه من قيد زمني علي منح عضو هيئة التدريس بالجامعات إجازة خاصة لمرافقة الزوج المرخص له بالعمل في

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

الخارج، على أساس أن النص الطعين يحول بين عضو هيئة التدريس وبين الحصول على أجازة لمرافقة الزوج إذا تجاوز مجموع ما حصل عليه من أجازات مماثلة مدة عشر سنوات طوال حياته الوظيفية، وإذ أفرد أعضاء هيئة التدريس بالجامعات بتنظيم خاص ينال من وحدة الأسرة وترابطها ويخل بالأسس التى تقوم عليها، وبالركائز التى لا يستقيم اجتماعها بدونها، ومايز بهذا الإفراد بينهم وبين غيرهم من العاملين المدنيين فى الدولة على غير أسس موضوعية، فإنه بذلك يكون قد تبنى تمييز تحكميا منهيا عنه، بما يوجب القضاء بعدم دستوريته فى هذا النطاق.

- **كما ذهبت** إلى : أن المشرع قد ميز بين الضريبة العامة وغيرها من الضرائب المالية ، ولم يستلزم الدستور لفرض الرسم لصدور قانون بتقريره ، بل يكفى أن يكون فرض الرسم بناءً على قانون، ومن ثم يتعين أن تكون القرارات الإدارية الصادرة بفرض الرسوم مستندة إلى قوانين تجيز لها فرض الرسم، وأن تكون فى حدود هذه الإجازة وإلا كانت هذه القرارات باطلة من الناحية القانونية فاقدة لأساس الالتزام بها.

" فى هذا المعنى حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٩لسنة ١٧ ق. دستورية بجلسة ١٩٩٦/٩/١٧"

ومن حيث إن المشرع بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة وإن أجاز لجهة الإدارة وضع القواعد والضوابط التى تنظم حصول العاملين على الأجازات بأنواعها ومنها الإجازة بدون مرتب وذلك تحقيقاً للصالح العام وحرصاً على حسن سير العمل بالمرافق العامة وانتظامه ، إلا أنه لا يجوز أن يكون من هذه الضوابط والشروط دفع تبرع إجباري لجهة الإدارة نظير الموافقة على هذه الأجازات أو تجديد الحصول عليها **وإلا عد ذلك بمثابة فرض رسم أو عبء مالي على العامل دون سند من القانون وبالمخالفة لأحكام الدستور التي تنص على أن يكون فرض الضرائب والرسوم بقانون وأنه لا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون** ، ومتى كان ذلك وكان الثابت فى الحالة المعروضة أن جهة الإدارة كانت قد وافقت على منح المطعون ضده إجازة بدون مرتب للعمل بالخارج ثم اشترطت لتجديد حصوله على هذه الأجازة قيامه بدفع تبرع إجباري قيمته ٦٠٠ دولا أمريكى . وإذ يعد قرار جهة الإدارة في هذا الشأن بمثابة فرض رسم على المطعون ضده بالمخالفة لأحكام القانون والدستور ومن ثم يكون قد صدر منعدماً ويتعين الحكم بإلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام الجهة الإدارية بأن ترد إلى المطعون ضده المبلغ المشار إليه أو قيمته بالجنيه المصري وذلك دون التقييد بمواعيد دعوى الإلغاء .

" حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٥١٥ لسنة ٤٨ ق . ع ، جلسة ٢٠٠٧/٤/٢٨م "

ومن حيث إن مفاد النصوص المتقدمة : أن المشرع وضع ضوابط إعارة عضو هيئة التدريس سواء من حيث الشروط الواجب توافرها فيمن يرشح للإعارة ، الجهة المعار منها وإليها ، ومدة الإعارة وتجديدها ، فاشترط فيمن يرشح للإعارة أن يكون عضواً بهيئة التدريس " أستاذ – أستاذ مساعد – مدرس" وأن يكون قد أمضى ثلاث سنوات في عضوية هيئة التدريس وأن تكون المهمة المعار إليها في مستوى وظيفته بالجامعة وفي تخصصه كما أوجب ألا يترتب على الإعارة الإخلال بحسن سير العمل في القسم والكلية المعار منها العضو ، وأن تكون الجهة المعار إليها جامعة أجنبية أو معهد علمي أجنبي في مستوى الكليات أو أن تكون إحدى وزارات الحكومة ومصالحها أو الهيئات العامة والمؤسسات العامة والدولية ، أو بجهة غير حكومية ، وحدد مدة الإعارة بسنتين تجدد بقرار من رئيس الجامعة لمدة أخرى ، وخول مجلس الجامعة تجديد الإعارة لمدة أخرى ، كما ناط برئيس مجلس الوزراء تقدير المصلحة القومية التي بمقتضاها يكون لرئيس مجلس الوزراء تجديد الإعارة لمدة أخرى ، على ألا يزيد مجموع مدد الإعارات على عشر سنوات طوال مدة خدمة عضو هيئة التدريس بما في ذلك المهمات العلمية وأجازات التفرغ العلمي ، وعدم الترخيص في إعارة جديدة قبل انقضاء مدة مماثلة للمدة التي سبق أن قضاها العضو في إعارته السابقة .

ولا ريب في أنه إذا جاز لمجلس الجامعة تنظيم قواعد الإعارات فإنه يتقيد بما سنة المشرع في القانون من ضوابط دون خروج عليها أو استحداث قيود على الإعارة لم يرد بها نص في القانون أو لائحته التنفيذية وأن تكون تلك القواعد المضافة محققة للغاية التي يتعين أن تتغياها الإدارة في إدارة المرفق القوامة وهي حسن سير العمل بالمرفق تحقيقاً للصالح العام وإلا كانت هذه الضوابط فاقدة لسند مشروعيتها خليقة بإلغائها ، **وبناء عليه فإن تنظيم حالات عدم الإخلال بحسن سير العمل بالقسم أو الكلية باشتراط وجود نسبة معينة من أعضاء هيئة التدريس إنما هو أمر في حدود ما تطلبه القانون للإعارة ، أما تعليق تجديد الإعارة على تقديم عضو هيئة التدريس تبرعا لصندوق علاج أعضاء هيئة التدريس فهو أمر منبت الصلة بضوابط الإعارة يستعصى على اعتباره تنظيماً لها ، ويرقى إلى مستوى فرض رسوم بغير الأداة المقررة قانوناً على طالب خدمة التجديد بحيث يجعل مآل طلبه الرفض أن لم يدفع المبلغ المحدد في القواعد التي استنها مجلس الجامعة ويجعل إرادة الجامعة في قبول طلب التجديد من عدمه صفقة بخسة رهينة لمن يدفع الثمن فلو كان الأمر تبرعاً لا بمحض اختيار عضو هيئة التدريس لما علقت الجامعة تجديد الإعارة على سداد مبلغ التبرع ولتركت تحديد المبلغ المتبرع به ومقداره وعملة الوفاء به للمتبرع وليس لمجلس الجامعة** ، وبذلك يخرج الأمر عن كونه تبرعاً ويدخله في دائرة الرسوم التي لا يجوز فرضها إلا بناء على القانون ، ولا ينال من ذلك القول بأن مجلس الجامعة هو السلطة المنوطة به قبول التبرعات ، وهو يدرج هذه التبرعات ضمن موارد صندوق علاج أعضاء هيئة التدريس ، فقد تكفل المشرع بعلاج أعضاء هيئة التدريس على نفقة الدولة على

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

النحو الذي فصلته المادتان ٩٤ ، ٦١ المشار إليهما ، كما أن قبول التبرعات أمر يختلف عن فرض مبالغ جبراً على طالب تجديد الإعارة بما يجاوز أربع سنوات ، وهو استثناء ينبغي أن تراعي فيه ضرورات المصلحة العامة ، وليست المبالغ التي يمكن تحصيلها من طالبين التجديد .

" حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٥١٧٩ لسنة ٥١ ق . ع ، جلسة ٢٠٠٩/٣/١٥م ، وكذا حكمها فى الطعن رقم ٤٧/٢١٨٢ ق . عليا ، جلسة ٢٠٠٤/١٢/٢٦م "

كما استظهرت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع : " أن الدستور تقديرًا منه لما تمثله الضرائب العامة التى تفرضها الدولة من عبء مالى على عاتق المخاطبين بها فقد نظم فى المادة (٣٨) منه القواعد الأساسية لإنشائها والإعفاء منها، أما بالنسبة إلى الفرائض والأعباء المالية الأخرى ومن بينها الرسوم التى تستأدى جبرًا مقابل خدمة محددة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها عوضًا عن تكلفتها ، وإن لم يكن بمقدارها ، فإن الدستور سلك بشأنها مسلكًا وسطًا بأن أجاز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية فى تنظيم أوضاعها ، ولكنه لم يشأ أن يكون هذا التفويض مطلقًا وإنما مقيدًا بالقيود التى حددها الدستور ذاته ، وأخصها أن تكون فى حدود القانون أى أن يحدد القانون حدودها وتخومها ويشى بملامحها ، مبينًا العريض من شئونها، فلا يحيط بها فى كل جزئياتها ، وإنما يكون تفويض السلطة التنفيذية فى استكمال ما نقص من جوانبها، فالقانون هو الذى يجب أن يحدد نوع الخدمة التى يحصل عنها الرسم وحدوده القصوى التى لا يجوز تخطيها بأن يبين حدودًا لها، حتى لا تنفرد السلطة التنفيذية بهذه الأمور، على خلاف ما أوجبه الدستور من أن يكون تفويضها فى فرض هذه الرسوم فى حدود القانون . ولا ريب فى أن القيود التى قيد بها الدستور السلطة التشريعية فى تفويضها للسلطة التنفيذية بشأن الفرائض المالية الأخرى غير الضريبة العامة، تتفق وكون هذه الفرائض مصدرًا لإيرادات الدولة، ووسيلة من وسائل تدخلها فى التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، تأكيدًا لإتاحة الفرص المتكافئة للحصول على الخدمات العامة التى تؤديها الدولة وحتى لا تكون الرسوم مجرد وسيلة جباية لا تقابلها خدمات حقيقية يحصل عليها من يدفعها . ولا يتأتى ذلك كله إلا بمسلك متوازن من المشرع لا يكتفى فيه بمجرد إقرار مبدأ فرض الرسم، وإنما يتم تحديده فى نطاق السياسة المالية التى تنتهجها السلطة التشريعية فى مجال تحديد الإيرادات وضبط الإنفاق، وكفالة تقديم الخدمات التى تلتزم بها الدولة على أساس من العدل الاجتماعي .

أما الرسم هو مبلغ من المال يجبيه أحد الأشخاص العامة جبرًا من الخاضع له نظير خدمة تؤديها له الدولة ، ومن ثم فإن الأصل أن تعود حصيلته إلى الخزانة العامة للدولة كأحد مواردها ، وأن ذلك هو الهدف من تقرير الرسوم ما لم يقرر المشرع تخصيص هذه الحصيلة أو جزء منها إلى أوجه صرف معينة ، وذلك بمراعاة أن مثل هذا التخصيص لا يُغير من طبيعتها، وكون الرسم المخصصة حصيلته موردًا من موارد الخزانة العامة للدولة قدرت الدولة أن تدعم، أو تعين به الجهة التى يجرى لها التخصيص للقيام على شئونها.

" فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٣٣٤ بتاريخ ٢٠١٧/٢/١٣م – جلسة ٢٠١٧/١/٢٤م – ملف رقم ١٩٠٧/٤/٨٦ "

- وفى تعريف التبرع فقد ذهبت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى أن : " التبرع هو إلزام الشخص لنفسه بالتزام معين دون عوض أو مقابل ، وهو يقوم فى ركنه الأساس على توفر نية التبرع ، التى لا تفترض ، وإنما يلزم أن تكون صريحة لا لبس فيها ولا غموض ، ومن ثم فإن التبرع يتطلب بحكم اللزوم الإرادة الحرة المختارة ، ومن المسلم به فى مجال الفرائض المالية أن ثبوت عنصر الإكراه فى أداء مبالغ معينة ينفى بحكم اللزوم المنطقى نية التبرع بها ، إذ لا يجتمع النقيضان فى وقت واحد ".

" فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع فى الملف رقم ٧٣٩/٢/٣٧ ، جلسة ٢٠١٥/٣/٤م "

- كما استظهرت الجمعية العمومية أن : " الإثراء واقعة تقوم على انتقال قيمة مالية من ذمة إلى أخرى ، دون أن يكون لهذا الانتقال سبب قانوني يرتكز عليه كمصدر له ، يترتب عليه إثراء المدين ، وافتقار الدائن المترتب على هذا الإثراء ، يستوي في ذلك أن يكون هذا الإثراء إيجابياً ، أو سلبياً ، وأن يكون مباشراً أو غير مباشر ، أو أن يكون مادياً ، أو معنوياً ، وكذلك الحال بالنسبة إلى افتقار الدائن ، فيستوي أن يكون ايجابياً أو سلبياً ، مباشراً أو غير مباشر ، مادياً أو معنوياً ، ولا يكفى تحقق الافتقار في جانب الدائن بل لابد أن يكون هذا الافتقار هو السبب المباشر في إثراء المدين ، وأن يكون ذلك دون وجود سبب قانوني ، والمقصود بالسبب هنا هو المصدر القانونى للإثراء وهو لا يخرج عن أحد مصدرين هما العقد والقانون ، فمن أثرى بسبب عقد أو حكم من أحكام القانون لا يستطيع المفتقر أن يرجع عليه بدعوى الإثراء بلا سبب ، ومتى توافرت أركان الإثراء بلا سبب يكون للدائن المفتقر الرجوع على المدين المثري ليلزمه بتعويضه عما لحقه من خسارة في حدود ما أثرى به ، ولا فرق في هذا الصدد بين المثري حسن النية أو سيئها ، فالتزام المثري لا شأن له بنيته ، وإنما يقوم هذا الالتزام على واقعة الإثراء ذاتها " .

" فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٧٧٣ بتاريخ ٢٠١٧/٤/٢٢م ، ملف رقم ٣٦٥٤/٢/٣٢ ، جلسة ٢٠١٧/٣/٢٢م "

- كما ذهبت إلى : " انه وإذا كان المستقر عليه في تفسير النصوص التشريعية أنه متى كان النص واضحا جلي المعنى

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

قاطع الدلالة على المراد منه فلا يجوز الخروج عليه أو تأويله ، كما أن الأصل في تفسير النص هو التزام عبارته " **فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٤٦٠ بتاريخ ٢٠١٦/٢/١١م – جلسة ٢٠١٦/٢/١٧م – ملف رقم ٣١١/١/٥٨ "**

- وذهبت أيضاً إلى : " أنه لا يجوز ، كأصل عام ، الالتفاف حول صراحة النص فلا محل للاجتهاد أو التأويل في موضع النص الصريح ، إذ إن دلالة منطوق النص وصريح عبارته هي أقوى الدلالات في التفسير " **فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٣٨٦ بتاريخ ٢٠١٦/٥/٣١م – جلسة ٢٠١٥/٣/٤م – ملف رقم ١٧٨٣/٤/٨٦ "**

- وحيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن : " رقابة القضاء الإداري لصحة الحالة الواقعية أو القانونية التى تكون ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التى انتهى إليها القرار مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها ماديا أو قانونيا ، وإذا كانت النتيجة مستخلصة من أصول لا تنتجها كان القرار فاقدا ركن السبب ، وإذا كان استخلاص النتيجة سائغا كان القرار مشروعا وقائما على سببه الصحيح " . **" حكم المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الحادية عشرة – في الطعن رقم ١٨٥٢٨ لسنة ٥٩ ق.ع – جلسة ٢٠١٥/١/١٨م "**

- ومن حيث إنه بإعمال ما تقدم علي وقائع الدعوى الماثلة ، ولما كان الثابت أن المدعى يعمل بوظيفة أستاذ - بقسم تطبيقات الليزر في القياسات والكيمياء العضوية والزراعة بالمعهد القومي لليزر - بجامعة القاهرة، وقد تقدم بطلب للجهة الإدارية لمنحه إجازة بدون مرتب لمرافقة زوجته التى تعمل بالخارج إعتباراً من ٢٠١٥/٩/١م، إلا أن الجامعة المدعى عليها اشترطت للموافقة على الإجازة دفع مبلغ مالي كتبرع لصالح صندوق تطوير الدراسات العليا ودعم البحوث العلمية بالجامعة وذلك بناءً على قرار مجلس الجامعة المنعقد بجلسة ٢٠١٥/٧/٢٧م، مما اضطره الى دفع المبالغ المطلوبة منه حتى يتسنى له الحصول على الإجازة (كما ذكر بعريضة دعواه وهو ما لم تنكره الجهة الإدارية المدعي عليها) ، وقد أقام المدعى دعواه الماثلة طعناً على هذا القرار بغية إلغائه واسترداد المبالغ التى دفعها استناداً له .

- وانطلاقاً مما سبق ، فإننا نستهل بحثنا بتحديد حقيقة المبلغ محل النزاع لإسباغ الوصف القانونى الصحيح عليه ، وبيان سند فرضه ، وذلك وصولاً إلى بيان مدى أحقية الجامعة المُدَّعي عليها في استندانه من عدمه ، وهو القول الفصل في هذا النزاع ، وفي سبيل ذلك فإننا نؤسس لذلك بأنه يتعين الفصل – في مجال عمل الهيئات العامة القائمة على إدارة المرافق العامة – ما بين الضريبة ، والرسم ، والتبرع ، ذلك إنه إذا كانت الضرائب والرسوم تعدان من أهم إيرادات الدولة فإنهما يتمايزان فيما بينهما بحسب ما أبرزته المادة (٣٨) من الدستور ، فى أن الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بأدائها إسهاماً منهم في الأعباء العامة ، ودون أن يُقابل ذلك نفع خاص يعود عليهم من جرَّاء التحمل بها ، في حين أن الرسم يكون مقابل خدمة مُحددة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها ، ودون تلازم بين قدر الرسوم وتكلفة الخدمة ، كما يتمايزان فى أن الضريبة لا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون ، في حين أن الرسوم يكون إنشاؤها في الحدود التى بينها القانون ، أما التبرع فهو إلزام الشخص لنفسه بالتزام معين دون عوض أو مقابل ، و يقوم فى ركنه الأساس على توفر نية التبرع التى لابد أن تكون صريحة لا لبس فيها ولا غموض ، فهو يتطلب بحكم اللزوم الإرادة الحرة المختارة .

- وحيث إن المشرع – بموجب القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م بشأن تنظيم الجامعات – قد نظم قواعد الإجازات (على اختلاف أنواعها ومسمياتها " إعارة – إجازة مرافقة للزوج – إجازة بدون مرتب – وغيرها ") بضوابط محددة لا يجوز الخروج عليها أو استحداث قيود لم يرد بها نص في القانون – المذكور - أو لائحته التنفيذية ، وأنه فى حال إضافة قواعد تنظيمية لهذه الإجازات فإنه يجب أن تكون محققة للغاية التي يتعين أن تتغياها الإدارة في إدارة المرفق القوامة عليها وهي حسن سير العمل بالمرفق بانتظام واضطراد تحقيقاً للصالح العام وإلا كانت هذه الضوابط فاقدة لسند مشروعيتها خليقة بإلغائها ، وهذا الأمر يؤدى بنا إلى نتيجة مؤداها أن تعليق الموافقة على الإجازة أو تجديدها على دفع عضو هيئة التدريس مبلغاً مالياً لصالح الجامعة يُعد أمر منبت الصلة عن ضوابط الإجازة يستعصى على اعتباره تنظيماً لها ، ويرقي إلي مستوى فرض رسم بغير الأداة المقررة قانوناً على طالب الإجازة بحيث يجعل مآل طلبه الرفض إن لم يدفع المبلغ المحدد من قبل مجلس الجامعة ، وهو ما لا يمكن اعتباره تبرعاً أيضاً ، فلو كان الأمر تبرعاً لما علقت الجامعة الموافقة علي الإجازة الخاصة لمرافقة الزوج الذي يعمل بالخارج علي سداد مبلغ التبرع ولتركت تحديد المبلغ المتبرع به ومقداره لإرادة عضو هيئة التدريس ، كما أنه من شأن مثل هذه القرارات إثراء الجامعة على حساب عضو هيئة التدريس دون وجود سبب قانوني من عقد أو قانون.

- وبالبناء على ما تقدم ، فإن ما قام به مجلس جامعة القاهرة بجلسته المنعقدة في ٢٠١٥/٧/٢٧م من فرض دفع مبلغ مالي محدد القيمة أصبغ عليه وصف التبرع على خلاف وصفه القانوني الصحيح ، وذلك بإلزام أعضاء هيئة التدريس و الأساتذة المتفرغين وأعضاء الهيئة المعاونة بالجامعة الراغبين في السفر تحت أي مسمي (إعارات / إجازة مرافقة

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

للزوج / إجازة بدون مرتب / ندب كامل) بدفع مبلغ مقداره عشرة الاف جنيه في حالة السفر للعام الاول حتى العام العاشر، وعشرون الف جنيه في حالة السفر للعام الحادي عشر - لصالح صندوق تطوير الدراسات العليا ودعم البحوث العلمية بالجامعة، يخرج عن كونه تبرعاً ويدخله في دائرة الرسوم التى لا يجوز فرضها إلا بناء على القانون ، وإذ خلا قانون تنظيم الجامعات من ثمة نص يُجيز للجامعة المدعى عليها فرض رسوم مقابل حصول عضو هيئة التدريس على إجازة أو تجديدها ، وهو الأمر الذي يجعل هذا القرار قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون والدستور متعيناً إلغائه مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام الجامعة المدعى عليها بأن ترد للمدعى المبالغ المدفوعة منه نفاذاً لهذا القرار .

ومن حيث أن من يخسر الدعوى يلزم بالمصروفات عملا بالمادة (١٨٤) من قانون المرافعات .

فلهذه الأسباب

نرى الحكم : أصلياً: بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد المقرر قانوناً ، وإلزام المدعى المصروفات.

وإحتياطياً: بقبول الدعوى شكلاً، وفى الموضوع بإلغاء قرار مجلس جامعة القاهرة الصادر بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٢٧م - فيما تضمنه من إلزام أعضاء هيئة التدريس و الأساتذة المتفرغين وأعضاء الهيئة المعاونة بالجامعة بدفع مبلغ مقداره عشرة الاف جنيه كتبرع ممن يرغب منهم فى السفر تحت أي مسمي (إعارات / إجازة مرافقة للزوج / إجازة بدون مرتب / ندب كامل) من السنة الاولي حتي السنة العاشرة، ودفع مبلغ عشرون الف جنيه من السنة الحادية عشر فأكثر- لصالح صندوق تطوير الدراسات العليا ودعم البحوث العلمية بجامعة القاهرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها رد المبالغ التى دفعها المدعى تنفيذا لهذا القرار، و إلزام جهة الإدارة المصروفات .

المقرر
مستشار مساعد (ب) / محمد أحمد عبد المحسن سليمان
ديسمبر ٢٠١٨م

رئيس الدائرة
المستشار/
محمد إبراهيم عبد السلام إبراهيم
نائب رئيس مجلس الدولة

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner