بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١ - ٥
بتاريخ:	٩ / ٣ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٤٣٥/١/٥٨

السيد/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٦/١/٤ بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى حيال خضوع رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر والعاملين بها لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى لدخول العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة ، وهو الكتاب الذى وافق السيد الأستاذ المستشار الدكتور رئيس مجلس الدولة على عرضه على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى لدخول العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة حدد فى مادته الأولى المخاطبين بأحكامه، وهم العاملون بالجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة، والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، إلا أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ بشأن القواعد التنفيذية لأحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ المشار إليه لم يتضمن النص على الهيئة القومية لسكك حديد مصر ضمن الهيئات والأشخاص الاعتبارية العامة التى يطبق عليها القانون المشار إليه، رغم النص فيه على هيئات أخرى تشابه الهيئة القومية لسكك حديد مصر من حيث التنظيم القانونى والإدارى، وفضلا عن ذلك فإن تطبيق القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ المشار إليه على الهيئة من شأنه أن يؤدى إلى عدم استمرار الكفاءات الإدارية والفنية بالعمل بالهيئة، وإزاء ذلك أثير التساؤل بشأن مدى خضوع رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر والعاملين بها لأحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ المشار إليه، لذا طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٢ من فبراير عام ٢٠١٧، الموافق ٢٨ من شهر جمادى الأولى عام ١٤٣٨هـ ؛ فتبين لها أن المادة (٢٧) من الدستور تنص على أن: "... ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعيًا بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقًا للقانون"، وأن المادة (١) من القانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ بشأن إنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر تنص على أن: "تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق السكك الحديدية "تسمى سكك حديد مصر"، وتكون لها الشخصية الاعتبارية؛ وتتبع وزير النقل وتدار بطريقة مركزية موحدة، ويكون مركزها مدينة القاهرة ولها فروع بجميع أنحاء جمهورية مصر العربية وتخضع هذه الهيئة للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "للهيئة في سبيل تحقيق أغراضها أن تمارس جميع التصرفات والأعمال اللازمة لتنفيذ هذه الأغراض، ولها أن تضع الخطط والبرامج وتتبع أساليب الإدارة التي تتفق ونشاطها طبقًا لأحكام هذا القانون ودون التقيد باللوائح والقواعد الحكومية"، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة من: ١- المبالغ التي تخصصها لها الدولة في الموازنة العامة. ٢- حصيلة نشاط الهيئة ومقابل الأعمال أو الخدمات التي تؤديها للغير سواء في الداخل أو الخارج. ٣- فروق أسعار أداء الخدمة المستحقة للهيئة طبقًا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (١٢). ٤-الهبات والإعانات. ٥- حصيلة الغرامات التي توقع طبقًا للقانون عن مخالفة الأنظمة التي تطبقها الهيئة"، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يكون للهيئة موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية للهيئة دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد موازنة الدولة. كما يكون للهيئة حساب خاص تودع فيه مواردها ويرحل الفائض من موازنة الهيئة من سنة إلى أخرى. وتبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها"، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: "يعين رئيس مجلس إدارة الهيئة بقرار من رئيس الجمهورية ويتضمن القرار تحديد راتبه وبدلاته"، وأن المادة (١٦) منه تنص على أن: "يكون للهيئة مجلس إدارة يشكل برئاسة رئيس مجلس الإدارة وعضوية كل من: (أ) ثلاثة أعضاء من المديرين بالهيئة يتم اختيارهم بقرار من وزير النقل. (ب) عشرة أعضاء على الأكثر من ذوي الخبرة والمعنيين بنشاط الهيئة يصدر باختيارهم لعضوية المجلس وتحديد مكافآتهم قرار من وزير النقل، وذلك لمدة لا تجاوز سنتين قابلة للتجديد. (جـ) أحد أعضاء النقابة العامة للهيئة يرشحه مجلس إدارتها..."، وأن المادة (١٧) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازما من قرارات لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، ويباشر المجلس اختصاصاته

على الوجه المبين بهذا القانون وله على الأخص:١-... ٢-... ٣-... ٤-... ٥- وضع اللوائح الداخلية للهيئة المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة. ٦- اقتراح وضع اللائحة المتعلقة بتعيين العاملين بالهيئة وترقيتهم وتحديد رواتبهم وبدلاتهم ومكافآتهم وسائر شئونهم الوظيفية وتصدر اللائحة بقرار من وزير النقل..."، وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "يكون إصدار اللوائح المنصوص عليها في المادة (١٧) بقرار من وزير النقل بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة دون التقيد بالنظم واللوائح الحكومية ويجب أن تراعى في أحكام هذه اللوائح الأسس الآتية:١- ربط الأجر بنوع العمل وطبيعته ومعدلات أدائه في الظروف المختلفة...".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أن: "لا يجوز أن يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا صافى الدخل الذى يتقاضاه من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التى تساهم هذه الجهات فى رأسمالها أى شخص من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وذلك سواء كان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا وطنيًا أو بأى صفة أخرى، وسواء كان ما يتقاضاه من جهة عمله الأصلى أو من أية جهة أخرى بصفة مرتب أو أجر أو مكافأة لأى سبب كان أو حافز أو أجر إضافى أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان، ولا يسرى ذلك على المبالغ التى تصرف مقابل نفقات فعلية مؤداة فى صورة بدل سفر أو مصاريف انتقال أو إقامة متى كان صرفها فى حدود القواعد والنظم المعمول بها. ولا يسرى الحد الأقصى المشار إليه بالفقرة الأولى على العاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسى والقنصلى والتجارى وغيرهم ممن يمثلون جمهورية مصر العربية أثناء مدة عملهم فى الخارج"، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القواعد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ العمل به".

وتبين لها أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي تنص على أن: "تعتبر هيئات اقتصادية في تطبيق المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣م المشار إليه الهيئات العامة وصناديق التمويل الآتي بيانها: ١- الهيئة الزراعية المصرية... ١٢- الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر..."، وأن المادة الأولى من قرار

رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لسنة ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أن: "يتحدد صافي الدخل الشهري المنصوص عليه في القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بمجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام الميلادي مقسومًا على اثني عشر شهرًا. ويدخل في مفهوم صافي الدخل ما يتقاضاه أي شخص من العاملين في إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القرار من أموال الدولة أو الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التي تساهم هذه الجهات فى رأسمالها تحت مسمى أجر أو مرتب أو مكافأة أو حافز أو أجر إضافي أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان سواء في جهة عمله الأصلي أو في أية جهة أخرى. ولا يسري حكم الفقرتين السابقتين على بدلات السفر ومصاريف الانتقال والإقامة المقررة لمهام محددة متى كان صرفها في حدود القواعد والنظم المعمول بها"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "تسري أحكام القرار بقانون رقم(٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه على الفئات الآتية: العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها. العاملين بالهيئات العامة والقومية الخدمية والاقتصادية أيًا كانت أداة إنشائها. العاملين بالأشخاص الاعتبارية العامة – أيًا كان مسماها أو أداة إنشائها – ومنها:...، العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة ويشمل ذلك:... وتسري هذه الأحكام على الشاغلين للوظائف في الجهات السابقة سواء كان الشغل للوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا وطنيًا أو بأي صفة أخرى. ولا تسري هذه الأحكام على العاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والتجاري وغيرهم ممن يمثلون جمهورية مصر العربية أثناء فترة عملهم في الخارج".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور فى تنظيمه للمقومات الاقتصادية للدولة حرص على كفالة مبدأ العدالة الاجتماعية، وذلك بالنص على ضمان حد أدنى للأجور والمعاشات يكفل الحياة الكريمة للمواطنين، وحدٍ أقصى لكل من يعمل بأجر لدى أجهزة الدولة بهدف تقريب الفوارق بين الأجور، ونزولاً على هذا الالتزام الدستوري صدر القانون رقم (٦٣) لسنة٢٠١٤بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة – وذلك أيًا ما كان الرأي بشأن مدى مخالفة هذا القانون للدستور – محددًا فيه المشرع المخاطبين بأحكامه على سبيل الحصر، وهم: العاملون بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها، والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين، أو كادرات خاصة، وذلك سواء أكان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة، أو مؤقتة، أو مستشارًا، أو خبيرًا وطنيا، أو بأية صفة أخرى، وسواء أكان ما يتقاضاه

بصفة مرتب، أو أجر، أو مكافأة لأى سبب كان، أو حافز، أو أجر إضافى، أو جهود غير عادية، أو بدل، أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة، أو لجان، فيما عدا ما يصرف مقابل نفقات فعلية، وذلك على التفصيل الذى تناوله النص، كما حدد المشرع فى القانون المذكور بوضوح الجهات التي يحصل من خلالها المخاطبون بأحكامه على الدخل (وذلك أيًا ما كان الرأي بشأن الظلال الكثيفة التى تحيط دستورية استبدال المشرع مفهوم الدخل بمعناه الموسع على نحو ما ورد بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بمفهوم الأجر المنصوص عليه فى المادة (٢٧) من الدستور بضوابطه المعروفة) وحصر هذه الجهات في الدولة، والهيئات والشركات التابعة لها والشركات التي تساهم هذه الجهات في رأسمالها، وحدد الحد الأقصى لصافي الدخل الذي لا يجوز أن يتجاوزه المخاطبون بأحكامه من الجهات المشار إليها، وهو خمسة وثلاثون مثل الحد الأدنى للأجور وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع أنشأ الهيئة القومية لسكك حديد مصر بموجب القانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ ومنحها الشخصية الاعتبارية، ونص على تبعيتها لوزير النقل، وجعل لها موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية لها دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد موازنة الدولة، وتبدأ السنة المالية لها مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها، وجعل تعيين رئيس مجلس إدارتها بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية يتضمن تحديد راتبه وبدلاته، كما جعل للهيئة مجلس إدارة يتكون من ثلاثة أعضاء من المديرين بالهيئة يختارهم وزير النقل، وعشرة أعضاء على الأكثر من ذوى الخبرة المعنيين بنشاط الهيئة يصدر بتعيينهم قرار من وزير النقل محددًا المكافأة المقررة لهم وذلك لمدة لا تجاوز سنتين قابلة للتجديد، وذلك بالإضافة إلى أحد أعضاء النقابة العامة للهيئة يرشحه مجلس إدارة النقابة. وناط المشرع بمجلس الإدارة الاختصاص الأصيل بوضع اللوائح الداخلية للهيئة المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة، كما ناط به وضع اللائحة المتعلقة بتعيين العاملين بالهيئة وترقيتهم وتحديد رواتبهم وبدلاتهم ومكافآتهم وجميع شئونهم الوظيفية، وأسند الاختصاص بإصدارها لوزير النقل.

ولما كان ذلك، وكانت الهيئة القومية لسكك حديد مصر والتى تُعد من قبيل الهيئات العامة الاقتصادية فى تطبيق القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، تندرج فى عداد الهيئات القومية والاقتصادية المخاطبة بأحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، فإن العاملين بها يخضعون لأحكام هذا القانون.

وفيما يخص مدى خضوع رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، فإن إفتاء الجمعية العمومية جرى على أن الموظف العام يشترط فيه ثلاثة شروط: أولهما: أن يقوم بعمل دائم على وجه مستقر مطرد، وثانيهما: أن يؤدي هذا العمل في خدمة مرفق عام تديره وتشرف عليه الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، وثالثهما: أن يشغل منصبًا يدخل في التنظيم الإداري للمرفق. وأنه ولئن كانت هذه الشروط الثلاثة غير مجتمعة بشأنهم، بحسبانهم يمثلون السلطة العليا المهيمنة على جميع شئون الهيئة، ويرسمون السياسة العامة لإدارة المرفق واستغلاله وتحسينه والإشراف عليه من النواحي الإدارية والفنية والمالية، ولا يعينون على سبيل الدوام بل يشغلون عضوية مجلس إدارة الهيئة لأجل موقوت بمدة مجلس الإدارة، كما أنهم لا يخضعون لأى نظام من نظم التوظف بالهيئة، أو غيرها من نظم التوظف العامة، ويحدد قرار شغلهم لمناصبهم مستحقاتهم، إلا أنه لما كان المشرع فى القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه لم يقتصر في مجال تحديد المخاطبين بالحد الأقصى للدخل الذى يقرره على من تربطهم بجهة عملهم علاقة وظيفة دائمة، أو مؤقتة، وإنما أخضع كل شخص ينتمى إلى إحدى الجهات المنصوص عليها فيه بأية صفة حسبما سبق بيانه، ومن ثم فإن كلًا من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر يخضعون للحد الأقصى للدخل المقرر بهذا القانون.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى خضوع رئيس وأعضاء مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر، والعاملين بها، لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٨/٩/٢٠١٧

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

مجلس الدولة

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

معتز/