بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٨٣٥
بتاريخ:	٢٠١٧/٥/٦

ملف رقم: ١٩٥٣/٤/٨٦

السيد المهندس/ وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٦٩) المؤرخ ٢٠١٦/٦/٨، بشأن مدى مشروعية قيام الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بتقرير مكافأة للعاملين به في حالات الوفاة والعجز الكلي وبلوغ السن القانونية (المعاش) وحالات انتهاء الخدمة لأسباب ليست راجعة لإرادة العامل، وإدراج المبلغ المقابل لتكاليف هذه المكافأة في موازنة الجهاز.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بموجب قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ أُنشئ الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات هيئة قومية تتولى إدارة مرفق الاتصالات، ومنحه المشرع الشخصية الاعتبارية، وجعل له موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية، وناط المشرع بمجلس إدارة الجهاز – بوصفه السلطة المختصة بشئونه وتصريف أموره– اتخاذ ما يراه لازمًا من قرارات لتحقيق الأهداف التي أنشئ الجهاز من أجلها، بما في ذلك الموافقة على لائحة شئون العاملين به المنظمة لتعيينهم، وتحديد رواتبهم وبدلاتهم، ومكافآتهم، وترقياتهم، وتأديبهم، وإنهاء خدمتهم، وجميع شئونهم الوظيفية، دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، وبما لا يخل بالحقوق المكتسبة للعاملين. وتنفيذًا لذلك أصدر وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لائحة شئون العاملين بالجهاز بموجب قراره رقم (٢٤٧) لسنة ٢٠٠٣ بناءً على موافقة مجلس إدارة الجهاز. وبتاريخ ٢٠١٥/٧/٦ وافق مجلس الإدارة على تعديل نصي المادتين (٤٢) و(٤٣) من هذه اللائحة، وتضمن التعديل تقرير مكافأة للعاملين تُصرف في حالات الوفاة، والعجز الكلي، وبلوغ السن القانونية (المعاش) وحالات انتهاء الخدمة لأسباب

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

غير راجعة للعامل، أو لإرادته، وتم إصدار هذا التعديل بقرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات رقم (٧١٩) لسنة ٢٠١٥ بتاريخ ٢٠١٥/٨/١٩ .

وبتاريخ ٢٠١٥/٧/٩ صدر منشور عام من وزارة المالية رقم (٧) لسنة ٢٠١٥ يتضمن حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على اعتمادات موازنات الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية، وعلى أثر ذلك رفض المراقب المالي بالجهاز صرف المكافأة المقررة للعاملين الذين انتهت خدمتهم، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٢ من إبريل عام ٢٠١٧م الموافق ١٥ من رجب عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٢٤) من الدستور تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرَض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذةً إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا. ويجوز للمجلس أن يُعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفى جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير واردٍ بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون"، وأن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة – المُعدَّل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ – تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات. ويسري على الموازنات المستقلة المنصوص عليها في الفقرة السابقة أحكام الباب الرابع من هذا القانون"، وأن المادة (٢٢) من القانون ذاته تنص على أن: "... ويكون للتأشيرات الملحقة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، وأن المادة (٢٧) منه تنص على أنه: "على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأي وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات إلى الجهات المختصة ..."، وأن المادة (٢٣) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية – بعد تعديلها بالقانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٩٢ – تنص على أن: "تقوم وزارة المالية بإجراء الرقابة المالية قبل الصرف على حسابات جميع الهيئات العامة الاقتصادية والصناديق والحسابات الخاصة، وذلك طبقًا للقواعد المطبقة في هذه الجهات".

وتبين لها أيضًا، أن المادة (١) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالمصطلحات التالية المعاني المبينة قرين كل منها: ١-الجهاز: الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات. ٢-الوزير المختص: الوزير المعني بشئون الاتصالات ..."، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق الاتصالات تسمى (الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات) ويكون للجهاز الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص ..."، وأن المادة (٤) من هذا القانون تنص على أن: "يهدف الجهاز إلى تنظيم مرفق الاتصالات وتطوير ونشر جميع خدماته على نحو يواكب أحدث وسائل التكنولوجيا ويلبي جميع احتياجات المستخدمين بأنسب الأسعار ويشجع الاستثمار الوطني والدولي في هذا المجال في إطار من قواعد المنافسة الحرة، وعلى الأخص ما يأتي: ١- ... ٣- ضمان الاستخدام الأمثل للطيف الترددي وتعظيم العائد منه طبقًا لأحكام هذا القانون ..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "تتكون موارد ومصادر تمويل الجهاز مما يأتي: ١- المبالغ التي تخصصها له الدولة في الموازنة العامة. ٢- الرسوم السنوية للتراخيص والتصاريح التي يصدرها الجهاز. ٣- مقابل الأعمال والأعباء والخدمات التي يؤديها أو يتحملها الجهاز بالنسبة إلى المرخص لهم أو للغير سواء في الداخل أو في الخارج. ٤- النسبة التي يخصصها مجلس الوزراء للجهاز من مقابل الامتياز الذي يؤول للخزانة العامة للدولة عند منح أنواع محددة من التراخيص ... ٥- عائد استثمار أموال الجهاز. ٦- حصيلة الغرامات والتعويضات التي يحكم بها طبقًا لهذا القانون. ٧- القروض التي تعقد لصالح الجهاز. ٨- الهبات والتبرعات والإعانات والمنح التي يقبلها مجلس إدارة الجهاز ..."، وأن المادة (٩) من القانون ذاته تنص على أن: "يكون للجهاز موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية للجهاز وباتباع قواعد النظام المحاسبي الموحد، وذلك دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية. وتبدأ السنة المالية للجهاز مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها. كما يكون للجهاز حساب خاص تودع فيه موارده ويرحل الفائض من موازنة الجهاز

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

من سنة إلى أخرى إلى صندوق الخدمة الشاملة للاتصالات فيما عدا ما قد يخصصه مجلس الوزراء من هذا الفائض للدولة بناء على عرض الوزير المختص بعد التشاور مع وزير المالية، ويتم الصرف من موارد الصندوق بقرار من مجلس الإدارة على أوجه الصرف الآتية: ..."، وأن المادة (١٣) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الجهاز هو السلطة المختصة بشئونه وتصريف أموره، وله أن يتخذ ما يراه لازما من قرارات لتحقيق الأهداف التي أنشئ الجهاز من أجلها، ويباشر المجلس اختصاصاته على الوجه المبين بهذا القانون، وله على الأخص ما يأتي: ١- ... ١٠- الموافقة على اللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن وغيرها من اللوائح المتعلقة بتنظيم نشاط الجهاز، وذلك دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية. ١١- الموافقة على لائحة شئون العاملين بالجهاز المنظمة لتعيينهم وتحديد رواتبهم وبدلاتهم ومكافآتهم وترقياتهم وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وسائر شئونهم الوظيفية، وذلك مع مراعاة قواعد الكفاية الإنتاجية ودون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية بما لا يخل بالحقوق المكتسبة للعاملين. ١٢- وضع نظام للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والرياضية للعاملين بالجهاز بما لا يخل بالحقوق المكتسبة للعاملين. ١٨- ... ." ويصدر باللوائح المنصوص عليها في هذه المادة قرار من الوزير المختص"، وأن المادة (٢٠) من ذلك القانون تنص على أن: "يحل الجهاز محل جهاز تنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية المنشأ بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٠١) لسنة ١٩٩٨ وذلك فيما له من حقوق وما عليه من التزامات، وينقل إلى الجهاز العاملون بجهاز تنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية بحالتهم وأوضاعهم الوظيفية دون حاجة إلى اتخاذ إجراء آخر. وإلى أن تصدر اللوائح المنصوص عليها في المادة (١٣) من هذا القانون يستمر العمل بالنظم واللوائح السارية في جهاز تنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا، أن المادة السابعة من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٥٧) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ تنص على أن: "تعتبر أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بهذا القانون جزءًا لا يتجزأ منه وتسري على هذا الجهاز بما لا يتعارض مع قانون إنشائه"، وأن المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ تنص على أن: "لا يجوز صرف أو تخصيص أية مبالغ لدعم الموارد المالية لصناديق التأمين الخاصة (التكميلية) المنشأة بالهيئات الاقتصادية بما في ذلك نتيجة العمل بقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ سواءً كان ذلك في صورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا في حدود المخصص أصلاً لهذه الصناديق بالموازنة المعتمدة لها. كما يُحظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية"، وأن المادة السابعة من القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦ بربط موازنة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٦ تنص على أن: "تعتبر أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بهذا القانون جزءًا لا يتجزأ منه وتسري على هذا الجهاز بما لا يتعارض مع قانون إنشائه"، وأن المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٧/٢٠١٦ تنص على: "عدم صرف أو تخصيص أية مبالغ لدعم الموارد المالية لصناديق التأمين الخاصة (التكميلية) المنشأة بالهيئات الاقتصادية سواءً كان ذلك في صورة مباشرة أو في صورة غير مباشرة، إلا في حدود المخصص أصلاً لهذه الصناديق بالموازنة المعتمدة لها. كما يُحظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية".

كما تبين للجمعية العمومية أنه بناءً على موافقة مجلس إدارة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠٠٣/٩/٨، أصدر وزير الاتصالات والمعلومات لائحة شئون العاملين بالجهاز بالقرار رقم (٢٤٧) لسنة ٢٠٠٣ بتاريخ ٢٠٠٣/١٠/٢٠، التي تنص المادة (٤٢) منها – بعد تعديلها بقرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات رقم (٧١٩) لسنة ٢٠١٥ الصادر بناءً على موافقة مجلس إدارة الجهاز بجلسته رقم (١٠٦) المعقودة بتاريخ ٢٠١٥/٧/٦، والمعمول به من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٨/١٩– على أن: "... ويُصرف للعامل الذي تنتهي خدمته ببلوغ السن القانونية (المعاش) ولأسباب ليست راجعة له أو لإرادته مكافأة إنجازات عن مجمل سنوات عمله وذلك على النحو التالي: – من سنة إلى خمس سنوات خدمة بالجهاز، لا تُصرف مكافأة. – من خمس سنوات إلى عشر سنوات خدمة بالجهاز، تُصرف مكافأة نصف شهر عن كل سنة عمل بالجهاز. – من عشر سنوات إلى خمس عشرة سنة خدمة بالجهاز، تُصرف مكافأة شهر عن كل سنة عمل بالجهاز. – من خمس عشرة سنة فأكثر خدمة بالجهاز، تُصرف مكافأة شهرين عن كل سنة عمل بالجهاز. – على أن تُصرف هذه المكافأة على أساس إجمالي مستحقات العامل الشهرية، وذلك كله وفقًا للقواعد التي تضعها السلطة المختصة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب لمناقشته، وإجراء ما يرى من تعديلات عليه، توطئةً للموافقة عليه، وتصدر هذه الموافقة بقانون هو في حقيقة الأمر قانون من الناحية الشكلية فقط لكونه صادرًا عن السلطة التشريعية في هيئة قانون، أما من حيث حقيقة موضوع هذا القانون وطبيعته والقصد منه، فإنه لا يخرج عن كونه عملاً إداريًا حَظِيَ بتأييد السلطة المختصة له، وهو ما لا يُسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًا بين القانون الذي يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين في طبيعتها وفي أغراضها، فقانون ربط الموازنة العامة للدولة قانون مؤقت،

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

يقف عند حد إقرار تقدير إيرادات الدولة في عام واحد وإجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، في حين أن غيره من القوانين تتناول أحكامًا موضوعية عامة ومجردة تطبق على عدد لا محدود من الحالات التي تدخل في نطاقها، ومن ثمّ فإنه يتعين عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة – كأصل عام – مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا تجوز مخالفتها، أو التعديل فيها إلا في الأحوال التي يُجيز فيها الدستور ذلك، ومن ثمَّ فلا يعتد – في غير تلك الأحوال – بقانون ربط الموازنة فيما خالف فيه تلك القوانين الموضوعية، وذلك التزامًا بقواعد التدرج التشريعي التي تُعلي القانون الموضوعي على القانون من حيث الشكل فقط، وما ينطبق على طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة ينطبق على طبيعة التأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة من باب أولى، ومردّ ذلك فضلاً عن اختلاف طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة عن غيره من القوانين على الرغم من صدورهما عن مجلس النواب، أن اختصاص مجلس النواب ذاته بإصدار أحدهما يختلف عن اختصاصه بإصدار الآخر، فعلى سبيل المثال فإن مجلس النواب محظورٌ عليه التعديل في النفقات التي ترد في مشروع الموازنة العامة للدولة إذا كانت هذه النفقات المقترحة تمثل تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة، وإذا رغب مجلس النواب في تعديل غير هذه النفقات في مشروع الموازنة العامة للدولة وترتب على هذا التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب عليه أن يتفق مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بين النفقات والإيرادات، وأجاز الدستور في هذه الحالة الاستثنائية فقط أن يتضمن قانون ربط الموازنة العامة للدولة تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق التوازن بين نفقات الموازنة العامة للدولة وإيراداتها. وحظر الدستور في جميع الأحوال على قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يتضمن نصًا يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، وكل هذا يفرق بين قانون ربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين الموضوعية التي تتضمن قواعد عامة مجردة، ومن ثمَّ فإنه لا يجوز لمجلس النواب عند ممارسته اختصاصه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يجاوز الحدود المقررة دستوريًا إلى نطاق الاختصاص التشريعي، فيتحقق بذلك ما يجب من تنسيق وتنظيم في ممارسة الاختصاصات المختلفة.

وبالإضافة إلى ما تقدم فإن الدستور الحالي، كما كان الحال في دستور عام ١٩٧١، ناط بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة، وتحديد السنة المالية، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتنفيذًا لأحكام الدستور صدر القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المشار إليه، الذى أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وبيَّن الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للدولة، وقرر المشرع في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، وأخرج بموجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء من الموازنة العامة للدولة، إذ يعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم إلى وزارة المالية بعد إقرارها من السلطات المختصة مشفوعة بما يتراءى لوزارة المالية من ملاحظات حتى يبسط مجلس النواب رقابته المالية على تلك الهيئات، ويعتمد موازناتها في شكل قانون يفتقر إلى وصف القانون من الناحية الموضوعية، ولا يجوز أن يخالف أحكام قانون آخر قائم يتناول بالتنظيم موضوعًا معينًا بموجب قواعد عامة ومجردة.

ولاحظت الجمعية العمومية أن سلطة مجلس النواب في تعديل بعض القوانين الموضوعية حال مباشرته لسلطته بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة لا تنصرف بأى وجه من الوجوه إلى الموازنات المستقلة ومنها موازنات الهيئات العامة الاقتصادية، وهو ما يتضح جليًّا من صياغة نص المادة (١٢٤) من الدستور الحالى، حيث ورد النص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة ... ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة عدا التي ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة ..."، فنص المادة (١٢٤) من الدستور ربط سلطة مجلس النواب بتعديل القوانين الموضوعية بالقدر اللازم لإعادة التوازن بين نفقات وإيرادات الموازنة العامة للدولة، ومن ثم فإن هذه السلطة مقصورة على التعديل لمواجهة اختلال التوازن بين إيرادات الموازنة العامة للدولة – دون غيرها من الموازنات المستقلة – ونفقاتها نتيجة تعديل مجلس النواب للنفقات الواردة في مشروع الموازنة العامة للدولة أخذًا بعين الاعتبار الطبيعة الشكلية لقانون ربط الموازنة العامة للدولة، وأن سلطة التعديل في القوانين الموضوعية حال مباشرة مجلس النواب لمهامه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة سلطة استثنائية، فلا يجوز التوسع فيها، أو القياس عليها وإلا عُدَّ ذلك إضافة لاستثناء جديد بالمخالفة لإرادة المشرع الدستوري. وما ينطبق على سلطة مجلس النواب بشأن قوانين ربط موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وعدم انبساطها إلى تعديل القوانين الموضوعية المتعلقة بها حال إصدار قانون ربط الموازنة العامة لهذه الهيئات، ينطبق على التأشيرات العامة الملحقة بقوانين ربط موازنات هذه الهيئات.

كما لاحظت الجمعية العمومية أن الحكم الوارد فى المادة (٢٧) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة (الواردة بالباب الثالث من القانون المذكور) الذي يوجب على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أخذ رأى وزارة المالية في مشروعات القوانين والقرارات رهين بأن يكون مشروع القانون، أو القرار المزمع إصداره من شأنه أن يرتب أعباء مالية على الخزانة العامة للدولة، وهو ما ينصرف حتمًا إلى الجهات التي تندرج ضمن الموازنة العامة للدولة، ولا يشمل الهيئات العامة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي تُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة، نزولاً على صراحة نص المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه الذى قصر سريان أحكام الباب الرابع من القانون ذاته – وهو الباب المتعلق بالحسابات الختامية الذي يبدأ من المادة (٢٨) وينتهي بالمادة (٣٢) – على هذه الموازنات دون غيره، وذلك في ضوء أن علاقة هذه الموازنات بالموازنة العامة للدولة محددة بالفائض الذى يئول منها إلى الموازنة العامة للدولة، وما يتقرر لها من قروض ومساهمات، فهذه الموازنات المستقلة لن يترتب – على الأقل بصورة مباشرة – كأصل عام على القوانين والقرارات المتعلقة بها أي أعباء على الخزانة العامة للدولة. وعلاوة على ذلك، فإنه ولئن كان المشرع قد أوجب فى المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التي تُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة فى تطبيق أحكام هذا القانون، وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول إلى الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات، وتنفيذًا لذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يتحقق بشأنها هذا الأثر؛ إلا أن شمول هذا القرار لهيئة معينة، أو عدم شموله لإحدى الهيئات ليس معناه اندراج هذه الهيئة ضمن الهيئات العامة الاقتصادية، أو عدم اندراجها ضمنها سواء في مجال تطبيق أحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ آنف الذكر، أو غيره من القوانين، وإنما العبرة دومًا بحقيقة الحال، فلا يمنح قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه صفة الهيئة الاقتصادية لإحدى الهيئات إذا كانت حقيقتها المستقاة من سند إنشائها تخالف ذلك، ولا ينزع من إحداها هذه الصفة لمجرد عدم شمولها ضمن الهيئات المحددة به ما دامت طبيعتها المستقاة من سند إنشائها – وما اتبعته الدولة بشأنها – تقطع بغير ذلك.

وبالإضافة إلى ما تقدم استظهرت الجمعية العمومية، أن المشرع بموجب المادة (١٢) من القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨ بتحويل الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة مساهمة مصرية – أنشأ بوزارة النقل والمواصلات جهازًا لتنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية، وناط برئيس الجمهورية إصدار قرار بتنظيم هذا الجهاز وكيفية مباشرة اختصاصاته، وتنفيذًا لذلك أصدر رئيس الجمهورية القرار رقم (١٠١) لسنة ١٩٩٨، ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٧٩) لسنة ١٩٩٩ بتنظيم وزارة الاتصالات والمعلومات، ونص في المادة الثالثة منه على أن يكون جهاز تنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية هيئة عامة اقتصادية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتكون له موازنة مستقلة يئول الفائض منها إلى خزانة الدولة بعد استنزال ما يخصصه مجلس إدارة الجهاز من اعتمادات استثمارية لتحقيق أغراضه، ثم أُنشئ الجهاز القومي

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

لتنظيم الاتصالات بموجب قانون تنظيم الاتصالات المشار إليه آنفًا، ليحل محل جهاز تنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية فيما له من حقوق وما عليه من التزامات، وحددت أهداف الجهاز بتنظيم مرفق الاتصالات، وتطوير ونشر جميع خدماته على نحو يواكب أحدث وسائل التكنولوجيا، ويلبي جميع احتياجات المستخدمين بأنسب الأسعار، ويشجع الاستثمار الوطني والدولي في هذا المجال في إطار من قواعد المنافسة الحرة، فضلاً عن ضمان الاستخدام الأمثل للطيف الترددي وتعظيم العائد منه طبقًا لأحكام القانون.

والحاصل من تتبع قوانين ربط موازنات الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات منذ إنشائه، بدءًا من القانون رقم (١٢٢) لسنة ٢٠٠٣ بربط موازنة الجهاز للسنة المالية ٢٠٠٤/٢٠٠٣ حتى قرار رئيس الجمهورية بالقانون (٥٧) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة الجهاز للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٥، والقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٦ بربط موازنة الجهاز للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٦ أن المشرع اختص الجهاز بموازنة خاصة يتم إعدادها بشكل اقتصادي على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية، ويجرى إصدارها بقانون مستقل عن قانون ربط الموازنة العامة للدولة؛ وهو ما يكشف بجلاء عن أن الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات من الهيئات الاقتصادية التي لها موازنة خاصة مستقلة لا تشملها الموازنة العامة للدولة، ومن ثم يطبق بشأن موازنات الجهاز الأحكام التي تطبق على موازنات الهيئات الاقتصادية الأخرى.

واستظهرت الجمعية العمومية كذلك، أن المشرع ناط بمجلس إدارة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات – بوصفه السلطة المختصة القائمة على شئون الجهاز وتصريف أموره – الموافقة على لائحة شئون العاملين بالجهاز المُنظّمة لتعيينهم وتحديد رواتبهم، وبدلاتهم، ومكافآتهم، وترقياتهم، وتأديبهم وإنهاء خدمتهم وجميع شئونهم الوظيفية، وذلك مع مراعاة قواعد الكفاية الإنتاجية دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، وبما لا يخل بالحقوق المكتسبة للعاملين، على أن يصدر بهذه اللائحة قرار من الوزير المختص بشئون الاتصالات. وفي هذا الإطار تضمنت لائحة شئون العاملين بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات المشار إليها آنفًا النص على منح العامل الذي تنتهي خدمته ببلوغ السن القانونية (المعاش) ولأسباب ليست راجعة له، أو لإرادته مكافأة عن مجمل سنوات عمله تحت مسمى مكافأة إنجازات، على أن تُحسب هذه المكافأة على أساس إجمالي مستحقات العامل الشهرية وبحسب سنوات خدمته بالجهاز.

وحيث إنه هديًا بكل ما تقدم، ولما كانت الغاية من تقرير السلطة المختصة بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، ممثلة فى مجلس إدارة الجهاز، للمكافأة المشار إليها بموجب المادة (٤٢) من لائحة شئون العاملين لمن تنتهي خدمتهم من العاملين بالجهاز هو تحقيق نوع من الرعاية الاجتماعية لهم، أو لأسرهم من بعدهم بتوفير مبلغ مالي يكفل لهم سبل الحياة الكريمة بعد أن ساهموا بجهدهم في تسيير هذا المرفق، وتحقيق إيرادات للجهاز،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

وتحسين مستوى الخدمة، وإذ رسم المشرع الدور الذي تمارسه وزارة المالية للرقابة على الصرف بالنسبة للهيئات الاقتصادية – بمقتضى حكم المادة (٢٣) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية – بحيث يقتصر دورها على الرقابة المالية قبل الصرف من حسابات هذه الهيئات طبقًا للقواعد المقررة بها في ضوء الأحكام القانونية المنظمة لها، ومن ثمَّ فإن من الواجب على من يمارس هذه الرقابة عدم تجاوز حدود اختصاصه القانوني الذي يقتصر على التأكد من تقرير هذه المكافأة من السلطة المختصة طبقًا للمُكنات المقررة قانونًا لهذه السلطة، وهو الحاصل فعلاً، وتوفر مناط الاستحقاق للعامل الذى يتم الصرف له، وفى الحدود المقررة دون أن يكون من حق ممارس الرقابة أن يعترض على هذا الصرف بدعوى مخالفة لائحة الجهاز فى هذا الشأن للقانون.

ولا ينال من ذلك، ما ورد في المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٦/٢٠١٥، وما ورد في التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٧/٢٠١٦، من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية، حيث إن هذا الحظر إنما ينطوى على مخالفة لأحكام القانون الموضوعى رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه فيما تعقده من سلطة لمجلس إدارة الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات فى الموافقة على لائحة شئون العاملين بالجهاز وتحديد مكافآتهم وجميع شئونهم الوظيفية دون التقيد بالقواعد الحكومية، وهو ما لا يجوز قانونًا، نزولاً على قواعد التدرج التشريعي التي تُعلي القانون الموضوعي على القانون من حيث الشكل فقط، هذا فضلاً عن مخالفته لأحكام الدستور التي لا تجيز لقانون ربط موازنة الهيئات الاقتصادية تعديل القوانين الموضوعية على نحو ما تقدم، الأمر الذي لا يكون معه للتأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية التي حظرت صرف مثل هذه المكافآت أي أثر على مشروعية ونفاذ ما تضمنته لائحة شئون العاملين بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات في هذا الصدد، وهو ما يكون معه إدراج مكافأة نهاية الخدمة المقررة للعاملين بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات بموازنة الجهاز، وصرفه للمستحقين منهم متفقًا وصحيح حكم القانون، ويغدو امتناع مندوب وزارة المالية عن صرف هذه المكافأة للعاملين بالجهاز غير قائم على سند من القانون.

ولا يصلح سندًا للقعود عن الوفاء بهذه المكافأة الاستناد إلى ما ورد في البند الحادي عشر من منشور وزارة المالية رقم (٧) لسنة ٢٠١٥ من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على اعتمادات موازنات الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية، حيث لا يعدو هذا المنشور إلا أن يكون توجيهًا لا يخل بلائحة شئون العاملين بالجهاز الصادرة استنادًا للقانون، ومن ثَمَّ لا يمكن أن يحول دون حصول كل ذي حق على حقه المستمد من القانون والقرارات الصادرة تنفيذًا له.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

كما لا يحاج في ذلك الادعاء بأن صرف مكافأة الإنجازات للعاملين بالجهاز يخالف أحكام قانون التأمين الاجتماعي، ويمثل ازدواجًا لصرف مكافأة نهاية الخدمة فى ضوء تقرير قانون التأمين الاجتماعي مكافأة متى توفرت إحدى حالات استحقاق المعاش، أو تعويض الدفعة الواحدة بواقع شهر عن كل سنة من سنوات مدة الاشتراك في نظام المكافأة، حيث إن ذلك مردود بوجود اختلاف واضح فى سند تقرير ومقدار المكافأة المقررة في نظام التأمين الاجتماعي والمستحقين لها وشروط الاستحقاق والوعاء الذى تصرف منه عن المكافأة في الحالة الماثلة، بما يستحيل معه إعمال حكم القياس بينهما، أو بما يمنع استحقاق العامل لأحدهما استحقاقه للمكافأة الأخرى؛ فالمكافأة المقررة بقانون التأمين الاجتماعي تستحق نظير اشتراكات يتم حسابها اكتواريًا على أساس عدد المشتركين، ولا تمنح إلا لهؤلاء المشتركين، وتصرف من صندوق التأمينات طبقًا لقانون التأمين الاجتماعي، أما مكافأة نهاية الخدمة (الإنجازات) المقررة للعاملين بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات فتستحق كنوع من الرعاية الاجتماعية لهؤلاء العاملين لإعانتهم، أو إعانة ورثتهم على الحياة بعد إنهاء خدمتهم لجهودهم التي بذلوها في خدمة الجهاز، ويتم صرفها من موازنة الجهاز، ومن ثَمَّ يختلف مناط استحقاق كل منهما عن الآخر، فلا يحول استحقاق أى منهما دون استحقاق الأخرى، مادام توفر مناط الاستحقاق.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى مشروعية تقرير مكافأة الإنجازات للعاملين بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات، وإدراج المبلغ المقابل لتكاليف هذه المكافأة في موازنة الجهاز، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٧/٥/٦

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

مع واجب التحية

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

معتز/

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
مركز المعلومات