بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٣
بتاريخ:	٣ / ١ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٧٥٠/٢/٣٧

السيد الأستاذ/ وزير المالية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٩٩) المؤرخ ٢٠١٤/٤/٢٨ بشأن الإفادة بالرأى القانونى بخصوص مدى جواز تسجيل صندوق خدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها لدى الهيئة العامة للرقابة المالية.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه صدر قرار وزير المالية رقم (٤٢٥) لسنة ٢٠٠٩ بإنشاء صندوق لخدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها، وبدأ العمل به من ٢٠٠٩/٧/٢٩، وقد طلبت الهيئة العامة للرقابة المالية من المصلحة تسجيل ذلك الصندوق لديها قبل مباشرة نشاطه باعتباره خاضعًا لأحكام القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون صناديق التأمين الخاصة، إلا أن المصلحة رفضت تسجيله.

وتبدون سيادتكم أنه لدى دراسة الموضوع ثار التساؤل بشأن جواز تسجيل هذا الصندوق لدى الهيئة العامة للرقابة المالية، حيث ذهب رأى: إلى عدم خضوع الصندوق لأحكام القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٥ المشار إليه، بينما ذهب الرأى الآخر: إلى خضوع ذلك الصندوق لأحكام هذا القانون، ومن ثم وجوب تسجيله لدى الهيئة، وحسمًا لهذا الخلاف طلبتم الإفادة بالرأى القانونى فى الموضوع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٤ من ديسمبر عام ٢٠١٦ م الموافق ١٥ من شهر ربيع الأول عام ١٤٣٨ هـ، برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ أحمد على أبو النجا نائب رئيس مجلس الدولة رئيس اللجنة الثالثة من لجان قسم الفتوى بوصف سيادته أقدم أعضاء الجمعية العمومية الحاضرين، نظرًا إلى سفر السيد الأستاذ المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة رئيس الجمعية العمومية في مهمة رسمية خارج البلاد؛ فتبين لها أن المادة (٩٣)

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ المعمول به فى المجال الزمنى لإنشاء الصندوق المشار إليه – كانت تنص على أن: "تضع السلطة المختصة بالاشتراك مع اللجنة النقابية للوحدة نظامًا للرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والرياضية للعاملين بها وذلك بمراعاة أحكام القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون التأمين الاجتماعى والقوانين المعدلة له، والقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٦ بإصدار قانون النقابات العمالية، والتشريعات الأخرى الصادرة فى هذا الشأن..."، وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٤٦) لسنة ١٩٦٩ فى شأن تنظيم الخدمات الاجتماعية للعاملين المدنيين بالدولة تنص على أن: "ينشأ فى كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة صندوق خاص لخدمة الأغراض الاجتماعية، ويكون له حساب خاص ضمن حسابات هذه الوحدات مبوبًا طبقًا لوجوه الإنفاق المبينة بالمادة الثانية من هذا القرار، ويرحل رصيد هذا الحساب من سنة إلى سنة أخرى، وتتكون موارد هذا الصندوق من المصادر التالية: ١- حصيلة الجزاءات التأديبية المنصوص عليها فى المادة (٦٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة. ٢- ما يتقرر فى الميزانية العامة للدولة من اعتمادات لإعانة الصندوق. ٣- إيراد استثمار أموال الصندوق. وتعتبر أموال الصندوق من الأموال العامة"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تكون أوجه الإنفاق من أموال الصندوق على الخدمات الاجتماعية التى تقدم للعاملين بالوحدة الإدارية التابع لها الصندوق وعلى الأخص ما يأتى: ١- تقديم الإعانات المالية فى حالات الكوارث التى تحل بالعاملين. ٢- تقديم الخدمات الاجتماعية من ترفيهية وثقافية ورياضية للعاملين، ولرئيس الوحدة التابع لها الصندوق أن يضيف إلى ما سبق وجوه إنفاق أخرى بعد موافقة اللجنة المشرفة على إدارة الصندوق وبما يحقق صالح العاملين"، وأن المادة (٣) من القرار ذاته تنص على أن: "يشرف على إدارة الصندوق لجنة خاصة من ثلاثة أعضاء على الأقل من العاملين بالوحدة الإدارية... ويصدر بتشكيل هذه اللجنة وتنظيم عملها قرار من رئيس الوحدة الإدارية التابع لها الصندوق، ولرئيس الوحدة الإدارية سلطة إصدار القرارات التنفيذية بقواعد تنظيم خدمات الصندوق على النحو الذى يحقق الغرض من إنشائه وإدارة أمواله، وذلك بناء على ما تقترحه اللجنة المشرفة عليه".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون صناديق التأمين الخاصة تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن صناديق التأمين الخاصة التى تبلغ قيمة اشتراكاتها ألف جنيه سنويًا فأكثر..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تتولى المؤسسة المصرية العامة للتأمين الإشراف والرقابة على صناديق التأمين الخاصة وفقًا لأحكام هذا القانون"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "على الصناديق القائمة وقت العمل بهذا القانون أن تقدم طلبًا لتسجيلها وفقًا لأحكامه خلال ستة أشهر من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية ويتم هذا التسجيل بغير رسوم"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "يلغى الباب الثالث من القانون رقم (١٥٦) لسنة ١٩٥٠ بالإشراف والرقابة على هيئات التأمين

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وتكوين الأموال، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون"، وأن المادة (١) من قانون صناديق التأمين الخاصة المشار إليه تنص على أن: "فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بصندوق التأمين الخاص كل نظام فى أى جمعية أو نقابة أو هيئة أو من أفراد تربطهم مهنة أو عمل واحد أو أية صلة اجتماعية أخرى تتألف بغير رأس المال ويكون الغرض منها وفقًا لنظامه الأساسى أن تؤدى إلى أعضائه أو المستفيدين منه تعويضات أو مزايا مالية أو مرتبات دورية أو معاشات محددة وذلك فى إحدى الحالات الآتية: أ- زواج العضو وذريته أو بلوغه سنًا معينة أو وفاة العضو أو من يعوله. ب- التقاعد عن العمل أو ضياع مورد الرزق. ج- عدم القدرة على العمل بسبب المرض أو الحوادث. د- أية أغراض أخرى توافق عليها المؤسسة المصرية العامة للتأمين"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "يجب أن تسجل صناديق التأمين الخاصة بمجرد إنشائها وفقًا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى هذا القانون، وتكتسب تلك الصناديق الشخصية القانونية بمجرد تسجيلها، ولا يجوز للصناديق أن تمارس نشاطها قبل التسجيل"، وأن المادة (٩) منه تنص على أن: "يؤدى الصندوق للمؤسسة المصرية العامة للتأمين رسمًا سنويًا لمقابلة تكاليف الإشراف والرقابة بواقع واحد فى الألف من جملة الاشتراكات السنوية..."، وأن المادة (١١) من القانون ذاته تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق المالية مما يأتى: ١- اشتراكات الأعضاء. ٢- ما تساهم به الدولة أو الجهة التى يتبعها الصندوق. ٣- عائد استثمار أموال الصندوق. ٤- أية موارد أخرى يوافق عليها مجلس إدارة الصندوق"، وأن المادة (٢٣) منه تنص على أن: "ويجب أن يكون لكل صندوق مجلس إدارة ويحدد النظام الأساسى للصندوق اختصاصات وكيفية اختيار أعضائه وإنهاء عضويتهم...".

واستعرضت الجمعية العمومية قرار وزير المالية رقم (٤٢٥) لسنة ٢٠٠٩ فى شأن العمل بنظام صندوق خدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها، والمعدل بالقرار رقم (٢٩٢) لسنة ٢٠١٢؛ فتبين لها أن المادة الأولى منه تنص على أن: "يعمل بالنظام المرفق لصندوق خدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها"، وأن المادة (١) من النظام الأساسى لصندوق خدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها بالمحافظات والمرفق بهذا القرار، تنص على أن: "ينشأ صندوق خدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية والإدارات التابعة لها وفقًا لقرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٤٦) لسنة ١٩٦٩ فى شأن تنظيم الخدمات الاجتماعية للعاملين المدنيين بالدولة..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يهدف الصندوق إلى توفير الرعاية الاجتماعية لأعضائه، وكفالة المزيد من أوجه حمايتهم ضد مخاطر الشيخوخة والعجز، وتنمية وتطوير ركائز التضامن الاجتماعى فيما بينهم"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "يكون لجميع العاملين بمصلحة الضرائب العقارية والإدارات التابعة لها حق الانضمام للصندوق والاستفادة من مزاياه، على أن يقتصر الحق فى التصويت

مجلس الدولة

بالعضوية على العاملين اعتبارًا من تاريخ صدور القرار الوزارى بإنشاء الصندوق... ويستفيد أعضاء الصندوق من العاملين فى مصلحة الضرائب العقارية وجميع الإدارات التابعة لها، وأسرهم من الخدمات الاجتماعية التى يوفرها الصندوق وفقًا لهذا النظام، وللقواعد التى تقررها لجنة الإشراف على الصندوق"، وأن المادة (٦) من ذلك النظام، والمضافة بالقرار رقم (٢٩٢) لسنة ٢٠١٢ تنص على أن: "تتضمن موازنة مصلحة الضرائب العقارية إعانة سنوية تخصص لصندوق خدمة الأغراض الاجتماعية بالمصلحة لمواجهة ما قد ينشأ من قصور فى موارد الصندوق عن تغطية التزاماته قبل أعضائه وفقًا لأحكام النظام الأساسى للصندوق، وعلى أن يضطلع مجلس إدارة الصندوق باتخاذ ما يلزم لتعظيم موارده بصفة دورية لمواجهة إلتزاماته"، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "يكون للصندوق حسابًا خاصًا، ويرحل رصيده من سنة إلى أخرى، وتتكون أمواله من الموارد الآتية: ١- (٥٠%) من حافز تحصيل الغرامات. ٢- حصيلة الجزاءات التأديبية... ٣- الاشتراك الشهرى للأعضاء... ٤- ما يخصص من الموازنة العامة لدعم الصندوق... ٥- عائد استثمار فائض أموال الصندوق. ٦- ما تقرر لجنة الإشراف على الصندوق قبوله من الهبات والإعانات الأخرى. ٧- (٥٠%) من عمولات التحصيل التى تخصص للضرائب العقارية... ٨- (٤٠%) من نسبة الـ(٣%) المحتسبة... ٩- أية موارد أخرى تقترح، وتتقرر مستقبلاً بموافقة وزير المالية"، وأن المادة (١٠) منه تنص على أن: "تنشأ لجنة الإشراف على الصندوق، وتتكون من سبعة أعضاء على النحو التالى "رئيس مصلحة الضرائب العقارية بحكم وظيفته – رئيسًا، ثلاثة أعضاء من كبار العاملين بالمصلحة يختارهم رئيسها، ثلاثة أعضاء تختارهم النقابة الممثلة للعاملين فى الاتفاق الذى يتأسس الصندوق وفقًا له – أعضاء"، وأن المادة (١١) منه تنص على أن: "تتولى لجنة الإشراف على الصندوق إدارة شئونه وتصريف أموره، وتباشر الاختصاصات اللازمة لذلك..."، وأن المادة (١٤) منه تنص على أن: "يجوز للجنة الإشراف على الصندوق أن تقرر تقديم خدمات ترفيهية وثقافية ورياضية لأعضائه من العاملين وأسرهم، كما يكون لها أن تضيف إلى ما سبق وجوه أخرى من الخدمات، وأن تقيم عروضًا ترفيهية، أو تنظم الرحلات مقابل اشتراكات، ويقوم الصندوق بدعم هذه الأنشطة وفقًا لميزانيته المقررة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه ناط بالسلطة المختصة بالاشتراك مع اللجنة النقابية بالوحدة، وضع نظام للرعاية الصحية والاجتماعية يستهدف من خلاله توفير مظلة من هذه الرعاية يستظل بها العاملون بالوحدة، وجعل من بين موارده حصيلة الجزاءات التى توقع على هؤلاء العاملين، إعمالاً للمادة (٩٣) منه وأنه ولئن كان المشرع قد سكت فى هذا القانون عن تحديد شكل معين يلزم اتباعه لدى وضع هذا النظام إلا أن قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٤٦) لسنة ١٩٦٩ المشار إليه، الصادر بإحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الملغى

مجلس الدولة
مركز المعلومات بإدارة الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

رقم (٤٦) لسنة ١٩٦٤ تكفل برسم أسلوب تقديم الخدمات الاجتماعية للعاملين المدنيين بالدولة، وذلك من خلال إنشاء صندوق خاص لخدمة الأغراض الاجتماعية فى كل وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة، يكون له حساب خاص ضمن حسابات هذه الوحدة مبوبًا طبقًا لوجوه الإنفاق المبينة فى المادة الثانية من هذا القرار، ويرحل رصيد هذا الحساب من سنة إلى أخرى. وقد حدد القرار موارده بموجب المادة (١) منه، بيد أنه لم يجعل من بينها أى اشتراكات يجرى أداؤها من العاملين بالوحدة المنشأ بها الصندوق، أو تستقطع من أجورهم. ويتولى الصندوق الإنفاق من أمواله على الخدمات الاجتماعية التى لهؤلاء العاملين على النحو المنصوص عليه فى المادة (٢) من القانون المذكور.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أنه فى عام ١٩٧٥ تدخل المشرع ووضع تنظيمًا لصناديق التأمين الخاصة، وذلك بموجب القانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٥، والذى بينت المادة (١) منه فى إفصاح جهير صناديق التأمين الخاصة التى يطبق عليها هذا التنظيم، بأنها الصناديق التى تبلغ قيمة اشتراكاتها ألف جنيهٍ سنويًا فأكثر، وعلى ذلك فإن مناط خضوع صندوق التأمين الخاص المنشأ بغرض أداء تعويضات، أو مزايا مالية ومرتبات دورية أو معاشات محددة لأعضاء الصندوق، أو المستفيدين منه فى الحالات المنصوص عليها فى المادة (١) من قانون صناديق التأمين الخاصة لأحكام هذا القانون، هو أن يكون من بين موارد الصندوق الاشتراكات التى يؤديها أعضاء الصندوق، وأن تبلغ هذه الاشتراكات النصاب المذكور على الأقل سنويًا، فإذا ما تحقق ذلك وجب الالتزام بتلك الأحكام والانصياع لها، سواء أجرى إنشاء هذا الصندوق فى جمعية أو نقابة، أو هيئة، أو مجموعة أفراد تربطهم مهنة، أو عمل واحد، أو أية صلة اجتماعية أخرى تتألف بغير رأس المال، ومن تلك الأحكام التزام ما يتم إنشاؤه من هذه الصناديق بعد تاريخ العمل بهذا القانون بالتقدم بطلب تسجيله لدى المؤسسة المصرية العامة للتأمين، ومن بعدها الهيئة المصرية العامة للتأمين التى أنشئت بقرار رئيس الجمهورية رقم (٢٢١) لسنة ١٩٧٦، ثم حلت محلها الهيئة العامة للرقابة المالية بمقتضى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، كما أن من تلك الأحكام أن هذه الصناديق لن تكتسب الشخصية القانونية، ولا يجوز لها أن تمارس نشاطها إلا بعد ذلك التسجيل، حيث تتولى الهيئة العامة للرقابة المالية الإشراف عليها ومراقبتها مقابل رسم سنوى يتم أداؤه للهيئة.

وترتيبًا على ما تقدم، ومتى كان الثابت أن صندوق الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها قد أنشئ بقرار وزير المالية رقم (٤٢٥) لسنة ٢٠٠٩، وذلك بهدف توفير الرعاية الاجتماعية وكفالة المزيد من أوجه حمايتهم ضد مخاطر الشيخوخة والعجز، ...، وكان من بين موارده، من نظامه الأساسى الاشتراك الشهرى الذى يؤديه كل عضو من أعضاء الصندوق، والذى تتجاوز

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

على ما يبين من الأوراق مبلغ ألف جنيه، ومن ثم يتحقق فى شأن هذا الصندوق مناط الخضوع لأحكام قانون صناديق التأمين الخاصة المشار إليه، مما يتعين معه الالتزام بهذه الأحكام، ومن بينها وجوب تسجيل الصندوق لدى الهيئة العامة للرقابة المالية.

ولا ينال من ذلك، القول بأن النظام الأساسى للصندوق المعروضة حالته هو تنظيم داخلى فى مصلحة الضرائب العقارية يخضع فى أحكامه إلى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (الملغى) وقرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٤٦) لسنة ١٩٦٩ فى شأن تنظيم الخدمات الاجتماعية للعاملين المدنيين بالدولة؛ لأن مجلس إدارته يتكون من رئيس المصلحة وكبار العاملين بها وأعضاء النقابة، إذ إن ذلك مردود بأن الصندوق بحصوله على اشتراكات من أعضائه، كأحد موارده يكون قد خرج على حدود نظام الرعاية الصحية والاجتماعية الذى كان ينص عليه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، كما أنه بذلك خرج أيضًا على أحكام التنظيم الواردة بقرار رئيس الجمهورية آنف الذكر، وتحقق بشأنه مناط الخضوع لقانون صناديق التأمين الخاصة سالف الذكر بما يفرضه من التزامات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى خضوع صندوق خدمة الأغراض الاجتماعية للعاملين بمصلحة الضرائب العقارية ومديرياتها لأحكام قانون صناديق التأمين الخاصة الصادر بالقانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٧٥، ومن ثم وجوب تسجيله لدى الهيئة العامة للرقابة المالية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: / /٢٠١٦

رئيس
المكتب الفنى

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
اللجنة الثالثة

المستشار/
أحمد على أبو النجا على
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع