بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١١
بتاريخ:	٤ / ١ / ٢٠١٧

ملف رقم: ١٩٢٩/٤/٨٦

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب السيدة / رئيس مجلس إدارة صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى رقم (٩٩) المؤرخ ٢٠١٥/٢/٨ والموجَّه إلى إدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، بشأن جواز الجمع بين صرف مكافأة الإنجاز السنوية المُقررة لأعضاء مجلس إدارة الصندوق ومكافأة الإنجاز المُقررة للعاملين به، وكذا جواز قيام رئيس مجلس إدارة الصندوق بتشكيل لجان داخلية برئاسته وصرفه بدلات الحضور عن هذه اللجان.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه لدى قيام الجهاز المركزى للمُحاسبات بفحص أعمال صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى عن شهر يونيو عام ٢٠١٣، تبينت له عدة ملاحظات، من بينها، الجمع بين صرف مكافأة الإنجاز السنوية المُقررة لأعضاء مجلس إدارة الصندوق والمكافأة المُقررة للعاملين به، وكذا قيام رئيس مجلس إدارة الصندوق بتشكيل لجان داخلية برئاسته وصرفه بدلات الحضور عن هذه اللجان، حيث ارتأى الجهاز المركزى للمحاسبات مُخالفة ذلك لنص المادة (٥) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٧٢) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تعديل قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ بشأن نظام الصندوق، ولأحكام قرار رئيس الجمهورية رقم (٧١) لسنة ١٩٦٥ بشأن مكافأة عضوية وبدل حضور الجلسات واللجان، وانتهى الجهاز

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

إلى ضرورة تصويب الوضع، وحصر وتحصيل المبالغ التى تم صرفها استنادًا إلى ذلك، لذا طلبتم استطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة، حيث جرى عرض الموضوع على اللجنة الثانية من لجان قسم الفتوى والتى قررت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٠ إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لما آنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٤ من ديسمبر عام ٢٠١٦م 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 (٣٥) من قانون التمويل العقارى الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ – قبل تعديلها بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ – كانت تنص على أن: "ينشأ صندوق لضمان ودعم نشاط التمويل العقارى تكون له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص... ويصدر بنظام الصندوق قرار من رئيس الجمهورية يحدد اختصاصاته الأخرى". وأن قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ فى شأن نظام صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى – قبل إلغائه بقرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ – كان ينص فى المادة الرابعة المُعدّلةً بقرار رئيس الجمهورية رقم (٢٧٢) لسنة ٢٠٠٩ على أن: "يصدر بالنظام الأساسى للصندوق قرار من الوزير المختص بناءً على عرض مجلس إدارة الصندوق ..."، وفى المادة (٥) منه مُعدّلةً بالقرار ذاته على أن: "يتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة برئاسة رئيس مجلس إدارة الصندوق، وعضوية كل من:... ويصدر بتشكيل المجلس وتحديد بدل حضور جلساته قرار من الوزير المختص"، وينص فى المادة (٨) منه على أن: "لمجلس إدارة الصندوق أن يتخذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذى نشأ من أجله وفى إطار السياسة العامة للدولة وطبقًا لما يحدده الوزير المختص فى هذا الشأن وله على وجه الأخص: ١- إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للصندوق..."، وأن المادة (٧) من النظام الأساسى لصندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى الصادر بقرار وزير الاستثمار رقم (١٥٢) لسنة ٢٠١٠، تنص على أن: "يختص مجلس إدارة الصندوق برسم السياسات العامة التى يتطلبها ضمان نشاط التمويل العقارى ودعم

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

ذوى الدخول المنخفضة فى ضوء أحكام قانون التمويل العقارى الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ ... وفى إطار السياسة العامة للدولة وطبقًا لما يحدده الوزير المختص، ولمجلس إدارة الصندوق اتخاذ ما يراه لازمًا لتحقيق الغرض الذى أنشئ من أجله وعلى وجه الخصوص :(أ) تحديد قواعد وإجراءات ضمان نشاط التمويل العقارى ودعم ذوى الدخول المنخفضة. (ب) إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقواعد والضوابط المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للصندوق..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يختص رئيس مجلس إدارة الصندوق بما يلى: ... اعتماد كافة مستندات الصرف والحوافز والمكافآت...".

واستعرضت الجمعية العمومية قرار وزير الاستثمار رقم (٢١١) لسنة ٢٠٠٨؛ فتبين لها أن المادة الأولى منه تنص على أن: "تُصرف مكافأة إنجاز سنوية فى نهاية العام المالى بواقع (٢٥) ألف جنيهٍ لكل عضو من أعضاء مجلسى إدارة الهيئة العامة لشئون التمويل العقارى وصندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى"، كما استعرضت القرارات الصادرة عن مجلس إدارة صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى، حيث قرر بموجب محضر اجتماعه رقم (١٥) بتاريخ ٢٠٠٦/٤/١٣ القرارات الآتية: "... خامسًا: المكافآت السنوية: ١-... ٢- يُصرف لجميع العاملين بالصندوق مكافأة إنجاز نهاية العام بقيمة ١٢ شهرًا (اثنى عشر شهرًا) من الراتب الأساسى وذلك من موازنة الباب الأول للصندوق... سادسًا: مقابل حضور جلسات لجان: يُصرف مقابل نقدى عن كل جلسة للسادة رؤساء وأعضاء اللجان وأماناتها الفنية المُشكَّلة بموجب قرارات السلطة المُختصة بالصندوق لإنجاز بعض المهام... ثامناً: تشكيل اللجان: الموافقة على تشكيل اللجان التالية: *لجنة تطوير نشاط الصندوق برئاسة السيد المحاسب/ رئيس الصندوق... *لجنة الإشراف على المتابعة المالية برئاسة السيد المحاسب/ رئيس الصندوق... *لجنة تقييم وبيع المحلات برئاسة السيد المحاسب/ رئيس الصندوق... *لجنة دراسة اللائحة المالية برئاسة السيد المحاسب/ رئيس الصندوق..."، وبموجب محضر اجتماعه رقم (٢٧) بتاريخ ٢٠٠٨/٦/١٩ قرر مجلس إدارة الصندوق الموافقة على مُضاعفة مبلغ مكافأة الإنجاز فى نهاية العام المالى للعاملين بالصندوق، وبموجب محضر اجتماعه رقم (٧٣) بتاريخ ٢٠١٣/١١/٢١ – بعد الفترة محل اعتراض الجهاز المركزى للمُحاسبات (شهر يونيو عام ٢٠١٣) – قرر مجلس إدارة الصندوق الموافقة على تعديل مُسمَّى (مكافأة الإنجاز السنوية) المُقررة للعاملين بالصندوق إلى (مكافأة نهاية العام) على أن تُصرف لجميع العاملين بالضوابط ذاتها المُقررة فى قرارات مجلس إدارة الصندوق السابقة.

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، ويتولى إدارته مجلس إدارة، يصدر بتشكيله وتحديد بدل حضور جلساته قرار من الوزير المختص، وللمجلس أن يتخذ ما يراه لازمًا من القرارات لتحقيق الغرض الذى أُنشئ الصندوق من أجله، ومن بينها إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقواعد والضوابط المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للصندوق، وذلك كله فى إطار السياسة العامة للدولة، وطبقًا لما يحدده الوزير المختص فى هذا الشأن.

ولاحظت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن البدل الذى يمنح للعامل سواء أكان عوضًا عن نفقات تحمَّلها فى سبيل أداء عمله، أو عن طاقة يبذلها، أو مخاطر معينة يتعرض لها عند أدائه له، أو تستلزمها طبيعته، أو مقابل ما اقتضته وظيفته من تطلب تفرغه للقيام بأعبائها أو غيرها، إنما ينبثق عن علاقة العمل ويتصل بظروف أدائه ويستحق بمناسبة تنفيذه، ومن ثمَّ فإنه إذا ما توفرت فى العامل شروط استحقاق البدل – أيًا كان مسماه – نشأ له الحق فى استئدائه بما لا يجوز معه أن يحرم من الحق فيه لمجرد قيام حقه فى بدل آخر غيره، ذلك أنه متى تعددت وتغايرت البدلات – بحسب شروط وظروف منح كل منها – وتباين مناط استحقاق كل منها، فإن اجتماع الحقوق فيها يتعين أن يكون مشمولاً بالحماية المقررة للأجر.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – على نحو ما استقر عليه إفتاؤها – أنه متى نيط بسلطة معينة دون غيرها ممارسة اختصاص معين تأبى على غيرها ممارسة هذا الاختصاص، لما فى ذلك من افتئات على قواعد الاختصاص التى تملى المصلحة العامة تحديدها بما يدرأ التداخل ويحقق الضمانات ويراعى تقابل المسئوليات والاختصاصات.

ولما كان ذلك، وكان مناط صرف مكافأة الإنجاز السنوية المُقررة سواء لأعضاء مجلس إدارة الصندوق، أو العاملين به قبل تعديل مسماها هو إثابة المُستحقين لها عن معدلات الإنجاز المُحققة بما يتفق وأغراض الصندوق، فمن ثم لا يجوز الجمع بينهما حال توفر صفة عضو مجلس إدارة الصندوق وصفة العامل به فى شخص واحد، مادام أنه لا يُمارس عملاً فعليًا بهاتين الصفتين، بحسبان أن الجمع فى هذه الحال ينطوى على ازدواج فى صرف المكافأة ذاتها على الرغم من وحدة المناط، إذ إن الأصل أن رئاسة، أو عضوية مجلس إدارة الصندوق تفقد الشخص صفته كعامل، وتمنعه من ممارسة واجبات وظيفته بهذا الوصف شأنه شأن غيره من العاملين، ومن ثم فلا يكون له الحق فى الحصول على ما هو مقرر لهم

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

من أجور وبدلات وعلاوات وغيرها من المكافآت التى يتقرر توزيعها، وعلى ذلك فإنه ولئن كانت السيدة/ مى عبد الحميد أحمد رئيس مجلس إدارة الصندوق كانت تشغل وظيفة من الدرجة الممتازة، وأن السيد/ عبد الله رشدى عبد الله نائب رئيس مجلس الإدارة كان يشغل وظيفة من الدرجة العالية، طبقًا لأحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف القيادية، بما فحواه أنهما من العاملين بالصندوق، إلا أن الأوراق خلت مما يُفيد ممارستهما للأعباء المُقررة لرئاسة وعضوية مجلس إدارة الصندوق بالإضافة إلى ممارسة أعباء الوظيفتين المُشار إليهما، الأمر الذى لا يجوز معه للمعروضة حالتاهما الجمع بين صرف مكافأة الإنجاز السنوية المُقررة لأعضاء مجلس إدارة الصندوق ومكافأة الإنجاز السنوية المُقررة للعاملين به.

وفيما يخص جواز قيام رئيس مجلس إدارة الصندوق بتشكيل لجان داخلية برئاسته وصرف بدلات الحضور عن هذه اللجان، فإنه لما كان الثابت أن لمجلس إدارة الصندوق أن يتخذ ما يراه لازمًا من القرارات لتحقيق الغرض الذى أُنشئ من أجله، وله إصدار القرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للصندوق، وذلك طبقًا لنص المادة (٣٥) من قانون التمويل العقارى الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١، والمادة (٨) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ فى شأن نظام صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى – قبل إلغائه بقرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ – وكان الثابت من الأوراق أن رئيس مجلس إدارة الصندوق المُشار إليه قد أصدر القرارين رقمى (٣٨) لسنة ٢٠١٢، (٢٢) لسنة ٢٠١٣ بتشكيل مجموعات عمل خاصة للتحقق من استيفاء المُتقدم للحصول على دعم لشراء وحدات سكنية، للاشتراطات المُقررة قانونًا، وأن هذه اللجان الداخلية تحت رئاسته، وذلك استنادًا إلى قرار مجلس إدارة الصندوق رقم (١٢/٤٣) بتاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٧ بشأن تفويض رئيس مجلس إدارة الصندوق فى إصدار القرارات المالية والإدارية وشئون العاملين والمشتريات فمن ثم يكون قرار رئيس مجلس إدارة الصندوق بتشكيل مجموعات العمل المُشار إليها، قد صدر من السلطة المُختصة قانونًا، الأمر الذى يحق معه لرئيس مجلس إدارة الصندوق تقاضى البدلات المُقررة لقاء حضور جلسات تلك المجموعات.

ولا ينال مما تقدم، ما يستند إليه الجهاز المركزى للمُحاسبات من مُخالفة تشكيل اللجان المُشار إليها وتقرير صرف بدلات الحضور عنها، لنص المادة الثانية من قرار رئيس الجمهورية رقم (٧١) لسنة ١٩٦٥ بشأن مكافآت عضوية وبدل حضور الجلسات واللجان؛ إذ إن ذلك مردود عليه بأن إفتاء الجمعية العمومية

مجلس الدولة
مركز المعلومات – الجمعية العمومية
قسم الفتوى والتشريع

لقسمي الفتوى والتشريع قد جرى على أن قرار رئيس الجمهورية رقم (٧١) لسنة ١٩٦٥ المشار إليه، قد أُلغي بصدور قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ اللاحق على صدوره، وذلك بما نص عليه من اختصاصات أوسع للسلطة المختصة فى تقرير صرف مقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية ومن بينها بدلات حضور اللجان.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: عدم أحقية المعروضة حالتاهما فى الجمع بين مكافأة الإنجاز السنوية المُقررة لأعضاء مجلس إدارة الصندوق ومكافأة الإنجاز السنوية (قبل تعديل المُسمَّى) المُقررة للعاملين به.

ثانيًا: جواز قيام رئيس مجلس إدارة الصندوق المُشار إليه بتشكيل مجموعات عمل داخلية برئاسته وأحقيته فى تقاضى البدلات المقررة لقاء حضور جلسات هذه المجموعات.

وذلك كله على التفصيل السابق.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / /٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
اللجنة الثالثة

المستشار/
أحمد علي أبو النجا علي
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع