بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٦٩٨
بتاريخ:	٢٠١٦/٨/ ٢٠

ملف رقم: ٥٨ / ١ / ٤٣٠

السيد المهندس/ الرئيس التنفيذي للهيئة المصرية العامة للبترول

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (بدون) المؤرخ ٢٠١٥/١١/٢٦م بشأن مدى خضوع الهيئة المصرية العامة للبترول لحكم المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٥.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه ورد إلى الهيئة المصرية العامة للبترول كتاب المراقب المالي لوزارة المالية بشأن صرف المكافآت والحوافز والبدلات كفئات مالية مقطوعة بدلاً من حسابها كنسبة من الأجر الأساسي، وذلك تطبيقًا لحكم المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه، وحيث إن المشرع في القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ في شأن الهيئة المصرية العامة للبترول جعل مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا القائمة على تصريف شئونها، وناط به اتخاذ ما يلزم من قرارات لازمة لمباشرة الهيئة اختصاصاتها دون التقيد باللوائح والنظم الحكومية، وأسند له سلطة وضع اللوائح الداخلية للهيئة المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية، وأنه نفاذًا لذلك باشر مجلس إدارة الهيئة صلاحياته وأصدر اللوائح المنظمة للعمل داخل الهيئة ومنها اللائحة المالية التي بموجبها نيط بمجلس الإدارة وضع الموازنة والحساب الختامي للهيئة استقلالاً عن الموازنة العامة للدولة، مما دفع البعض إلى القول بعدم خضوع الهيئة المصرية العامة للبترول للحكم الوارد في المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥، دون أن يغير في ذلك ما نُص عليه في هذه المادة من إلغاء كل ما يخالف أحكامها، فمن المبادئ

المستقرة أن الخاص يُقيد العام، وفي الحالة الماثلة فإن ما ورد في القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ المشار إليه هو حكم خاص يُقيد الحكم العام الذي تضمنته المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ سالف الذكر، وإزاء ما نشأ من خلاف في الرأي فقد ارتأيتم طلب إبداء الرأي القانوني من الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٨ من يوليو عام ٢٠١٦م، الموافق ٢٣ من شوال عام ١٤٣٧ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٢٤) من الدستور تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها، ويتم التصويت عليه بابًا بابًا. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً 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. وفي 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 القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة – المعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩– ينص في المادة (٣) منه 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 ويعد 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".

كما تبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ في شأن الهيئة المصرية العامة للبترول تنص على أن: "الهيئة المصرية العامة للبترول هيئة عامة لها شخصية اعتبارية مستقلة تعمل على تنمية الثروة البترولية وحسن استغلالها وتوفير احتياجات البلاد من المنتجات البترولية المختلفة..."، وتنص المادة (٤) منه على أن: "تتكون موارد الهيئة من: (١) نصيبها في صافي أرباح شركات القطاع العام للبترول التي يتقرر توزيعها. (٢) حصة مقابل الإشراف والإدارة المقررة في توزيع أرباح الشركات المذكورة. (٣) نصيبها من صافي أرباح الشركات التي تساهم فيها مع شريك أجنبي. (٤) ما تلتزم به الخزانة العامة من فروق أسعار بيع المنتجات البترولية بسعر يقل عن سعر تكلفتها. (٥) ما تعقده من قروض بمراعاة القواعد المقررة. (٦) ما تخصصه لها الدولة من اعتمادات. (٧) أي حصيلة أخرى نتيجة لنشاطها أو نظير الأعمال أو الخدمات التي تؤديها للغير"، وتنص المادة (٥) من القانون ذاته على أن: "تبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بانتهائها. ومع مراعاة أحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة يكون للهيئة موازنة تخطيطية مستقلة تعد على نمط الموازنات التجارية،... . وتقوم الهيئة بفتح حساب مصرفي في أحد البنوك التجارية يودع فيها فائض مواردها"، كما تنص المادة (٩) منه على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها، وله أن يتخذ ما يراه لازمًا من القرارات لمباشرة اختصاص الهيئة لتحقيق الغرض الذي قامت من أجله في إطار الأهداف والخطط والسياسات العامة التي يقررها المجلس الأعلى لقطاع البترول وعلى الوجه المبين في هذا القانون دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها في الحكومة والهيئات العامة والقطاع العام وله على الأخص: (١) وضع اللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة. (٢) ... . (٣) وضع اللوائح المتعلقة بنظم العاملين بالهيئة ومرتباتهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم وتحديد فئات بدل السفر لهم في الداخل والخارج ولا يتقيد مجلس الإدارة فيما يصدره من قرارات في هذا الشأن بالنظم والقواعد المنصوص عليها في القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين بالقطاع العام وتسري أحكام هذه اللوائح على غير هؤلاء من العاملين بقطاع البترول فيما تقرره من مزايا أفضل. (٤)... (٥)... (٦)... (٧) الموافقة على الميزانية والحسابات والقوائم الختامية للهيئة،... (٨)... (٩)... (١٠)... (١١)... (١٢)... (١٣)... (١٤)... (١٥)... (١٦)...".

وتبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية نصت على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية،

وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وأن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ... ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو وحدة الإدارة المحلية أو الهيئة العامة... ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة..."، وأن المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يستمر العمل بالأحكام والقواعد الخاصة بتحديد المخصصات المالية للعاملين بالوظائف والجهات الصادر بتنظيم مخصصاتهم قوانين ولوائح خاصة طبقاً لجدول الأجور المقرر بها. ويستمر صرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها بخلاف المزايا التأمينية التي يحصل عليها الموظف، بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسى إلى فئات مالية مقطوعة في ٢٠١٥/٦/٣٠".

كما تبين لها أن المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥ / ٢٠١٦ تنص على أن: "تلتزم كافة الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية بصرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصل عليها الموظف بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة وبذات القواعد والشروط المقررة في ذات التاريخ ويُلغى كل نص يخالف ذلك"، وأن المادة الأولى من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذة حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أن: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذة في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار".

وأن المادة (١) 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 ١٩٧٣ المشار إليه الهيئات العامة وصناديق التمويل الآتي بيانها: ١-... ٦- الهيئة المصرية العامة للبترول، ..."، وأن المادة (الثانية) من مواد إصدار اللائحة التنفيذية للقانون

رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ تنص على أن: "تسرى أحكام هذه اللائحة على كل من الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمي، كما تسرى على الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي فيما لا يتعارض مع القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بها"، وتنص المادة (٢) من اللائحة المذكورة على أن: "لا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة، والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وعلى ما جرى عليه إفتاؤها، أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب ؛لتتخذ الشكل الذي نص عليه الدستور، بموافقة المجلس عليها في صورة قانون، ويعد هذا القانون قانونًا 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 حظي 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 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، ومرد 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 محظور 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 ثمّ 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.

واستبان للجمعية العمومية أن الدستور النافذ (مثل غيره من الدساتير التي سبقته) ناط بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد السنة المالية وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها، وتنفيذاً لذلك صدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ وأخضع 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 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 حكم المادة (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ واضح بشأن عدم شمول الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي، وأن المشرع في المادة ذاتها ناط برئيس مجلس الوزراء تحديد هذه الهيئات التي يعد بشأنها موازنات مستقلة، وتقتصر العلاقة بينها وبين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات، ونفاذًا لذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يتحقق بشأنها ذلك الأمر، إلا أن شمول هذا القرار لهيئة ما أو عدم شموله لإحدى الهيئات ليس معناه اندراج هذه الهيئة ضمن الهيئات العامة الاقتصادية أو عدم اندراجها ضمنها سواء في مجال قانون الموازنة

العامة للدولة أم غيره من القوانين، فالعبرة دوما بحقيقة الحال، فلا يمنح قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه صفة الهيئة الاقتصادية لإحدى الهيئات لو 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.

كما لاحظت الجمعية العمومية أن سلطة مجلس النواب فى 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 جليًا من صياغة نص المادة (١٢٤) من الدستور، حيث ورد النص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة... ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة فى مشروع الموازنة عدا التى ترد تنفيذًا لالتزام محدد على الدولة وإذا ترتب على التعديل زيادة فى إجمالى 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 ونفقاتها نتيجة تعديل مجلس النواب للنفقات الواردة فى مشروع الموازنة العامة للدولة آخذًا بعين الاعتبار الطبيعة الشكلية لقانون ربط الموازنة العامة للدولة وأن سلطة التعديل فى القوانين الموضوعية حال مباشرة مجلس النواب لمهامه بشأن قانون ربط الموازنة العامة للدولة سلطة استثنائية، فلا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها وإلا عُد ذلك إضافة لاستثناء جديد بالمخالفة لإرادة المشرع الدستورى.

واستظهرت الجمعية العمومية أن الهيئة المصرية العامة للبترول هي هيئة عامة اقتصادية، وهو ما يتضح – بجلاء – من مطالعة نصوص القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ المشار إليه التي ناطت بالهيئة العمل على تنمية الثروة البترولية وحسن استغلالها وتوفير احتياجات البلاد من المنتجات البترولية المختلفة، وحددت من بين موارد الهيئة نصيبها من صافي أرباح الشركات التي تساهم فيها مع شريك أجنبي، وأية حصيلة أخرى نتيجة لنشاطها أو نظير الأعمال أو الخدمات التي تؤديها للغير، كما تضمنت النص على أن للهيئة موازنة تخطيطية مستقلة تعد على نمط الموازنات التجارية. وقد أكد قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ سالف الذكر على أن: الهيئة المصرية العامة للبترول هيئة اقتصادية، حيث أوردها ضمن الهيئات الاقتصادية التي ينطبق عليها حكم المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه،

وأكدت هذه الصفة القوانين المتعاقبة لربط موازنات الهيئة، وآخرها القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٦ بربط موازنة الهيئة المصرية العامة للبترول للسنة المالية ٢٠١٦ / ٢٠١٧.

واستبان للجمعية العمومية أن المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ فيما تضمنته من التزام الهيئة المصرية العامة للبترول – بوصفها من الهيئات العامة الاقتصادية – صرف المستحقات المالية الواردة بالنص بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة، وإلغاء كل نص يخالف ذلك تخالف بصورة جلية قوانين موضوعية قائمة، حيث انطوت على تعديل بعض أحكام هذه القوانين في غير الحالة الاستثنائية التي تضمنها نص المادة (١٢٤) من الدستور والتي يجوز فيها أن يتضمن قانون ربط الموازنة العامة للدولة تعديلاً في قوانين موضوعية قائمة؛ ومن ثم فلا يعتد بهذا القانون فيما خالف فيه هذه القوانين الموضوعية التزامًا بقواعد التدرج التشريعي التى تُعلى القانون الموضوعى على القانون من حيث الشكل فقط، ويتضح مخالفة المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ لأحكام القوانين الموضوعية فى خصوصية الحالة المعروضة فيما يأتى:

أولاً: إن الهيئة المصرية العامة للبترول تعد من الهيئات العامة الاقتصادية على النحو المذكور آنفًا؛ ومن ثمّ فإنه إعمالاً لحكم المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، لا تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للدولة، وإنما يعد بشأنها موازنة مستقلة، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنة المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنة من قروض ومساهمات، وترتيبًا على ذلك فإن انطواء قانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦ في مادته الخامسة عشرة المشار إليها على حكم يتعلق بالهيئات العامة الاقتصادية يكون مخالفًا لنص المادة (٣) من قانون الموازنة العامة الذي جاء صريحًا في عدم شمول الموازنة العامة للدولة على موازنات الهيئات العامة الاقتصادية، وحصر العلاقة بين موازنة الهيئات العامة الاقتصادية – ومن ضمنها موازنة الهيئة المصرية العامة للبترول – والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يئول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات فضلاً عن أن سلطة تعديل قانون ربط الموازنة لبعض القوانين الموضوعية سلطة استثنائية لا تمتد لتشمل الموازنات الخاصة بالهيئات الاقتصادية على نحو ما تقدم.

ثانيًا: إن المشرع في المادة (٩) من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ –سالفة البيان– ناط بمجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للبترول – بوصفه السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها – اتخاذ ما يراه

لازمًا من القرارات لمباشرة اختصاص الهيئة ؛لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها في الحكومة والهيئات العامة والقطاع العام، حيث خوَّل مجلس الإدارة وضع اللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة، ووضع اللوائح المتعلقة بنظم العاملين بالهيئة ومرتباتهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم وتحديد فئات بدل السفر لهم في الداخل والخارج، دون أن يتقيد مجلس الإدارة فيما يصدره من قرارات في هذا الشأن بالنظم والقواعد المنصوص عليها في القانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة الذي حل محله قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، ثم قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، ثم عاد نفاذ قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ مرة أخرى بدءًا من ٢٠١٦/١/٢١م؛ ومن ثمّ فإن المشرع أجاز لمجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للبترول أن يضع ما يراه لازمًا؛ لتحقيق أغراض الهيئة وما يتفق وطبيعتها من لوائح وقرارات تنظم شئون العاملين بها تنظيمًا خاصًا مغايرًا لما هو مقرر بالنسبة لباقي العاملين المدنيين بالدولة دون التقيد بالقواعد الحكومية العادية، وذلك كله بهدف توفير قدر من المرونة والانضباط يضمن حسن سير المرافق العامة التي تقوم عليها هذه الهيئة وكذلك سيرها بانتظام واطراد بما يكفل أداء مهامها وخدماتها المتوخاة دون أن يصطدم في ذلك بقيود أو معوقات كتلك التي قد تترتب على تطبيق النظم والقواعد الإدارية العادية المطبقة في الجهاز الإداري للدولة خاصة فيما يتعلق بشئون العاملين الذين يجب أن تكفل النظم الخاصة بهم انتقاء أفضل العناصر وإثابة المجدين منهم ورعايتهم؛ ضمانًا لحسن سير المرفق الذي تقوم عليه تلك الهيئة.

ومن ثمّ فإن الحكم الذي تضمنته المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ – المذكورة آنفًا – يعد مخالفًا لما ورد في المادة (٩) من القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ بشأن الهيئة المصرية العامة للبترول، وذلك بتقييده السلطة المخولة قانونًا لمجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للبترول المتعلقة بوضع لوائح نظم العاملين بالهيئة ومرتباتهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم، وهو أمر غير جائز؛ إذ إنه يتعين – كما سلف البيان– عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة – كأصل عام – مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة فلا تجوز مخالفتها، ولا يكون لقانون ربط الموازنة العامة أن يتضمن تعديلًا في قانون موضوعي إلا في الحالة الاستثنائية السالف الإشارة إليها، وهي غير متوفرة في الحالة الماثلة.

ثالثًا: البيّن أن الحكم الوارد في المادة الخامسة عشرة المشار إليها آنفًا والمتعلق بتحويل الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية والبدلات وجميع المزايا النقدية والعينية وغيرها – بخلاف المزايا التأمينية – إلى فئات مالية مقطوعة، لا يعدو أن يكون ترديدًا للحكم المستحدث الذي تضمنته الفقرة الثانية من المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، والثابت أن هذا القرار بقانون لم يقره مجلس النواب واعتمد نفاذه فقط في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢م إلى ٢٠١٦/١/٢٠م، وقد تبع ذلك عودة نفاذ أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بدءًا من يوم ٢٠١٦/١/٢١م، وبالنسبة إلى الفترة التي اعتُمد فيها نفاذ ذلك القرار بقانون فإن المادة الأولى من مواد الإصدار كانت تنص على نفاذ أحكام قانون الخدمة المدنية على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك وعرفت المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الموظف بأنه كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة وهى الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو وحدة الإدارة المحلية أو الهيئة العامة وبديهى أن ذلك يفسر فى إطار حكم المادة الأولى المشار إليه التى صرحت بأن قانون الخدمة المدنية يطبق على الهيئات العامة إذا لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك فعبارة الموظف الواردة فى الفقرة الثانية من المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية والواردة أيضاً فى المادة الخامسة عشرة من قانون ربط الموازنة العامة للدولة لا تنصرف إلا لمن كان ينطبق عليه قانون الخدمة المدنية وهو غير متحقق فيما يتعلق بالهيئة المصرية العامة للبترول، حيث نُص في المادة (٩) من قانون إنشاء الهيئة المصرية العامة للبترول رقم (٢٠) لسنة ١٩٧٦ – كما سلف البيان – على سلطة مجلس إدارة الهيئة في وضع اللوائح المتعلقة بنظم العاملين بالهيئة ومرتباتهم وأجورهم والمكافآت والمزايا والبدلات الخاصة بهم وتحديد فئات بدل السفر لهم في الداخل والخارج، دون التقيد بالنظم والقواعد المتعلقة بباقي العاملين المدنيين بالدولة؛ ومن ثمّ فلا يكون الحكم الذي تضمنته الفقرة الثانية من المادة (٧١) من قانون الخدمة المدنية أو الحكم الوارد فى المادة الخامسة عشرة من قانون ربط الموازنة العامة للدولة رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ نافذًا بالنسبة إلى الهيئة المصرية العامة للبترول، لذا فإن إطلاق قانون ربط الموازنة العامة للدولة رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ فى المادة الخامسة عشرة منه نفاذ أحكامه على جميع الهيئات العامة الاقتصادية يخالف القانون المنظم للهيئة المصرية العامة للبترول فلا يعتد به فيما خالف فيه هذا القانون التزامًا بقواعد التدرج التشريعى على نحو ما تقدم.

ومن جماع ما تقدم يتضح أن الهيئة المصرية العامة للبترول غير خاضعة لحكم المادة الخامسة عشرة من قانون ربط الموازنة العامة للدولة.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم خضوع الهيئة المصرية العامة للبترول لحكم المادة الخامسة عشرة من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٦/٨/٣٠

رئيس
المكتب الفني
المستشار
شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة

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

مجلس الدولة - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

أحمد/ معتز/