

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١١٦٦
بتاريخ:	٢٠١٨ ٧ / ٢٥

ملف رقم: ٢٠١٤/٤/٨٦

السيدة الدكتورة/ مديرة المعهد القومى للاتصالات

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٨/٣/٦، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار رئيس مجلس الدولة والذي وافق على إحالته إلى الجمعية العمومية، بشأن طلب الإفادة بالرأي في مدى أحقية أعضاء الإدارة القانونية بالمعهد القومى للاتصالات الحاصلين على تقارير كفاية بمرتبة (جيد) في الحصول على العلاوة التشجيعية. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن الجهاز المركزي للمحاسبات اعترض بتاريخ ٢٠١٦/١١/١ على منح أعضاء الإدارة القانونية بالمعهد المذكور علاوة تشجيعية رغم حصولهم على تقارير كفاية بمرتبة جيد (فوق المتوسط)، لمخالفة ذلك لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ - في المجال الزمني للعمل بأحكامه - قبل إلغائه بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وإفتاء مجلس الدولة الصادر في هذا الشأن، وأنه على أثر مناقضة الجهاز تم سحب العلاوة التشجيعية من السيدة/ سامية عبد العال عضو الإدارة القانونية بالمعهد. وبتاريخ ٢٠١٧/٨/١٦ تقدم أحد أعضاء الإدارة القانونية بطلب إلى اللجنة العليا لشئون الإدارات القانونية لإبداء الرأي في مدى أحقية الأعضاء الفنيين بالإدارة القانونية بالمعهد في الحصول على العلاوة التشجيعية في ضوء حصولهم على تقارير كفاية بمرتبة (جيد). وبتاريخ ٢٠١٧/١٢/١٣ انتهت الأمانة العامة للجنة العليا لشئون الإدارات القانونية إلى منح مديري وأعضاء الإدارات القانونية الحاصلين على درجة (جيد) من إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل كافة المزايا المادية والأدبية التي يحصل عليها العاملون بالإدارات الأخرى الحاصلون على درجة (ممتاز)، وذلك على سند من أن توصيات وقرارات اللجنة العليا لشئون الإدارات القانونية بشأن القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ - الباب الثالث/ رابعاً: تفتيش وتقرير كفاية الفنيين



خلصت إلى أن: "التقارير التي تضعها إدارة التفتيش الفني أمر يخالف نظام التقارير الدورية التي تضعها الجهة الإدارية، ويتبع ذلك أن يكون من حق عضو الإدارة القانونية الذي يحصل على تقدير (جيد) من إدارة التفتيش الفني أن يعامل كزميله الحاصل على تقدير (ممتاز) بما في ذلك منح المكافآت التشجيعية"، وأن إدارة التفتيش الفني بوزارة العدل لا تمنح أعضاء الإدارات القانونية تقدير الكفاية إلا بدرجة (جيد) طوال مدة خدمتهم، وإزاء الخلاف في الرأي فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١١ من يوليو عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٧ من شوال عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بإصدار قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها تنص على أن: "تسرى أحكام القانون المرافق على مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها"، وأن المادة (٢) منه تنص على أنه: "لا يترتب على تطبيق أحكام القانون المرافق، الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة في قوانينها ولا بأحكام قانون المحاماة"، وأن المادة (٧) من قانون إنشاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها المشار إليه تنص على أن: "تشكل بوزارة العدل لجنة لشئون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، على النحو التالي: - وزير العدل... رئيساً..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "تختص لجنة شئون الإدارات القانونية بالتنسيق العام بينها وتباشر اللجنة فضلاً عن الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون ما يأتي: أولاً: اقتراح ودراسة وإبداء الرأي في جميع القوانين واللوائح والقرارات التنظيمية العامة المتعلقة بتنظيم العمل في الإدارات القانونية وأوضاع وإجراءات الإشراف والتفتيش عليها وعلى مديريها وأعضائها، ونظام إعداد واعتماد تقارير الكفاية الخاصة بهم، وإجراءات ومواعيد التظلم من هذه التقارير. ثانياً: وضع القواعد العامة التي تتبع في التعيين والترقية والنقل والندب والإعارة بالنسبة لشاغلي الوظائف الفنية الخاضعة لهذا القانون، في جميع الإدارات القانونية أو بالنسبة لنوع أو أكثر منها، وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون. وتصدر اللوائح والقرارات التنظيمية العامة المنصوص عليها في هذه المادة بقرارات من وزير العدل"، وأن المادة (١٠) من القانون ذاته تنص على أن: "يخضع لنظام التفتيش وتقارير الكفاية كافة مديري وأعضاء الإدارات القانونية فيما عدا شاغل وظيفة "مدير عام إدارة قانونية"، ويجب أن يتم التفتيش مرة على الأقل كل سنتين، وتقدر الكفاية بإحدى الدرجات الآتية: "ممتاز - جيد - متوسط - دون المتوسط ويجب أن يراعى في تقدير درجة الكفاية إنتاج العضو وسلوكه..."، وأن المادة (٢٤) من القانون ذاته تنص على أن:



"يعمل فيما لم يرد فيه نص في هذا القانون، بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا أن المادة (٥٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والمعدلة بموجب القانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣ - قبل إلغائه بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ - كانت تنص على أن: "يجوز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتى ولو كان قد تجاوز نهاية الأجر المقرر للوظيفة وذلك طبقًا للأوضاع التي تقرها وبمراعاة ما يأتي: ١- أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز عن العاملين الآخرين. وأن يكون قد بذل جهدًا خاصًا أو حقق اقتصادًا في النفقات أو رفعًا لمستوى الأداء. ٢- ألا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين. ٣- ألا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على (١٠%) من عدد العاملين في وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد العاملين في تلك الوظائف أقل من عشرة تمنح العلاوة لواحد منهم. ولا يمنح منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية في موعدها. كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلك وفقًا للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شؤون الخدمة المدنية".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (الأولى) من القانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية - المعتمد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠ - كانت تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى 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 (الثانية) منه كانت تنص على أن: "يلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق". وأن المادة (٢٥) منه كانت تنص على أن: "تضع السلطة المختصة نظامًا يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها... ويكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف. وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات التقويم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس وصيغ

للمنحني الطبيعي للأداء..."، وأن المادة (٣٧) منه كانت تنص على أن: "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف العلاوة تشجيعية بنسبة (٢,٥%) من أجره الوظيفي وذلك طبقًا للشروط الآتية: ١- أن تكون كفاية العامل



قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاملين الأخيرين...". وأن المادة (الأولى) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية - الحالي - تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى 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 (الثانية) منه تنص على أن: "يلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق". وأن المادة (٢٥) منه تنص أن: "تضع السلطة المختصة نظاما يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها... ويكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف. وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات التقييم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس وصولا للمنحنى الطبيعي للأداء..". وأن المادة (٣٨) منه تنص على أن: "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥%) من أجره الوظيفي، وذلك طبقا للشروط الآتية: ١- أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاملين الأخيرين...".

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن الأصل في تفسير النصوص التشريعية هو أن تحمل على مقاصدها، وأن تفسر عباراتها بما يكشف عن معناها، بحسبان أن المعانى التى تدل عليها هذه النصوص التى يتوجب الوقوف عندها هى تلك التى تعتبر كاشفة عما قصده المشرع منها، مبينة حقيقة وجهته، وغاياته من إيرادها، وعلى المفسر حال تفسير النص التشريعى أن يستظهر هذه الإرادة بلوغاً لغاية الأمر فيها، وحيث إن فحوى اللفظ لغة يشمل إشارته ومفهومه واقتضائه، والمراد بمفهوم النص دلالاته على شيء لم يذكر في عبارته، وإنما يفهم من روحه، فإذا كانت عبارة النص تدل على حكم في واقعة اقتضت هذا الحكم، صادفت واقعة أخرى مساوية لها في علة الحكم أو أولى منها، بحيث يمكن تبين هذه المساواة أو الأولوية بمجرد فهم اللغة، من غير حاجة إلى اجتهاد أو رأى، تعين تعدية حكم الواقعة الأصلية المنطوق به إلى الواقعة الفرعية المسكوت عن حكمها، لتوافقهما في العلة، سواء كان مساوياً أو أولى، ويسمى المفهوم من باب أولى، أو مفهوم الموافقة.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن المشرع حدد بموجب القانون رقم (٤٧)

لسنة ١٩٧٣ المشار إليه المخاطبين بأحكام قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها المرافق له، وهم: مديرو وأعضاء الإدارات القانونية العاملون بهذه المؤسسات، والهيئات،



والوحدات (الشركات) التابعة لها، وأن هذا القانون يهدف إلى رعاية استقلال أعضاء الإدارات القانونية بهذه المؤسسات والهيئات والوحدات (الشركات) وكفالة حيادهم في أداء أعمالهم، وذلك من خلال أفراد تنظيم قانوني خاص بهم، ينظم المعاملة الوظيفية لهم. وقد حظر هذا القانون بنص صريح أمر الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة في قوانينها. ولا تعدو لجنة شئون الإدارات القانونية أن تكون لجنة إدارية، تتحدد اختصاصاتها في اقتراح ودراسة وإبداء الرأي في جميع القوانين واللوائح والقرارات التنظيمية المتعلقة بعمل الإدارات القانونية، فضلاً عن اختصاص التفتيش عليها. وهى فى كل ذلك لا ولاية صريحة لها فى أى شأن من شئون الإفتاء القانونى أو التفسير التشريعى، ولا يعدو ما يصدر عنها أن يكون مجرد اقتراحات أو آراء يجب أن تكون مطابقة لصحيح حكم القانون حتى يمكن العمل بها، فإذا صدر عن الجمعية العمومية - بحكم اختصاصها المقرر فى قانون مجلس الدولة - رأى فى مسألة قانونية معينة، استظهرت فيه صائب حكم القانون حيالها، كاشفة عن قصد المشرع فى خصوصها، فإن رأى الجمعية العمومية فى هذا الشأن، يكون ملزماً للجهات الإدارية كافة، ومن بينها اللجنة المذكورة، من زاوية أنه الرأى الوحيد الموافق وجه المشروعية، حسبما قررت جهة الإفتاء الوحيدة بالدولة، المتفردة بهذا الاختصاص. ومن زاوية أن قانون الإدارات القانونية ذاته قرر - كما تقدم - عدم الإخلال باختصاصات الهيئات القضائية المقررة فى قوانينها، ولو كان المشرع يريد أن يعهد إلى تلك اللجنة بشئون الإفتاء القانونى تخصيصاً لاختصاص الجمعية العمومية الولائى والحصرى - بعد استيفاء إجراءات دستورية وقانونية - لَنَصَّ على ذلك صراحة إلا أنه لم يفعل، الأمر الذى تصير معه لجنة شئون الإدارات القانونية ملزمة وجوباً بأن تتهج مناهج ما تقرره الجمعية العمومية، ناهلة من آرائها فى شئون الإدارات القانونية، مهتية اختصاصاتها المقررة فى المادة (٨) من قانون الإدارات القانونية على دعائم مما تستظهره الجمعية العمومية فى هذا الخصوص.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن المشرع بموجب المادة (٥٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه - فى المجال الزمنى للعمل بأحكامه - أجاز للسلطة المختصة منح العاملين علاوة تشجيعية على هدى من الاعتبارات الحاكمة، ومنها أن تكون كفايتهم قد قدرت بمرتبة ممتاز عن العاملين الآخرين، كما أن المشرع فى قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها المشار إليه، قرر سريان أحكام التشريعات السارية بشأن العاملين بالدولة أو بالقطاع العام - ومن بينها قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة أنف الذكر - على أعضاء الإدارات القانونية بتلك الجهات، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص به؛ لذلك فإن



الإدارات القانونية العلاوة التشجيعية منوط بالحصول على تقريرى كفاية بمرتبة ممتاز عن العاملين الأخيرين طبقاً لما اشترطه قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، بحيث لا يجوز في المجال الزمنى للعمل بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة أنف الذكر قبل إلغائه - مخالفة ذلك بالقول بالاكفاء بمرتبة جيد بركيزة من أنها أعلى المراتب التي تمنح عملاً لأعضاء الإدارات القانونية، وأنها تعادل مرتبة ممتاز وفقاً لما أوصت به لجنة شئون الإدارات القانونية، إذ إن في ذلك تعديلاً لأحكام القانون، وهو أمر غير جائز، ويخالف المنطق القانوني السليم - ذلك لأنه ما دام القانون قد أجاز تقدير كفاية عضو الإدارة القانونية بدرجة ممتاز، إذا توافر مناطها، فإن عدم تقدير كفايته بهذه الدرجة ليس له من مفاد سوى أن السلطة المختصة بالتقدير لا ترى فيه عناصر التميز اللازمة لهذه المرتبة، فإذا كانت هذه المرتبة هي المناط القانوني لاستحقاق العلاوة التشجيعية فلا تمنح هذه العلاوة إلا لمن حصل عليها، أما من حصل على ما دونها فلا يستحقها أيًا كانت الأسباب أو المبررات.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ (المغى)، والمعتمد نفاذه خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، ناط بالسلطة المختصة وضع نظام يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها، وجعل تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف. وأجاز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٢,٥%) من أجره الوظيفي حال توافر عدة شروط من بينها أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاملين الأخيرين، وبذلك لم يعد الحصول على هذه العلاوة مقصوراً على حصول الموظف على أعلى مراتب الكفاية، وهي مرتبة (ممتاز)، وإنما صار من الجائز منحها للحاصلين على المرتبة التالية لها مباشرة، حال توافر الشروط الأخرى المقررة بالمادة (٣٧) من هذا القانون، وهو ذات ما انتهجه قانون الخدمة المدنية (الحالي) الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، والمعمول به بدءاً من ٢٠١٦/١١/٢، إذ أجاز القانون المذكور أخيراً للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥%) من أجره الوظيفي على وفق الشروط والضوابط المقررة بالمادة (٣٨) منه، وأخصها تقدير كفاية الموظف بمرتبة كفاء على الأقل عن العاملين الأخيرين، وهي المرتبة التالية مباشرة لأعلى مراتب تقرير الكفاية المنصوص عليها في هذا القانون، وهي مرتبة (ممتاز)، ومؤدى ذلك أنه يجوز منح الموظف الحاصل على تقدير كفاية بمرتبة (كفاء) العلاوة متى توافرت بشأنه الشروط الأخرى المقررة في القانون المذكور، كل في المجال الزمنى لسريان أحكامه.



ولما كان ذلك، وكانت مراتب تقدير كفاية أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها المخاطبين بأحكام قانون الإدارات القانونية سالف الذكر، الخاضعين للتفتيش، هي مرتبة (ممتاز)، و(جيد)، و(متوسط)، و(دون المتوسط)، و(ضعيف)، وكان الثابت من مقابلة هذه المراتب بمراتب تقدير الكفاية المنصوص عليها في قانونى الخدمة المدنية سالفى الذكر - بحسب المجال الزمنى لسريان كل منهما - أن مرتبة (جيد) من مراتب تقدير الكفاية المنصوص عليها في القانون المذكور أولاً تحتل المرتبة الثانية لأعلى هذه المراتب، وهى مرتبة (ممتاز)، وأن مرتبة (كفاء) المنصوص عليها في قانونى الخدمة المدنية المذكورين تحتل هي الأخرى المرتبة الثانية لأعلى مراتب تقدير الكفاية في هذين القانونين، وإذ أجاز المشرع في كل من قانونى الخدمة المدنية المشار إليهما منح الحاصل على تقدير كفاية بمرتبة (كفاء) علاوة تشجيعية بالنسبة المقررة، حال توفر الشروط الأخرى، حسبما سبق بيانه، ومن ثم فإنه يتعين إعمالاً لصحيح قواعد التفسير بسط هذا الحكم ليسرى على أعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام قانون الإدارات القانونية المشار إليه، الحاصلين على تقدير كفاية بمرتبة (جيد) على نحو يجوز معه قانوناً منح هؤلاء الأعضاء تلك العلاوة حال استيفائهم باقى الشروط المقررة بموجب قانونى الخدمة المدنية سالفى الذكر.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى جواز منح أعضاء الإدارة القانونية بالمعهد القومي للاتصالات الحاصلين على تقارير كفاية بمرتبة (جيد) العلاوة التشجيعية إعمالاً لأحكام قانونى الخدمة المدنية المشار إليهما - بحسب المجال الزمنى لسريان كل منهما - وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والله اعلم
بما فيه
الصلوة والسلام
على محمد وآله
الطاهرين



تحريراً فى: ٢٥ / ٧ / ٢٠١٤

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار

بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة