بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٩٢٣
بتاريخ:	٢٠١٨/٦/٢٥

ملف رقم: ١٨٦١/٤/٨٦

السيد الدكتور/ وزير الكهرباء والطاقة المتجددة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١/٢٩٠) المؤرخ ٢٠١٥/٢/٢٣، بشأن مدى مشروعية قيام هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء بصرف حافز تقدير للعاملين بها في حالات الوفاة في أثناء الخدمة وبلوغ السن القانونية لانتهاء الخدمة (المعاش).

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء – طبقًا لقانون إنشائها رقم (١٣) لسنة ١٩٧٦ قبل وبعد تعديله بالقانون رقم (٢١٠) لسنة ٢٠١٧ – من الهيئات العامة التى تستقل بموازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة، ومن بين الاختصاصات المعهودة إلى مجلس إدارتها وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة، والتأمين عليهم، وبدل السفر ومصاريف الانتقال. وقد صدرت لائحة نظام العاملين بالهيئة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٦٤) لسنة ١٩٧٨، وتضمنت المادة (٩٥) منها النص على أن يضع مجلس الإدارة نظامًا للعلاج الطبى والرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالهيئة ومن أحيل منهم على المعاش وكذلك أسرهم. وتنفيذًا لذلك وافق مجلس إدارة الهيئة بقراره رقم (١) لسنة ١٩٩٤ ثم بقراره رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ على منح حافز تقدير للعاملين بالهيئة عند بلوغهم سن الإحالة على المعاش أو فى حالة الوفاة في أثناء الخدمة، وصدر قرار الرئيس التنفيذى للهيئة رقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ بشأن شروط وقواعد منح هذا الحافز، واستمرت الهيئة فى صرفه منذ تاريخ إقراره لمن انتهت خدمتهم بالوفاة أو بالإحالة على المعاش من الاعتمادات المخصصة للباب الأول أجور وحوافز بموازنة الهيئة، وكان آخرهم السيد/ محمد السيد بيومي الذي أحيل على المعاش بتاريخ ٢٠١٤/٩/٣،

إلا أنها فوجئت بعد ذلك بامتناع السيد المراقب المالي التابع لوزارة المالية عن التوقيع على شيكات صرف الحافز المستحق لكل من السيدة/ يسرية محمد حمدي والسيد/ مصطفى عبد المولى اللذين بلغا السن القانونية لترك الخدمة، استنادًا إلى مخالفة هذا الصرف لما ورد في منشوري وزارة المالية رقمي (٩) لسنة ٢٠١٣، و(٧) لسنة ٢٠١٤، ولأحكام المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٤/٢٠١٥ فيما تضمنته من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين من موازنات الهيئات الاقتصادية، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٣ من يونيو عام ٢٠١٨م الموافق ٢٨ من رمضان عام ١٤٣٩هـ؛ 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 التى 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 التى 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 التى 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 بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، وأن المادة (٢٧) منه تنص على أن: "على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأي وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية في مشروعات القوانين والقرارات التى 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 القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٦ بإنشاء "هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء" – قبل تعديلها بالقانون رقم (٢١٠) لسنة ٢٠١٧ – كانت تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى (هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء) تكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتبع وزير الكهرباء ويكون مركزها مدينة القاهرة..."، وأن المادة (٢) من القانون ذاته تنص على أن: "تختص الهيئة دون غيرها بما يأتي: أ- اقتراح إنشاء واستخدامات محطات القوى النووية في توليد الكهرباء، وإزالة ملوحة المياه في إطار الخطة العامة للدولة..."، وتنص المادة (٣) منه على أن: "تتكون موارد الهيئة من: ١- المبالغ التى تخصصها لها الدولة. ٢- حصيلة نشاط الهيئة ومقابل الأعمال أو الخدمات التى تؤديها للغير في الداخل أو الخارج. ٣- ما توفره الدولة للهيئة من قروض. ٤- التسهيلات الائتمانية التى تحصل عليها الهيئة. ٥- الهبات والإعانات"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "يكون للهيئة موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا للقواعد التى تحددها اللائحة الداخلية وذلك دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد الموازنة العامة للدولة، كما يكون للهيئة حساب خاص تودع فيه مواردها. ويرحل الفائض من موازنة الهيئة من سنة إلى سنة أخرى"، وأن المادة (٩) منه – قبل تعديلها بالقانون رقم (٢١٠) لسنة ٢٠١٧ – كانت تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها، ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا القانون، وله أن يتخذ ما يراه لازمًا من القرارات لتحقيق الغرض الذي أنشئت الهيئة من أجله وله على الأخص: ١-... ٧- وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة والتأمين عليهم وبدل السفر ومصاريف الانتقال الخاص بهؤلاء العاملين..."، وأن المادة (٢٠) منه – قبل تعديلها بالقانون رقم (٢١٠) لسنة ٢٠١٧ – كانت تنص على أن: "تصدر اللوائح الداخلية للهيئة بقرار من رئيس الجمهورية دون التقيد باللوائح المطبقة بالجهاز الإداري للدولة...". وأن المادة (السابعة) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٤ بربط موازنة هيئة المحطات النووية

لتوليد الكهرباء للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥ تنص على أن: "تعتبر أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بهذا القانون جزءًا لا يتجزأ منه وتسري على هذه الهيئة بما لا يتعارض مع قانون إنشائها"، وأن المادة (الرابعة) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥ تنص على أنه: "لا يجوز صرف أو تخصيص أي مبالغ لدعم الموارد المالية للصناديق الخاصة المنشأة بالهيئات الاقتصادية سواءً كان ذلك في صورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا في حدود المخصص لهذه الصناديق بالموازنة المعتمدة التى وافقت عليها السلطة التشريعية. كما يُحظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية"، وهو ما ردده قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦، والتأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية للعام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦ .

كما تبين للجمعية العمومية أنه بناءً على التفويض الصادر من رئيس الجمهورية بالقرار رقم (٤٩٠) لسنة ١٩٧٦، أصدر رئيس مجلس الوزراء لائحة المخازن ولائحة العقود والمشتريات واللائحة المالية ولائحة نظام العاملين لهيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء بالقرار رقم (٤٦٤) لسنة ١٩٧٨، والتي تنص المادة (٩٥) منها على أن: "يضع مجلس الإدارة نظاما للعلاج الطبي والرعاية الصحية والاجتماعية للعاملين بالهيئة ولمن يعولونهم". وأن المادة (١) من قرار الرئيس التنفيذي لهيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباءرقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ تنص على أن: "يصرف حافز تقدير للعاملين الدائمين بالهيئة عند الإحالة إلى المعاش أو لورثتهم عند وفاتهم أثناء الخدمة وقبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة، طبقًا للقواعد المرفقة والتي اعتمدها السيد المهندس وزير الكهرباء والطاقة بتاريخ أول أبريل ١٩٩٥ ووافق عليها مجلس إدارة الهيئة بجلسته الثانية لعام ١٩٩٥". وتضمنت القواعد المشار إليها أن يكون استحقاق الحافز منوطا بالخدمة في قطاع الكهرباء عشرين عامًا عند صدور قرار الهيئة بانتهاء خدمة العاملين بها بسبب بلوغ سن التقاعد أو المعاش المبكر طبقًا للقواعد التى تقررها الدولة أو الوفاة، وأن يحسب الحافز بواقع شهرين عن كل سنة خدمة، وأن يتم حساب قيمة الشهر المستحق للحافز على أساس متوسط الراتب الأساسي للعامل مضافا إليه متوسط الحوافز الشهرية، وألا يستحق العامل هذا الحافز في الحالتين الآتيتين: ١- إذا صدر ضده حكم بعقوبة مقيدة للحرية. ٢- إذا كان متوسط التقارير الدورية التى وضعت عنه خلال السنوات الخمس الأخيرة بمرتبة متوسط أو أقل". ووافق مجلس إدارة الهيئة بجلسته الأولى التي عقدت في ٢٠١٠/٩/٨ على تعديل الحد الأقصى لحافز التقدير المشار إليه ليصبح مائة ألف جنيه.

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 إداريًّا حَظِيَ بتأييد السلطة المختصة له، وهو ما لا يُسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًّا بين القانون الذي يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين في طبيعتها وفي أغراضها، فقانون ربط الموازنة العامة للدولة قانون مؤقت، 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 التى 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 التى 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– إلى أن اختصاص مجلس النواب ذاته بإصدار أحدهما يختلف عن اختصاصه بإصدار الآخر، فعلى سبيل المثال فإن مجلس النواب محظورٌ عليه التعديل في النفقات التى 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 نصًّا 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 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 النشاط التى تقوم بها تلك الجهات، وأخرج بموجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية، وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التى يصدر بتحديدها قرار عن 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.

واستظهرت الجمعية العمومية أيضًا من استعراضها أحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه أن الحكم الوارد فى المادة (٢٧) منه 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 التى تندرج ضمن الموازنة العامة للدولة، ولا يشمل الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التى 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 غيرها، 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 عن رئيس مجلس الوزراء بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى 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 التى يتحقق بشأنها هذا الأثر؛ فإن شمول هذا القرار لهيئة معينة، أو عدم شموله لها، 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.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن قانون إنشاء هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء حدد اختصاصات وموارد الهيئة على غرار الهيئات العامة الاقتصادية، وألزمها اتباع قواعد النظام المحاسبى الموحد، وعلى الرغم من خلو قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بتحديد الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى لا تشملها الموازنة العامة للدولة وتعديلاته من إدراج هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء ضمن الهيئات الاقتصادية فى تطبيق نص المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، فإنه بمطالعة الأحكام التى تضمنها قانون إنشاء الهيئة، وتتبع قوانين ربط موازناتها منذ نشأتها بدءًا من القانون رقم (١٨) لسنة ١٩٨٠ بربط موازنة الهيئة للسنة المالية ١٩٨٠/١٩٨١ حتى قرار رئيس الجمهورية بالقانون (٧٧) لسنة ٢٠١٤ بربط موازنة الهيئة للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥، وقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة الهيئة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦، تبين أن المشرع اختص هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء بموازنة خاصة، يتم إعدادها بشكل اقتصادي على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية ويتم إصدارها بقانون مستقل عن قانون ربط الموازنة العامة للدولة، الأمر الذى يكشف عن أن موازنة الهيئة المذكورة لا تندرج فى عداد الموازنة العامة للدولة، وإنما يطبق عليها ما يطبق على موازنات الهيئات الاقتصادية فى الحدود آنفة البيان.

ولاحظت الجمعية العمومية، أن المشرع ناط بمجلس إدارة هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء – بوصفه السلطة العليا المهيمنة على شئون الهيئة، وتصريف أمورها – وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة وتنظيم شئونهم الوظيفية، وخاصة فيما يتعلق بالتأمين عليهم، ورعايتهم الصحية والاجتماعية، وبدل السفر، ومصاريف الانتقال. وتنفيذًا لذلك صدرت لائحة نظام العاملين بالهيئة، والتى خولت مجلس إدارة الهيئة سلطة وضع نظام للرعاية الاجتماعية للعاملين بالهيئة، ومن أحيل منهم على المعاش، كما وافق مجلس الإدارة بجلسته رقم (٢) لسنة ١٩٩٥ على الشروط والقواعد التنفيذية لمنح حافز التقدير، بعد اعتمادها من وزير الكهرباء، وأن الرئيس التنفيذى للهيئة أصدر القرار رقم (١٣) لسنة ١٩٩٦ بقواعد صرف حافز التقدير للعاملين الدائمين في الهيئة عند إحالتهم على المعاش أو الوفاة، والذى يبين منه أن حافز التقدير الذى تقرر صرفه للعاملين الدائمين فى الهيئة عند بلوغهم سن الإحالة على المعاش أو الوفاة يعد فى حقيقته وفقًا للآثار القانونية التى اتجهت إرادة مصدر القرار المشار إليه إلى إحداثها – وبصرف النظر عن العبارات المستعملة فى صياغة هذا القرار – من قبيل المبالغ المالية التى تقررها الجهة عند نهاية الخدمة، والتى تمنح للعامل بالضوابط المقررة، بالإضافة إلى ما يستحقه عند ترك الخدمة من معاش أو تعويض، أخذًا بعين الاعتبار أن ما أسمته الهيئة حافزا للتقدير يمنح دفعة واحدة، ويفتقد مقومات صرف الحوافز لعدم ارتباطه بجودة الأداء أو لتحقيق مستويات عليا من الأرباح، كما لا يعد راتبًا أو أجرًا عن مدة العمل بها، ولا في حكم الراتب أو الأجر، ولا مكافأة أو تعويضًا لافتقاده مقوماتها؛ إذ إن العامل بالهيئة يتقاضى راتبه ومكافآته عن عمله بالهيئة بصورة كاملة خلال مدة عمله قبل المعاش أو الوفاة، وإنما لا يعدو أن يكون التزامًا ألزمت به الهيئة ذاتها تجاه العاملين بها بالضوابط المقررة، ويستحق عندما يترك العامل الخدمة، سواء بالمعاش أو الوفاة، وذلك بمنحه تلك الإضافة المالية كنوع من الرعاية الاجتماعية له بوصفه إحدى أدوات تسيير المرفق الذى تقوم عليه الهيئة.

ولما كان ذلك، وكانت الغاية من تقرير حافز التقدير المشار إليه لمن انتهت خدمتهم من العاملين بالهيئة، سواء بالوفاة أو بالإحالة على المعاش، هو تحقيق نوع من الرعاية الاجتماعية لهم أو لأسرهم من بعدهم بتوفير مبلغ مالى يكفل لهم سبل الحياة الكريمة بعد أن ساهموا بجهدهم فى تحقيق إيرادات للهيئة، وتحسين مستوى خدماتها، وكان الثابت أنه صدر عن السلطة المختصة بإصداره، مستوفيًا جميع الإجراءات اللازمة لإقراره، فضلاً عن أنه كان يتم صرفه طوال عشرين عامًا للعاملين المنتهية خدمتهم حتى صدور تأشيرات الموازنة العامة للهيئة للعام المالى ٢٠١٤/٢٠١٥ دون اعتراض من وزارة المالية، وإذ رسم المشرع الدور الذى تمارسه وزارة المالية للرقابة على الصرف بالنسبة إلى الهيئات الاقتصادية – بمقتضى حكم المادة (٢٣)

من قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه – بحيث يقتصر دورها على الرقابة المالية قبل الصرف من حسابات الهيئة طبقًا للقواعد المقررة بالهيئة فى ضوء أحكام القانون المنظم لها، والقرارات التنفيذية الصادرة تنفيذًا لهذا القانون، ومن ثم فإنه من الواجب على من يمارس الرقابة المالية على الهيئة عدم تجاوز حدود اختصاصه القانونى الذى يقتصر على التأكد من صدور هذه المكافأة (المسماة بحافز التقدير) من السلطة المختصة بالهيئة طبقًا للمكنات المقررة قانونًا لهذه السلطة، ودون أن يكون من حق ممارس الرقابة أن يعترض على هذا الصرف لاسيما أن صرف هذه المكافاة استمر طوال المدة آنفة الذكر بعد توقيع ممثل وزارة المالية على شيكات الصرف كتوقيع ثانٍ، وكان يتم إدراجها سنويا فى موازنة الهيئة بموافقة وزارة المالية، ولم يثبت اعتراض وزارة المالية في أية مرحلة سابقة على الصرف، وهو ما يمثل إقرارا منها باستيفاء جميع الضوابط المالية لمنح هذا الحافز ومطابقة صرفه لقواعد المحاسبة الحكومية.

ولا ينال من ذلك ما ورد فى المادة (٤) من التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٤ بربط موازنة هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء للسنة المالية ٢٠١٤/٢٠١٥، والقرار بقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٥ بربط موازنة هيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦، من حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الهيئات الاقتصادية، إذ إن ذلك مردود بما تنص عليه المادة (السابعة) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٧٧) لسنة ٢٠١٤ والقرار بقانون رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٥ من سريان أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة به على الهيئة بما لا يتعارض مع قانون إنشائها، ومن ثم يكون إدراج حافز التقدير بموازنة الهيئة، وصرفه للعاملين بها، متفقًا مع صحيح حكم القانون، ويغدو امتناع مندوب وزارة المالية عن صرف هذا الحافز للعاملين بالهيئة غير قائم على سند من القانون.

كما لا يصلح سندا للقعود عن الوفاء بهذه المكافأة (حافز التقدير) الاستناد إلى ما ورد في منشوري وزارة المالية رقمي (٩) لسنة ٢٠١٣ و(٧) لسنة ٢٠١٤، حيث إن هذين المنشورين لا يمثلان سوى توجيهٍ لا يمكن أن يحول دون حصول كل ذى حق على حقه المستمد من القانون والقرارات الصادرة تنفيذًا له.

ولا يحاجّ فى ذلك الادعاء بأن صرف حافز تقدير للعاملين بالهيئة يخالف أحكام قانون التأمين الاجتماعى ويمثل ازدواجًا لصرف مكافأة نهاية الخدمة فى ضوء تقرير قانون التأمين الاجتماعى مكافأة متى توفرت إحدى حالات استحقاق المعاش أو تعويض الدفعة الواحدة بواقع شهر عن كل سنة من سنوات مدة الاشتراك فى نظام المكافأة، حيث إن ذلك مردود بوجود اختلاف واضح فى سند تقرير ومقدار المكافأة المقررة

فى نظام التأمين الاجتماعى والمستحقين لها وشروط الاستحقاق والوعاء الذى تصرف منه عن المكافأة (حافز التقدير) فى الحالة الماثلة بما يستحيل معه إعمال حكم القياس بينهما أو بما يمنع استحقاق العامل لإحداهما استحقاقه للمكافأة الأخرى، فالمكافأة المقررة بقانون التأمين الاجتماعى تستحق نظير اشتراكات يتم حسابها إكتواريًا على أساس عدد المشتركين ولا تمنح إلا لهؤلاء المشتركين وتصرف من صندوق التأمينات طبقًا لقانون التأمين الاجتماعى، أما حافز التقدير فهو يستحق لجميع العاملين كنوع من الرعاية الاجتماعية لإعانتهم أو إعانة ورثتهم على الحياة بعد إنهاء خدمتهم لجهودهم التى بذلوها فى خدمة الهيئة، ويصرف من موازنة الهيئة بما فحواه أن مناط استحقاق كل منهما يختلف عن الآخر، إذ إن لكل منهما مجاله ومناطه، ومن ثم فإن استحقاق أى منهما لا يحول دون استحقاق الآخر ما دام قد توفر فى العامل مناط استحقاق كل منهما.

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى مشروعية تقرير حافز التقدير للعاملين بهيئة المحطات النووية لتوليد الكهرباء، وإدراج المبلغ المقابل لتكاليف هذا الحافز في موازنة الهيئة، وذلك على التفصيل السابق.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٠٠ / ٩ / ٢٠١٨

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين سيد أبو حسين
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