بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	١٠
بتاريخ :	٢٠١٠/١/٧

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٦٥٤

السيد الدكتور / رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تحية طيبة وبعد،،،

اطلعنا على كتابكم رقم ٢٩١٨ المؤرخ ٢٠٠٨/١١/١٠ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة في شأن طلب الرأي من الجمعية العمومية في مدي جواز الجمع بين بدل طبيعة العمل ومكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه سبق للجهاز المركزي للتنظيم والإدارة مخاطبة إدارة فتوى رئاسة الجمهورية وملحقاتها بكتابه رقم ٨٢٤ المؤرخ ٢٠٠٨/٣/١١ لاستطلاع رأيها عن مدي سريان أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٢١ لسنة ١٩٦٨ بمنح بدل طبيعة عمل للسيد / سمير محمد عبد الجواد أثناء عمله سكرتيرًا عامًا مساعدًا لمحافظة بني سويف وعن مدى جواز الجمع بينه وبين مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية الصادرة من وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ١٩٩٩، حيث عرض الموضوع على اللجنة الأولى لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة فانتهت بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١١ إلي جواز جمع المعروضة حالته بين بدل طبيعة العمل ومكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية متي توافرت شروط استحقاق كل منهما تأسيسا على أنه لا يوجد قانونا ما يمنع الجمع بينهما، وإذ ارتأى الجهاز أن هذا الموضوع يؤثر على طائفة كبيرة من قيادات الإدارة المحلية بما يستلزم التأكد من استمرار العمل ببدل طبيعة العمل المقرر بقرار رئيس الجمهورية المشار إليه في ظل العمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ومن أن أسباب تقريره ما زالت باقية في ظل صدور ضوابط صرف مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية التي جاءت لإثابة هذه القيادات عما يبذلونه من

جهد وحددت ذات الوظائف الواردة بقرار رئيس الجمهورية المشار إليه، فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية للإفادة بالرأي في هذا الشأن.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٢١ من أكتوبر سنة ٢٠٠٩م الموافق ٢ من ذي القعدة سنة ١٤٣٠هـ، فاستعرضت أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الذي ينص في المادة (٤٢) على أنه "..... ويجوز لرئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وفقًا للقواعد التي يتضمنها القرار الذي يصدره في هذا الشأن وبمراعاة ما يلي: ١- بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة. ٢- ..... ٣- ..... ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقًا لما تقدم على ١٠٠% من الأجر الأساسي"، وفي المادة (٤٦) على أنه "يستحق شاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التي يكلف بها من الجهة المختصة وذلك طبقًا للنظام الذي تضعه السلطة المختصة، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ في هذه الأحوال"، وفي المادة (٥٠) المستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ على أنه "تضع السلطة المختصة نظامًا للحوافز المادية والمعنوية للعاملين بالوحدة بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الأداء، على أن يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها، وبمراعاة ألا يكون صرف تلك الحوافز بفئات موحدة وبصورة جماعية كلما سمحت طبيعة العمل بذلك وأن يرتبط صرفها بمستوى أداء العامل والتقارير الدورية المقدمة عنه"، وفي المادة (١٠٦) على أن "يستمر العمل بالقوانين والقرارات واللوائح السارية وقت صدور هذا القانون فيما لا يتعارض مع أحكامه....."، كما استعرضت الجمعية العمومية قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٢١ لسنة ١٩٦٨ بشأن بعض الأحكام الخاصة برؤساء مجالس المدن ورؤساء الأحياء والسكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين للمحافظات والذي ينص في المادة (١) على أن "يمنح رؤساء مجالس المدن ورؤساء الأحياء من العاملين بالدولة والسكرتيرون العامون والسكرتيرون العامون المساعدون للمحافظات – بالإضافة إلى مرتباتهم وعلاواتهم – مكافآت شهرية كبدل طبيعة عمل مقدارها خمسة وثلاثون جنيهًا شهريًا......"، وفي المادة (٦) على أن "يلغى كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القرار".

وتبين للجمعية العمومية من مطالعة ضوابط صرف مكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية الصادرة عن وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ١٩٩٩ أنها كانت تسرى على وظائف سكرتير

عام المحافظة وسكرتير عام مساعد المحافظة ورؤساء المراكز والمدن والأحياء ونواب سكرتيري المراكز والمدن والأحياء ورؤساء القرى وتصرف شهريًا بفئات محددة للمستوفين لشروطها وفقًا للعناصر والقواعد الواردة في تلك الضوابط والتي لم تحظر الجمع بين المكافأة المقررة بموجبها وبين أي مكافآت أخرى أو جهود غير عادية أو أجور إضافية وغيرها، وأنه قد صدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٩ متضمناً إعادة تنظيم هذه الضوابط فنصت المادة الأولى منه على أن "تسري هذه القواعد علي شاغلي وظائف سكرتير عام المحافظة والسكرتير العام المساعد ورؤساء المراكز والمدن والإحياء ونواب سكرتيري المراكز والمدن والأحياء ورؤساء القرى الشاغلين لهذه الوظائف بصفه أصلية بالدرجة الممتازة وما دونها أو المنتدبين أو المعارين لشغلها"، وفي المادة الثانية على أن " يمنح شاغلوا هذه الوظائف مكافأة شهرية وفقا للفئات التالية..... وذلك في حدود الإعتمادات المالية المدرجة لهذا الغرض بموازنة الوحدة " وفي المادة الثالثة على أن " يتولى المحافظ المختص كل فيما يخصه تحديد قيمة المكافأة بالنسبة لشاغل كل وظيفة على حدة على ضوء التكليفات الموجهة إلي كل منهم ومستوي الإنجاز الذي يحققه وبناء على تقارير شهرية من الرؤساء المباشرين وتختلف قيمة المكافأة من عامل إلي آخر على ضوء ما يحققه من إنجاز من خلال الخطة الموضوعة لتنفيذ برامج العمل ولا تصرف هذه المكافآت بصفة جماعية وإنما بصفه فردية " ، وفي المادة الخامسة على أن "يحرم من هذه المكافآت :

١- من لم يؤد أداءً متميزاً على النحو الذي تقدره السلطة المختصة.

٢- من لم يحصل على مرتبة ممتاز خلال العام السابق على منح المكافأة.

٣- الموقع عليه أي جزاء من الجزاءات التأديبية خلال العام السابق على تقرير المكافأة".

وينص في المادة السادسة.على أن "يجوز الجمع بين قيمة المكافأة الفردية المقررة وفقا لهذه الضوابط وبين أي حوافز أو مكافأة أخري أو جهود غير عادية أو أجور إضافية".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع ارتأى استمرار العمل بالقرارات واللوائح السارية وقت العمل بأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه وذلك فيما لا يتعارض مع أحكامه، ومن ثم فإنه يتعين استمرار العمل بأحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٢١ لسنة ١٩٦٨ المشار إليه فيما قرره من منح مكافأة شهرية كبدل طبيعة عمل للسكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين للمحافظات ورؤساء مجالس المدن والذي كان ساريا عند صدور القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ طالما أنه لم يثبت صدور قاعدة جديدة تنظم منح هذا البدل على نحو مغاير وذلك بعد العمل بأحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بالأداة القانونية المقررة والتي تتم وفقا لنص المادة (٤٢) المشار إليها

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

بصدور قرار من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية، فإذا صدرت مثل هذه القاعدة وعلى النحو المشار إليه فإنه ينقضي العمل بالقرارات السابقة على صدورها.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المكافأة المقررة للسكرتيرين العامين والسكرتيرين العامين المساعدين للمحافظات ورؤساء مجالس المدن والأحياء لا تعدو أن تكون طبقا لصريح نص المادة (١) من القرار الجمهوري رقم ١٣٢١ لسنة ١٩٦٨ المشار إليه من بدلات طبيعة العمل التي شرعت لمواجهة ما يتعرض له شاغل الوظيفة المقرر لها البدل من مخاطر ومقابلاً له عن أداء العمل في ظروف غير عادية وما تقتضيه طبيعة عمل هذه الوظيفة من بذل جهد متميز عن غيرها من الوظائف، في حين أن مكافأة الأداء والجهود المتميزة لقيادات الإدارة المحلية المقررة للسكرتيرين العامين والمساعدين للمحافظات ورؤساء ونواب وسكرتيري المراكز والمدن والأحياء ورؤساء القرى – أيا كان سند تقريرها – هي نوع من التعويض عن الجهد غير العادي الذي تبذله قيادة الإدارة المحلية – صاحبة السلوك الوظيفي المنضبط – في أداء عملها فهي رهينة بتأدية العمل والاضطلاع بالمسئوليات والمهام ولا تستحق لمجرد شغل الوظيفة المقررة لها هذه المكافأة ومن ثم فإن مناط استحقاقها هو الأداء الفعلي للعمل وتحقيق المعدلات ونسبة الإنجاز المطلوبة منه، سواء في غير أوقات العمل أو في أوقاته أو أدائها على وجه يتسم بالتميز والدقة ، بما مفاده وجود تغاير وتمايز بين مناط استحقاق كل من بدل طبيعة العمل ومكافأة الأداء المتميز المشار إليهما الأمر الذي لا وجه معه للقول بأن اللاحق فيهما ينسخ السابق وذلك لأن لكل منهما مجال ونطاق يختلف عن الآخر بحيث تنتفي فكرة الإلغاء أو النسخ الضمني لأحدهما بالآخر.

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى عليه إفتاؤها من أن البدل الذي يمنح للعامل سواء كان عوضا عن نفقات تكبدها في سبيل أداء عمله أو عن طاقة يبذلها أو مخاطر معينة يتعرض لها عند أدائه له أو تستلزمها طبيعته أو مقابل ما إقتضته وظيفته من تطلب تفرغه للقيام بأعبائها أو غيرها ، إنما ينبثق عن علاقة العمل ويتصل بظروف أدائه ويستحق بمناسبة تنفيذه وبالتالي فإنه إذا ما توافرت في العامل شروط استحقاق البدل – أيًا كان مسماه – أو واجه الظروف والمخاطر التي دعت إلى تقديره نشأ له الحق في استئدائه بما لا يجوز معه أن يحرم من الحق فيه لمجرد قيام حقه في بدل آخر غيره ، ذلك أنه متي تعددت وتغايرت البدلات – بحسب شروط وظروف منح كل منها – وتباين مناط استحقاق كل منها فإن اجتماع الحقوق فيها – بعد أن استجمع مستحقوها عناصر نشوئها – يتعين أن يكون مشمولا بالحماية القانونية المقررة للأجر.

ومن حيث أنه بتطبيق ما تقدم على المعروضة حالته فإن استحقاقه لبدل طبيعة العمل المقرر بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٢١ لسنة ١٩٦٨ نظير عمله سكرتيراً عاماً مساعداً لمحافظة بني سويف لا يستوي حائلا دون إستحقاقه لمكافأة الأداء المتميز لقيادات الإدارة المحلية باعتبار أنه لا يوجد ما يحظر الجمع بينهما طالما توافر في شأنه مناط الإستحقاق وفقا للشروط المقررة بالنسبة لهما باعتبار أن لكل منهما ذاتيته وسنده القانوني المستقل وموجبات وأوضاع استحقاق مغايرة للآخر على النحو المشار إليه آنفًا، الأمر الذي من مقتضاه أحقية المعروضة حالته في الجمع بين كل من البدل والمكافأة المشار إليهما.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أحقية المعروضة حالته في الجمع بين بدل طبيعة العمل المقررة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٢١ لسنة ١٩٦٨ ومكافأة الأداء المتميز المقررة لقيادات الإدارة المحلية، طالما أنه توافرت في شأنه شروط استحقاق كل منهما.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢ /١ /٢٠١٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/

محمد عبد الغني حسن

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني

المستشار /

أحمد عبد التواب موسى

نائب رئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

أحمد//
محمود//