بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٤٨٧
بتاريخ:	١٤ /١١/ ٢٠١٨

ملف رقم: ٥٩٣/١/٥٤

السيد الأستاذ الدكتور/ رئيس جامعة الأزهر

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٧٣٢٣) المؤرخ ٢٠١٧/١٠/١ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة بشأن طلب الإفادة بالرأي في مدى صحة المناقضات الواردة إلى مستشفى الحسين الجامعي من الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن ما يلي: أولًا- حساب العلاوات الخاصة للمعينين بعد تاريخ ١٩٩٣/٧/١ على بداية الأجر فى تاريخ التعيين الفعلى دون ضم علاوات مدة الخبرة العلمية والعملية. ثانيًا: عدم جواز منح العلاوة التشجيعية لأعضاء الإدارة القانونية بالمستشفى حال حصولهم على تقرير كفاية بمرتبة جيد. ثالثًا: عدم جواز ضم مدة الخدمة العسكرية لأعضاء الإدارة القانونية.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه وردت إلى مستشفى الحسين الجامعى مناقضات متكررة من الجهاز المركزى للمحاسبات بخصوص ما يلي: أولًا- حساب العلاوات الخاصة للمعينين بعد تاريخ ١٩٩٣/٧/١ على أساس بداية مربوط الدرجة فى تاريخ التعيين الفعلى مضافًا إليه العلاوات الناشئة عن ضم مدة الخبرة العلمية والعملية، حيث اعتبرها الجهاز مخالفة، وطلب أن يتم حساب العلاوات الخاصة على بداية مربوط الدرجة المعين عليها فقط، وقد تم الرد على الجهاز بأنه طبقا للمبدأ رقم (٢٣١) من المبادئ الصادرة عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، فإن التسوية التى تمت فى ظل قاعدة قانونية صحيحة وقت صدورها، تكون صحيحة، وأن جميع الحالات اللاحقة على صدور فتوى الجمعية العمومية بجلستها بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٩، يتم حساب العلاوات الخاصة لها على أساس

بداية مربوط الدرجة دون ضم علاوات مدة الخبرة العلمية أو العملية، علما بأن المستشفى منذ عام ٢٠٠٦ يحسب العلاوات الخاصة على أساس بداية مربوط الدرجة فى تاريخ التعيين. ثانيًا- منح العلاوة التشجيعية لأعضاء الإدارة القانونية بالمستشفى الحاصلين على تقرير كفاية بمرتبة جيد، حيث اعتبرها الجهاز مخالفة لأن منح العلاوة التشجيعية يستلزم الحصول على تقرير كفاية بمرتبة ممتاز، وتم الرد على الجهاز بأن منح العلاوة التشجيعية تم استنادًا إلى ما ورد بالبند الثالث من الكتاب الدورى رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨ بشأن معاملة أعضاء الإدارات القانونية الخاضعين لأحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ من معاملة مرتبة جيد كمرتبة ممتاز فى منح العلاوة التشجيعية. ثالثًا- ضم مدة الخدمة العسكرية لأعضاء الإدارة القانونية بالمستشفى حيث اعتبرها الجهاز مخالفة، وتم الرد بأن الضم طبقا للمادة (٤٤) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١، وإزاء الخلاف في الرأي طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٠ من أكتوبر عام ٢٠١٨م، الموافق أول صفر عام ١٤٤٠هـ؛ فاستعرضت ما استقر عليه إفتاؤها بجلسة ١٩٩٦/٤/٢ (ملف رقم ١٣٣١/٤/٨٦)، وجلسة ٢٠٠٣/٦/١٨ (ملف رقم ١٤٦٦/٤/٨٦)، وجلسة ٢٠٠٣/١١/١٩ (ملف رقم ١٤٨٩/٤/٨٦)، وجلسة ٢٠٠٤/٥/١٩ (ملف رقم ١٤٩٧/٤/٨٦)، وجلسة ٢٠٠٥/٢/١٦ (ملف رقم ١٥١٠/٤/٨٦)، وجلسة ٢٠١٣/٤/٣ (ملف رقم ١٧٤٤/٤/٨٦)، وجلسة ٢٠١٤/٣/١٩ (ملف رقم ١٧١٨/٤/٨٦)، من أن قوانين منح العلاوات الخاصة للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام المتعاقبة أرقام (١٠١) لسنة ١٩٨٧، و(١٤٩) لسنة ١٩٨٨، و(١٢٣) لسنة ١٩٨٩، و(١٣) لسنة ١٩٩٠، و(١٣) لسنة ١٩٩١، و(٢٩) لسنة ١٩٩٢، و(١٧٤) لسنة ١٩٩٣، و(٢٠٣) لسنة ١٩٩٤، و(٢٣) لسنة ١٩٩٥، و(٨٥) لسنة ١٩٩٦، و(٨٢) لسنة ١٩٩٧، و(٩٠) لسنة ١٩٩٨، و(١٩) لسنة ١٩٩٩، و(٨٤) لسنة ٢٠٠٠، و(١٨) لسنة ٢٠٠١، و(١٤٩) لسنة ٢٠٠٢، و(٨٩) لسنة ٢٠٠٣، و(٨٦) لسنة ٢٠٠٤، و(٩٢) لسنة ٢٠٠٥، و(٨٥) لسنة ٢٠٠٦، و(٧٧) لسنة ٢٠٠٧، و(١١٤) لسنة ٢٠٠٨، و(١٢٨) لسنة ٢٠٠٩، و(٧٠) لسنة ٢٠١٠، و(٢) لسنة ٢٠١١، و(٨٢) لسنة ٢٠١٢، و(٧٨) لسنة ٢٠١٣، و(٤٢) لسنة ٢٠١٤، نصت جميعها على أن تُمنح علاوة خاصة بنسبة معينة من أجر العامل الموجود بالخدمة في التاريخ المحدد بالقانون المقرر لها، وبالنسبة

إلى من يُعين بعد هذا التاريخ يُمنح العلاوة الخاصة منسوبة إلى أجره في تاريخ التعيين، ونصت المادة الرابعة من القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٩٢ على ضم العلاوة المقررة بالقوانين الواردة به إلى الأجر الأساسي للعامل في التاريخ المحدد قرين كل قانون، بحيث تصبح هذه العلاوات جزءًا لا يتجزأ من هذا الأجر، ولا يتسنى فصلها عنه ولو تجاوز العامل بهذا الضم نهاية ربط الدرجة أو المربوط الثابت المقرر لوظيفته. وبمثل هذا جرى نص المادة الرابعة من قوانين منح العاملين بالدولة علاوة خاصة، المشار إليها آنفًا.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع وإن قرر ضم العلاوات الخاصة إلى الأجر الأساسي للعامل، لم يتطرق إلى تعديل بداية ونهاية مربوط الدرجات كما هي واردة بالجداول القائمة حتى يمكن أن تنسب إليها العلاوة الخاصة المزمع منحها لمن يعين مستقبلًا باعتبار أنها تحدد بنسبة معينة من هذه البداية، ولا يغير من ذلك أن العامل الذي يعين حديثًا يمنح أجرًا أساسيًا يجاوز بداية الربط المحدد بالجداول الخاصة بنظم التوظف، إذ إن الأجر ينصرف فقط إلى إمكانية استحقاق العامل هذه الزيادة، رغم تجاوزها بداية أجر التعيين كما هو وارد بجدول المرتبات، وعلى ذلك فإن ضم العلاوات الخاصة إلى الأجر الأساسي للعامل ليس من شأنه تعديل بداية ربط الدرجات أو نهايتها كما وردت بجداول نظم التوظف.

وأكدت الجمعية العمومية أن نطاق العلاوات الخاصة بالنسبة إلى المعينين بعد تاريخ العمل بالقانون المقرِّر للعلاوة الخاصة يتحدد بتاريخ التعيين، وعلى ذلك فالمُعيَّن بعد الأول من يوليو سنة ١٩٩٣ تُحسب العلاوات الخاصة السابقة على التعيين بالنسبة إليه على أساس بداية ربط الدرجة المعين عليها في تاريخ الاستحقاق، بدون ضم العلاوات الخاصة، ولا يجوز إعادة تدرج هذه العلاوات عن الفترة السابقة على تاريخ التعيين الفعلي لكونه لم يكن موجودًا بالخدمة وقت صدور هذه القوانين، أما إذا استحق علاوة خاصة فيما بعد، فتدخل العلاوات الخاصة التي حلّ موعد ضمها ضمن الراتب الأساسي المحسوبة عليه نسبة العلاوة الخاصة.

واستظهرت الجمعية العمومية من استعراضها قواعد الاعتداد بمدد الخبرة المكتسبة علميًا وعمليًا الواردة بالمادة (٢٧) من قانون نظام العاملين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ –الذى كان نافذا حينها على الواقعة محل طلب الرأى قبل إلغائه بالقانون (رقم ٨١) لسنة ٢٠١٦–

أن المشرع وإن قرر إضافة قيمة علاوة دورية بحد أقصى خمس علاوات إلى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة على مدة الخبرة المطلوب توفرها لشغل الوظيفة، فإنه لم يتطرق أيضًا إلى تعديل بداية ونهاية مربوط الدرجات كما وردت بالجداول المرافقة لنظم التوظف، حيث تظل بداية ونهاية مربوط الدرجات كما هي واردة بالجداول القائمة، وعلى ذلك فإن إضافة العلاوات الدورية المشار إليها نتيجة حساب مدد الخبرة السابقة إلى بداية أجر التعيين ليس من شأنه تعديل بداية ربط الدرجات أو نهايتها كما وردت بجداول المرتبات، والقول بغير ذلك من شأنه أن تصبح بداية أجر التعيين غير محددة تحديدًا منضبطًا، كما يؤدي إلى اختلاف بداية أجر التعيين من عامل إلى آخر، وهي نتيجة لم يهدف إليها المشرع وإلا كان قد نص عليها صراحة؛ الأمر الذي يؤكد أن إرادته قد انصرفت إلى الإبقاء على بداية ونهاية ربط الدرجات كما وردت بالجداول المرافقة بنظم التوظف.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما جرى عليه إفتاؤها بجلسة ١٩٩٧/٥/٢١ (ملف رقم ١٣٥٣/٤/٨٦)، من أن المشرع في إفصاح جهير واضح العبارة وقاطع الدلالة، قضى في المادة (٢٤) من قانون الإدارات القانونية الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بوجوب اللجوء فيما لم ينظمه هذا القانون من شئون أعضاء الإدارات القانونية إلى الأحكام السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام على حسب الأحوال، وكذا اللوائح والنظم المعمول بها في الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية، مما لا مناص معه من الانصياع لما قضى به المشرع على هذا النحو، وعدم جواز الانقطاع بصفة مطلقة في شئون أعضاء الإدارات القانونية عن الأحكام العامة التي تسري على العاملين بالجهات المنشأة بها الإدارات القانونية بمقولة إن لأعضاء الإدارات القانونية قانونهم الخاص الذي يسري وحده عليهم دون غيره، لما في هذا القول من تعارض مع حكم المادة (٢٤) من قانون الإدارات القانونية آنف البيان وتعطيل لتطبيقه. كما أن المشرع لم يختص أعضاء الإدارات القانونية بجدول ماليّ مستقل بما يجعلهم من ذوى الكادرات الخاصة على النحو الذي يحول دون استفادتهم من العلاوة التشجيعية المقررة لغيرهم من العاملين بالجهات التي يعملون بها؛ إذ قضت المادة (١) من القانون رقم (١) لسنة ١٩٨٦ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بأن يستبدل الجدول المرفق بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة والجدول

المرفق بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالقطاع العام على حسب الأحوال بالجدول المرفق بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه.

والحاصل أن منح أعضاء الإدارات القانونية العلاوة التشجيعية يجد سنده فى أحكام المادة (٥٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والتى تشترط لمنح تلك العلاوة أن تكون كفاية العامل قد حددت بمرتبة ممتاز عن العامين الأخيرين. ولما كانت كفاية أعضاء الإدارات القانونية تُقدر بعدة مراتب، فى ذروتها مرتبة ممتاز، طبقًا للمادة (١٠) من قانون الإدارات القانونية، ومن ثم فإنه يتعين لمنحهم العلاوة التشجيعية الحصول على مرتبة ممتاز التى استلزمها القانون المقرر لتلك العلاوة. ولا يجوز مخالفة ذلك والقول بالاكتفاء بمرتبة جيد بركيزة أنها أعلى المراتب التى تقدر بها كفاية أعضاء الإدارات القانونية وأنها تعادل مرتبة ممتاز وفقاً لما أوصت به لجنة شئون الإدارات القانونية؛ إذ إن ذلك أمر لا تملكه اللجنة المشار إليها وينطوى على افتئات على إرادة المشرع وتعديل لأحكام القانون.

واستعرضت الجمعية العمومية كذلك ما استقر عليه إفتاؤها بجلسة ٢٠٠٥/٤/٦ (ملف رقم ١٠٠٧/٣/٨٦)، وجلسة ٢٠١٤/٣/٥ (ملف رقم ٨٦ /١١٣٢/٣)، وجلسة ٢٠١٤/١١/٥ (ملف رقم ١١٣٥/٣/٨٦) من أن المشرع في القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ بشأن الإدارات القانونية -رعاية منه لاستقلال أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، وضمانًا لحيادهم في أداء أعمالهم- أفرد تنظيمًا خاصًّا نظم فيه المعاملة الوظيفية لهم، إذ عين على سبيل الحصر الوظائف الفنية التي يشغلها أعضاء الإدارات القانونية، واشترط فيمن يعين في إحدى وظائف الإدارات القانونية أن تتوافر فيه الشروط المقررة في نظام العاملين المدنيين بالدولة أو القطاع العام حسب الأحوال، وأن يكون مقيدًا بجدول المحامين المشتغلين، وأن يكون قد مضى على قيده بجدول المحامين المدة المبينة قرين كل وظيفة من الوظائف المشار إليها في المادة (١٣) من هذا القانون، ومن ثم فإن مدد القيد والاشتغال بالمحاماة التي اشترطتها هذه المادة لشغل وظائف الإدارات القانونية هي شرط أساسي تأهيلي يلزم توافره لشغل هذه الوظائف سواء عن طريق التعيين أو الترقية أو الندب، وأنه إذا كان قانون الإدارات القانونية سالف البيان من قوانين التوظف الخاصة التي تسري أحكامه في خصوص النطاق الوظيفي المضروب له، وإذا كان منطق التفسير يقبل استدعاء أحكام التوظف

العامة في النظام الخاص فيما لم يرد فيه حكم مخصوص، فإن ذلك مشروط بألّا يتضمن النظام العام أحكامًا تتعارض مع أحكام القانون الخاص أو تتنافى مع مقتضاها أو تتنافر مع مفادها، وذلك في ضوء أن قانون الإدارات القانونية هو الأساس في تنظيم شئون أعضاء ومديري الإدارات القانونية، ومن ثم لا يجوز الرجوع إلى أحكام القانون العام إلا فيما لم يتناوله القانون الأول بالتنظيم، وبشرط ألّا يتعارض مع أحكامه أو يتنافى مع طبيعته الخاصة.

ولاحظت الجمعية العمومية أن تعيين أعضاء الإدارات القانونية وترتيب أقدمية المعينين قائم- وفقًا لقانون الإدارات القانونية- على ضابط واحد لا بديل له ولا استثناء عليه، وهو تاريخ القيد في نقابة المحامين ومدة الاشتغال بالمحاماة والأعمال النظيرة التي تحددها نقابة المحامين، ويجري ترتيب المعينين وفق هذا الضابط المعبر عن الطبيعة الخاصة التي أراد المشرع إضفاءها على وظائف الإدارات القانونية ليفرقهم بها عن غيرهم من العاملين الخاضعين لقوانين التوظف العامة، وليقربهم من أو يدخلهم ضمن وظائف ذوي الكادرات الخاصة.

ولما كان حساب مدة الخدمة العسكرية طبقًا لنص المادة (٤٤) من قانون الخدمة العسكرية والوطنية الصادر بالقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨٠، وما يترتب على ذلك من حساب أقدمية افتراضية، يتعارض مع الأحكام القانونية المنظمة لشئون أعضاء الإدارات القانونية، بحسبان الأقدمية التي قررها نص المادة (٤٤) لن تحسب في مدد القيد بجدول نقابة المحامين والتي تشكل شروطًا للتعيين والترقية في وظائف الإدارات القانونية على النحو المتقدم؛ الأمر الذي يغدو معه متعينًا القول بعدم جواز حساب مدة الخدمة العسكرية لأعضاء الإدارات القانونية، لما في ذلك من إخلال بنظامهم الوظيفي الذي اختصهم المشرع به وأراده- دون غيره – لهم.

وترتيبا على ما تقدم، فإن المعروضة حالاتهم: السيد/ محمد إسماعيل أحمد حماد، المعين بموجب الأمر التنفيذي رقم ٢١٨ بتاريخ ٢٠١٠/٥/٥ في وظيفة طبيب بشرى بالدرجة الثالثة التخصصية بقسم الأشعة اعتبارا من تاريخ تكليفه بالمستشفى الحاصل في ٢٠٠٦/٩/١٠، والسيدة/ رنا سعد الدين محمد إبراهيم، المعينة بموجب الأمر التنفيذي رقم ٣٠١ بتاريخ ٢٠٠١/٧/٩ في وظيفة إخصائي طب بشري بالدرجة الثالثة التخصصية بالمجموعة النوعية لوظائف الطب البشري بوحدة التخاطب بقسم الأنف والأذن والحنجرة، والسيدة/ ماجدة عبد الكريم محمد، المعينة بموجب الأمر التنفيذي رقم ١١٧

بتاريخ ١٩٩٠/٨/٢١ بوظيفة إخصائي تمريض بالمجموعة النوعية لوظائف التمريض العالي اعتبارا من ١٩٩٠/٥/٢٤ والتى تسلمت العمل بتاريخ ١٩٩٤/١/١، جميعهم تم تعيينهم فى تاريخ لاحق على ١٩٩٣/٧/١، ومن ثم يتعين حساب العلاوات الخاصة لهم على أساس بداية مربوط الدرجة المعين عليها كل منهم، دون إضافة العلاوات الخاصة السابقة على تعيينهم، أو العلاوات المستحقة لهم بسبب ضم مدة الخبرة العلمية أو العملية.

وبالنسبة إلى المعروضة حالتاهما: السيد/ خالد راغب أحمد سليمان، محام أول صدر له أمر تنفيذي رقم ٣٥٣ بتاريخ ٢٠١١/٦/٢٨ بمنحه علاوة تشجيعية بدءًا من ٢٠١١/٦/٢٠ لحصوله على تقرير التفتيش عن الفترة من ٢٠١٠/١٠/١، حتى ٢٠١٠/٤/٣٠ بمرتبة جيد، والسيدة/ سهير زكريا محمد فرج، كبير محامين صدر الأمر التنفيذي رقم ٣١٩ بتاريخ ٢٠١٠/٦/١٢ بمنحها وآخرين علاوة تشجيعية بدءًا من ٢٠١٠/٦/٨ لحصولها على تقرير التفتيش عن الفترة من ٢٠١٠/١/١، حتى ٢٠١٠/٤/٣٠ بمرتبة جيد، فإنه لا يتوفر بشأنهما شروط استحقاق العلاوة التشجيعية فيما يتعلق بالحصول على تقرير كفاية بمرتبة ممتاز عن العامين الأخيرين، إذ إن مرتبة جيد لا تعادل مرتبة ممتاز.

أما المعروضة حالتاهما: السيد/ إسماعيل أحمد محمد سيف النصر، المعين في وظيفة محام ثالث من الدرجة الثالثة التخصصية بالمجموعة النوعية لوظائف القانون بدءًا من ١٩٩٧/٧/٢٤، وصدر الأمر التنفيذي رقم ٥٣٣ بتاريخ ٢٠٠٣/١١/١٥ بضم مدة الخدمة العسكرية وأرجعت أقدميته في الدرجة الثالثة إلى ١٩٩٦/٦/٤ بدلًا من ١٩٩٧/٧/٢٤، والسيد/ خالد راغب محمد سليمان، المعين في وظيفة محام ثالث من الدرجة الثالثة التخصصية بالمجوعة النوعية لوظائف القانون بدءًا من ١٩٩٦/١/١١ وصدر الأمر التنفيذي بضم مدة الخدمة العسكرية وأرجعت أقدميته في الدرجة الثالثة إلى ١٩٩٤/١٢/١ بدلًا من ١٩٩٦/١/١١، فلما كان من شأن ضم مدة الخدمة العسكرية لهما المساس بأقدمية التعيين التى تحددت لهما بين زملائهما من أعضاء الإدارة القانونية والتى تمت على وفق أحكام قانون الإدارات القانونية، كما أن ذلك من شأنه أيضًا أن يؤدى إلى إهدار المراكز القانونية التي ترتبت على وفق نظامهم القانونى، بما يعصف بهذا النظام نتيجة لما ينتج عن الضم من آثار عملية – في الأقدميات – تتناقض مع موجباته، فيكون ضم مدة الخدمة العسكرية فى هذه الحال غير جائز قانونا وتأكيدا لما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية.

ويبين من جماع ما تقدم أن مناقضات الجهاز المركزي للمحاسبات محل طلب الرأي قائمة على صحيح سندها من الناحية القانونية، فضلا عن أنه لم يستجد من الأوضاع، أو يطرأ من الموجبات، ما يستدعى العدول عن سابق إفتاء الجمعية العمومية.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى، صحة المناقضات الواردة إلى مستشفى الحسين الجامعى من الجهاز المركزى للمحاسبات في الحالات المعروضة، على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٤ / ١١ / ٢٠١٨

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع