بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٧٧٩
بتاريخ:	١٩ / ٥ / ٢٠١٩

ملف رقم: ٥٢١/١/٥٨

السيد المهندس/ وزير التجارة والصناعة

رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لتنفيذ المشروعات الصناعية والتعدينية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتاب رئيس الجهاز التنفيذي للهيئة العامة لتنفيذ المشروعات الصناعية والتعدينية رقم (٣٩٠) المؤرخ ٢٠١٨/٥/٨، الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارات الصناعة والكهرباء والطاقة والبترول، للإفادة بالرأى القانوني بشأن الكتاب الدوري الصادر من أمين عام مجلس الوزراء إلى السادة الوزراء والمحافظين المؤرخ ٢٠١٧/٦/١٧ فيما تضمنه من الالتزام بأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل بالقرار رقم (٥٤٩) لسنة ٢٠١٤، في ضوء ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في فتواها رقم (٤٠٩) بتاريخ ٢٠١٧/٢/٢٢- ملف رقم ٣٦٦/١/٥٨- من عدم مشروعيته، وكذا تحديد نطاق تطبيق الحد الأقصى المنصوص عليه فى قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه تنفيذًا للكتاب الدوري المؤرخ ٢٠١٧/٦/١٧ المشار إليه، طلب رئيس قطاع الشئون المالية بالهيئة العامة لتنفيذ المشروعات الصناعية والتعدينية من رئيس الإدارة المركزية للشئون القانونية بالهيئة رد مبلغ (٦١٨٧٨) جنيهًا قيمة ما تم صرفه بالزيادة على الحد الأقصى المقرر بخمسة عشر ألف جنيه سنويًا بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه مقابل حضور الجلسات

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

التي يتم تشكيلها للبت في المناقصات أو الممارسات أو المزايدات أو لإجراء دراسة فنية أو مالية أو قانونية أو غير ذلك من الأعمال أيًا كان نوعها. وفى ضوء ما انتهت إليه الجمعية العمومية في فتواها المشار إليها من عدم مشروعية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤، فقد طلب رئيس الجهاز التنفيذي للهيئة بموجب كتابه المشار إليه استطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة في هذا الشأن، والتي ارتأت إحالته إلى اللجنة الثالثة من لجان قسم الفتوى، والتي قررت إحالته إلى الجمعية العمومية؛ لما آنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٠ من إبريل عام ٢٠١٩م الموافق ٤ من شعبان عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٦٣) من الدستور الحالي تنص على أن: "الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم. ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة، ويشرف على أعمالها، ويوجهها فى أداء اختصاصاتها"، وأن المادة (٢٢٤) منه تنص على أن: "كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذًا، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقًا للقواعد والإجراءات المقررة فى الدستور...". وأن المادة (١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨(المُلغى) -والذي صدر قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه فى المجال الزمنى للعمل بأحكامه- كانت تنص على أن: "يُعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري أحكامه على: ١-العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الإدارة المحلية. ٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. ولا تسري هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات..."، وأن المادة (٢) منه كانت تنص على أنه: "فى تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد: ١-بالوحدة: (أ) كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة. (ب) كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية. (ج) الهيئة العامة. ٢- بالسلطة المختصة: (أ) الوزير المختص. (ب) المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية. (ج) رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص."، وأن المادة (٤٢) منه كانت تنص على أنه: "...ويجوز لرئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل بدل منها وفقا للقواعد

التى يتضمنها القرار الذي يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة ما يلي: (١) بدلات تقتضيها ظروف أو مخاطر الوظيفة بحد أقصى ٤٠% من بداية الأجر المقرر للوظيفة. (٢) بدل إقامة للعاملين فى مناطق تتطلب ظروف الحياة فيها تقرير هذا البدل أثناء إقامتهم فى هذه المناطق، ولا يخضع هذا البدل للضرائب. (٣) بدلات وظيفية يقتضيها أداء وظائف معينة بذاتها تستلزم منع شاغليها من مزاولة المهنة وذلك فى حدود الاعتمادات المالية المخصصة بالموازنة. ولا يجوز أن يزيد مجموع ما يصرف للعامل طبقا لما تقدم على ١٠٠% من الأجر الأساسي"، وأن المادة (٤٦) منه كانت تنص على أن: "يستحق شاغل الوظيفة مقابلًا عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة، وذلك طبقًا للنظام الذي تضعه السلطة المختصة، ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال".

كما تبين لها أن (المادة الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ تنص على أنه: "لا يجوز أن يزيد بدل حضور جلسات اللجان التى يتم تشكيلها للبت فى المناقصات أو المزايدات أو الممارسات أو لإجراء دراسات فنية أو مالية أو قانونية أو غير ذلك من الأعمال أيًا كان نوعها شاملًا بدل الانتقال عن المبالغ الآتية: (أ) اللجان التى يتم تشكيلها بقرار من الوزير أو المحافظ المختص ومن له سلطاتهما: ٣٠٠ جنيه للجلسة الواحدة. (ب) اللجان التى يتم تشكيلها بقرار من رئيس الهيئة أو المصلحة أو الجهاز ذات الموازنة الخاصة أو رئيس شركة القطاع العام ومن له سلطاته: ٢٠٠ جنيه للجلسة الواحدة"، وأن (المادة الثانية) منه المستبدلة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥٤٩) لسنة ٢٠١٤، تنص على أنه: "لا يجوز أن يزيد صافى ما يحصل عليه أي شخص من بدل حضور وانتقال عن أي لجنة من اللجان التى يشترك فيها على خمسة عشر ألف جنيه سنويًا، ولا أن يزيد صافى ما يحصل عليه من جميع ما يشترك فيه من اللجان من بدلات حضور وانتقال مضافًا إليه ما يحصل عليه من مرتب أو أجر أو مكافأة أو جهود غير عادية أو أجر إضافي أو حوافز على الحد الأقصى للدخل المقرر قانونًا"، وأن (المادة الثالثة) من القرار ذاته تنص على أن: "تسرى أحكام هذا القرار على ما يتقاضاه العاملون- من جهات عملهم الأصلية- بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

والاقتصادية والخدمية، والعاملون الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وشركات القطاع العام، وذلك سواء كان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا أو بأية صفة أخرى".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع أوكل بموجب المادة (٤٦) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة آنف الذكر- قبل إلغائه- إلى السلطة المختصة، ممثلةً في الوزير، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص، وضع نظام لمقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية الذى يستحقه شاغل الوظيفة حال تكليفه بأداء جهد غير عادى، أو القيام بأعمال إضافية، وأوجب المشرع أن يتضمن هذا النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ حال أداء الأعمال التى يُكلف بها، وذلك بصرف النظر عن المسمى الذى تتم تسمية هذه المبالغ به، مادامت السلطة المختصة قدرت أن ثمة جهدًا غير عادى يُبذل، أو عملاً إضافيًا يُنفذ يتعين الإثابة على أدائه، وذلك بحسبان أن عبارتي: "الجهود غير العادية"، و"الأعمال الإضافية" وردتا عامتين مطلقتين دون تقييد، بما يشمل جميع المبالغ التى يستحقها العامل فى هذا الشأن، مع مراعاة أن البدلات المحددة حصرًا فى المادة (٤٢) من القانون ذاته، والتي ينعقد لرئيس مجلس الوزراء سلطة تقريرها دون غيرها لا تندرج في عداد هذا المقابل ولا تعد جزءًا منه، لاختلاف سند منح كل منهما، ومناط استحقاقه، والسلطة المختصة بذلك، حتى ولو أطلق على ما يتم صرفه فى بعض الأحوال اسم: "بدل حضور جلسات اللجان"، بحسبانه لا يعدو فى حقيقة الأمر أن يكون مقابلاً للجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يضطلع بها العامل بمناسبة اشتراكه فى عضوية اللجان التى تُعد الأعمال التى تقوم بها من قبيل الأعمال الإضافية بالنسبة إليه، أو تتطلب منه جهدًا إضافيًا ينهض به إلى جانب الأعباء الوظيفية المسندة إليه، الأمر الذى من مؤداه أنه لا اختصاص لرئيس مجلس الوزراء، وفقًا للقانون آنف الذكر، فى إصدار قرارات ملزمة تحكم صرف المقابل المنصوص عليه فى المادة (٤٦) من هذا القانون، ولو فى صورة بدل حضور جلسات اللجان التى يتم تشكيلها فى الوزارات والمصالح وغيرها من الوحدات الخاضعة لأحكامه فى المجال الزمنى للعمل به.

واستعرضت الجمعية العمومية إفتاءها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٧/٢/٨-ملف رقم ٣٦٦/١/٥٨- والذى استظهرت فيه أن أيًا من التشريعات المشار إليها فى ديباجة قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (الدولة) لسنة ٢٠١٤

لا تكفى سندًا يخول رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار هذا القرار، هذا فضلاً عن أن السلطة المعقودة له بموجب المادة (١٦٣) من الدستور الحالي، وهى رئاسة الحكومة والإشراف على أعمالها وتوجيهها فى أداء اختصاصاتها، ليس من شأنها المساس بالصلاحيات المعقودة بموجب القوانين لغيره من السلطات المختصة، ومنها الاختصاص المعقود بالمادة (٤٦) آنفة الذكر للسلطة المختصة ممثلة فى الوزير، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص، حسبما سبق بيانه.

ولما كان الأصل العام المقرر بشأن مباشرة الاختصاصات أنه يتأبى على جميع السلطات والمسئولين فى الجهاز الإداري للدولة ممارسة اختصاص معين محجوز قانونًا لسلطة بذاتها، إلا بناءً على تفويض من تلك السلطة يسمح به القانون، بحسبان أن ممارسة أية سلطة أخرى للاختصاص المحجوز قانونًا لسلطة معينة يمثل افتئاتًا على قواعد الاختصاص التى قدَّر المشرع أن تنظيمها على نحو معين يدرأ التداخل بين السلطات، ويحقق الضمانات، ويراعى تقابل المسئوليات والاختصاصات، وكان اشتراك العامل فى أعمال بعض اللجان المشكلة بجهة عمله، يُعد فى جوهر الأمر- فى تطبيق أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة (الملغى) والذى صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه في أثناء العمل بأحكامه- من قبيل الأعمال الإضافية، أو الجهود غير العادية، ومن ثمَّ فإن ما تقرر السلطة المختصة صرفه لأعضاء هذه اللجان نظير ذلك، لا يعدو أن يكون مقابلًا عن أعمال إضافية، أو جهود غير عادية، يستحقه العامل طبقًا لنظام يتضمن الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه من مبالغ فى هذه الأحوال تختص هذه السلطة دون غيرها بتحديده، حسبما سبق بيانه، على نحو يمتنع معه على غيرها مباشرة هذا الاختصاص، وهو ما لم يتم الالتزام به لدى إصدار قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه بما انطوى عليه من وضع حدٍّ أقصى لبدل حضور جلسات اللجان التى يتم تشكيلها بالوحدات المذكورة، ومن ثم يكون هذا القرار قد جاء فاقدًا سنده، مخالفًا قواعد الاختصاص التى كانت تقررها المادة (٤٦) من هذا القانون.

ولما كان ذلك، وكان الكتاب الدوري محل طلب الرأي قد صدر استنادًا إلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل بالقرار رقم (٥٤٩) لسنة ٢٠١٤، والذي انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعيته، فإن ذلك يستتبع بالضرورة عدم مشروعية الكتاب الدوري المشار إليه.

وإذ انتهى الرأي إلى عدم مشروعية الكتاب الدوري المؤرخ ٢٠١٧/٦/١٧ على النحو المتقدم، فإنه لا جدوى من إبداء الرأي بالنسبة إلى التساؤل المطروح بكتاب طلب الرأي فيما يتعلق بتحديد نطاق تطبيق الحد الأقصى المنصوص عليه بقرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعية الكتاب الدوري الصادر من أمين عام مجلس الوزراء إلى السادة الوزراء والمحافظين المؤرخ ٢٠١٧/٦/١٧ فيما تضمنه من الالتزام بأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المعدل بموجب القرار رقم (٥٤٩) لسنة ٢٠١٧ تأييدًا لسابق إفتائها بجلستها المعقودة في ٢٠١٧/٢/٨- ملف رقم ٣٦٦/١/٥٨، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٩/ ٥ /٢٠١٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/

بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع