

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	١٠٩٤
بتاريخ:	٢٠٢٠/٦/١٨

ملف رقم: ٢٠٨٥/٤/٨٦

مجلس الدولة
المرشد العام
الشيخ محمد عبد الوهاب



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

السيدة الدكتورة/ وزير البيئة

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٠٩) المؤرخ ٢٠٢٠/٢/١٩، بطلب الرأي في مدى جواز منح الموظفين المنتدبين كل الوقت لجهاز تنظيم إدارة المخلفات التابع لوزارة البيئة، العلاوة التشجيعية. وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه حال مباشرة لجنة الموارد البشرية بجهاز تنظيم إدارة المخلفات مهامها في دراسة أسماء العاملين المستحقين لل علاوة التشجيعية عن عام ٢٠١٨، تبين قيام السيد رئيس الأمانة الفنية للجنة بإعداد كشوف المستحقين لل علاوة من بين العاملين المعيّنين بالجهاز فقط دون المنتدبين به، على سند من أن جهات العمل الأصلية للعاملين المنتدبين هي المختصة بترشيحهم للحصول على تلك العلاوة، وذلك على الرغم من أن السيدة الدكتورة الرئيس التنفيذي للجهاز كانت قد أرسلت إلى رئيس الإدارة المركزية لشئون العاملين كشفًا بأسماء المرشحين للحصول على العلاوة التشجيعية متضمنًا العاملين المعيّنين والمنتدبين بالجهاز، وإزاء الخلاف المتقدم فقد بادرتم إلى طلب الرأي بشأن الموضوع المائل.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع وجلستها المعقودة بتاريخ ٢٢ من إبريل عام ٢٠٢٠م الموافق ٢٩ من شعبان عام ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ تنص على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ١- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة... ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة... ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة... ٨- كامل الأجر: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظيفي وأجر مكمل..."، وأن المادة (١١) منه تنص على أن: "يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو الندب أو الإعارة بمراعاة استيفاء شروط شغلها، وذلك بحسب الأحوال المبينة بهذا القانون"، وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "تضع السلطة المختصة نظامًا يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها...".



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٥/٤/٨٦

(٢)

ويكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف. وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط واجراءات التقويم بما يكفل الحيادية والدقة في القياس...". وتتص المادة (٣٣) منه على أن: "يجوز بقرار من السلطة المختصة، ندب الموظف للقيام مؤقتًا بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة في ذات الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك. ولا يجوز ندب الموظف خارج الوحدة إلا بناء على طلبه. وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالندب، على ألا تزيد مدته على أربع سنوات...". وتتص المادة (٣٨) منه على أن: "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥٪) من أجره الوظيفي، وذلك طبقًا للشروط الآتية: ١- أن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاميين الآخرين. ٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام. ٣- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يُمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على (١٠٪) من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين في تلك الوظائف أقل من عشرة، تُمنح العلاوة لواحد منهم". وأن المادة (٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، تتص على أنه: "...وفي حالة ندب الموظف، تختص الوحدة التي قضى بها المدة الأكبر من السنة التي يعد عنها التقرير، بوضع التقرير النهائي عنه، وفي حالة التساوي بين المدتين ترسل الجهة المنتدب منها تقرير أداء الموظف إلى الجهة المنتدب إليها للإعتداد به عند وضع التقرير النهائي"، وتتص المادة (١٠٨) منها على أن: "يجوز ندب الموظف كليًا للقيام مؤقتًا بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة في ذات الوحدة التي يعمل بها، أو في وحدة أخرى لمدة لا تتجاوز أربع سنوات في كل وحدة بناء على طلبه، وفي هذه الحالة يتقاضى الموظف كامل أجره من الجهة المنتدب إليها"، وتتص المادة (١٢٣) منها على أنه: "على إدارة الموارد البشرية أن تعرض على لجنة الموارد البشرية أو السلطة المختصة بحسب الأحوال بيانًا بالموظفين الذين يجوز منحهم العلاوة التشجيعية ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون وفي الحدود المبينة به. ويفضل في حالة التزام عند منح العلاوة التشجيعية، الأعلى في مرتبة الحصول على تقويم الأداء في السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في ذات المستوى الوظيفي".

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها من أنه في مجال استظهار مقاصد المشرع من إقراره حكمًا معينًا، يتعين التعويل على العبارة التي صاغ بها النص التشريعي، فمن غير الجائز العدول عنها إلى سواها إلا إذا كان الالتزام بحرفيتها يخالف الأهداف التي سعى إليها المشرع، كما أن الأصل في مجال تفسير النصوص هو أن يظل النص العام على عمومه ما لم يخصص، ويظل المطلق على إطلاقه ما لم يقيد.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، تولى بالتعريف مفهوم الوحدة بأنها الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة، ومفهوم الموظف بأنه كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة، كما تولى بالتحديد طرق شغل الوظائف الخاضعة لأحكامه وجعل من بينها طريق الندب، وهو طريق مؤقت لشغل الوظيفة يتولى بموجبه الموظف عمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته، أو من المستوى الذي يعلوه مباشرة، في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى، لمدة لا تتجاوز أربع سنوات، ويتقاضى



٢٠١٦

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٥/٤/٨٦

(٣)

الموظف المنتدب ندبًا كليًا كامل أجره الوظيفي والمكمل من الجهة المنتدب إليها، كما تتولى تلك الجهة إعداد التقرير النهائي لتقويم أدائه إذا ما كانت المدة التي قضاها بها ستة أشهر فأكثر، ومرد ذلك أن الجهة المنتدب إليها الموظف ندبًا كليًا وبياسر فيها عمله كامل الوقت هي من تفيد بشكل مباشر من ثمار هذا العمل، وبهذه المثابة تغدو المُلزَمة بأداء كامل أجره من موازنتها، فضلًا عن كونها الأقدر على تقويم أدائه بحكم اتصالها بعمله اتصالًا مباشرًا كامل الوقت، وهو ما لا يتوافر بشأن جهة عمله الأصلي طوال مدة بقائه في النذب الكلي.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع أجاز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥%) من أجره الوظيفي بتوافر شروط محددة على سبيل الحصر، وذلك بأن تكون كفاية الموظف قد حددت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاميين الأخيرين، وألا يُمنح هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام، وألا يزيد عدد الموظفين الذي يُمنحونها في سنة واحدة على (١٠%) من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى وظيفي من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين أقل من عشرة تُمنح العلاوة لواحد منهم، كما حدد المشرع قواعد المفاضلة حال التزاحم بين المرشحين المستوفين لشروط الحصول على تلك العلاوة، وذلك بأن تكون الأولوية للأعلى مرتبة في تقويم الأداء عن السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في ذات المستوى الوظيفي.

وتلاحظ للجمعية العمومية أن المشرع لم يقصر منح العلاوة التشجيعية على من يشغل الوظيفة العامة بإحدى طرق شغلها دون الأخرى، بل أورد في هذا الصدد نصًا عامًا مؤداه جواز منح "الموظف" تلك العلاوة حال استيفائه الشروط والضوابط اللازمة لذلك، وبهذه المثابة، وإعمالًا لصراحة النص وما تقتضيه عموم عبارته وإطلاقه، فإن كل من يصدق عليه وصف الموظف بشغله إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة بإحدى الطرق المقررة قانونًا، وهي التعيين أو الترقية أو النقل أو النذب أو الإعارة، يحق له التزاحم مع أقرانه من شاغلي الوظائف في ذات المستوى الوظيفي بالمجموعة النوعية الواحدة للحصول على العلاوة التشجيعية، حال استيفاء الشروط والضوابط اللازمة في هذا الصدد، والقول بغير ذلك بأن يقتصر منح العلاوة التشجيعية على من يشغل الوظيفة بإحدى طرق شغلها دون الأخرى، كمن يشغلها بطريق التعيين دون النذب، إنما يعد تخصيصًا للنص دون مخصص، ويمثل خروجًا على مقصد المشرع الذي عبر عنه بلفظ صريح عام لا يقبل الاجتهاد أو التأويل، لاسيما أن النذب يظل بالرغم من ذلك إحدى الطرق المقررة قانونًا لشغل الوظيفة العامة، ويترتب عليه اضطلاع الموظف المنتدب انتدابًا كليًا بمسئوليات وواجبات الوظيفة المنتدب إليها، وأحقته في التمتع بالمزايا المالية المقررة لها، حيث يحصل على أجره الوظيفي وأجره المكمل طوال مدة النذب من الجهة المُنتدب إليها، ولا يغير مما تقدم القول بإسناد الاختصاص بمنح العلاوة التشجيعية إلى جهة العمل الأصلية دون الجهة المنتدب إليها الموظف، ذلك بأن هذا النظر مردود بأن إسناد الاختصاص إلى جهة ما لا يكون إلا بنص صريح، وقد خلت نصوص قانون الخدمة المدنية المشار إليه من إسناد الاختصاص بالترشيح ومنح العلاوة التشجيعية إلى جهة العمل الأصلية، وفضلًا عن ذلك فإن البين من مطالعة الأحكام الخاصة باستحقاق العلاوة التشجيعية أنها تدور حول ضابط أساسي يتمثل فيما يظهره الموظف من تميز في أداء عمله على نحو يغدو معه مستحقًا للإثابة، ومتى كان الموظف المنتدب كليًا يُمارس عمله في الجهة المُنتدب إليها وهي التي تتولى إعداد التقرير النهائي عن تقويم أدائه إذا ما كانت مدة نذبه ستة أشهر فأكثر، وهو ما يجعلها الجهة ذات الاتصال المباشر بكافة شؤونه الوظيفية، والأقدر بحكم



٢٠٨٥/٤/٨٦

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٥/٤/٨٦

(٤)

ذلك على تحديد مدى استحقاقه العلاوة التشجيعية في ضوء الشروط والضوابط المحددة قانوناً لمنحها، كما أنها هي الأقدر على تحديد مدى توافر عناصر الأفضلية التي تميزه عن أقرانه من المترشحين للحصول على العلاوة، وفقاً لقواعد المفاضلة التي حددها المشرع، والقول بغير ذلك يؤدي إلي حرمانهم من العلاوة التشجيعية خلال فترة النذب الكلي، والتي قد تصل إلي أربع سنوات، حيث لا يجوز لجهة عملهم الأصلية منحهم هذه العلاوة طوال هذه الفترة.

كما لا يغير مما تقدم القول بأن منح الموظف المنتدب ندباً كلياً العلاوة التشجيعية يترتب عليه ازدياد أجره الوظيفي بنسبة (٥%) بما يتمثل في مقدار العلاوة التي ضُمت إليه، وأن تلك الزيادة ستلازمه في أجره الوظيفي بعد انتهاء مدة نذبه وعودته إلى وظيفته الأصلية بالجهة المنتدب منها، ذلك بأنه ليس من غضاضة في هذا الأمر ما دامت الزيادة في الأجر الوظيفي قامت على أسباب موضوعية مشروعة تحققت في شأن الموظف أثناء مدة نذبه ندباً كلياً، وبظل مستحقاً تلك الزيادة بعد انتهاء فترة نذبه وعودته إلى وظيفته الأصلية، ومتى كان الأمر كذلك فإنه يجوز لجهاز تنظيم إدارة المخلفات منح العلاوة التشجيعية للموظفين المنتدبين به ندباً كلياً حال استيفائهم الشروط والضوابط المقررة لذلك.

ومن حيث إنه تأسيساً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الرئيس التنفيذي لجهاز تنظيم إدارة المخلفات- الذي تم إنشاؤه بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٠٠٥) لسنة ٢٠١٥ ليكون جهازاً خدمياً مستقلاً يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ويتبع وزير البيئة- قامت بترشيح بعض الموظفين بالجهاز للحصول على العلاوة التشجيعية لعام ٢٠١٨، وتضمنت أسماء المرشحين بعض العاملين المعيّنين بالجهاز وآخرين منتدبين به ندباً كلياً، إلا أن لجنة الموارد البشرية بالجهاز انتهت إلى استبعاد العاملين المنتدبين من نطاق الترشيح للحصول على تلك العلاوة، فمن ثم فإن ذلك المسلك يضحى مخالفاً لصحيح القانون.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى جواز قيام جهاز تنظيم إدارة المخلفات بمنح العلاوة التشجيعية للموظفين المنتدبين به ندباً كلياً حال استيفائهم الشروط والضوابط المقررة لمنحها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٦ / ٨ / ٢٠٢٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشينخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



(٢٠٢٠)