laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم الصادر	١٣٧٧
بتاريخ:	١٥ / ٧ / ٢٠٢٠

ملف رقم: ٨٦/٤/٢٠٨٦

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير المالية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٦١٥/و) المؤرخ ٢٠٢٠/٢/٢٠، بشأن طلب إبداء الرأي القانوني في مدى خضوع العاملين بالهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لقناة السويس لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وكذا مدى خضوع تلك الهيئة للرقابة من قبل ممثلي وزارة المالية في ضوء المادة ٢٣ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المُحاسبة الحكومية.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من كتابكم– أنه وردت إلى وزارة المالية توصيات لجنة الخطة والموازنة بمجلس النواب أثناء جلسة مناقشة الحساب الختامي للهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لقناة السويس للعام المالي ٢٠١٨/٢٠١٩ بتاريخ ٢٠٢٠/١/٢٨، والمتضمنة مُخاطبة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع للإفادة بالرأي في مدى خضوع العاملين بتلك الهيئة لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤، وكذا مدى خضوع الهيئة للرقابة من قبل ممثلي وزارة المالية في ضوء المادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١، وأنه سبق دراسة هذا الموضوع بالوزارة بتاريخ ٢٠١٩/٢/٢٦، حيث انتهى الرأي إلي أن الهيئة المذكورة لا تخضع لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ نزولًا على حكم الفقرة الثانية من المادة (١٥) من القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥، كما لا تخضع لحكم المادة ٢٣ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية إعمالًا لصريح نص المادة ٨ من القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ المعدل بالقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥. وبناء عليه طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي القانوني فيه.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٣٠ من مايو عام ٢٠٢٠م الموافق ٧ من شوال عام ١٤٤١هـ فتبين لها أن المادة (٢٧) من الدستور تنص على

(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

أنه "...ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعيًا بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقًا للقانون". وأن المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أنه: "لا يجوز أن يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا صافي الدخل الذي يتقاضاه من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التي تساهم هذه الجهات في رأسمالها أي شخص من العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وذلك سواء كان العامل شاغلًا لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا وطنيًا أو بأي صفة أخرى..."، وأن المادة الرابعة منه تنص على أن: "يُلغى المرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ٢٠١١ وقرار مجلس الوزراء رقم ٦/١٣/١١/١٦ بجلسة ٢٠١٣/١١/١٣ وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ المشار إليه". كما تبين لها أن المادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية- المعدلة بموجب القانون 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".

كما تبين للجمعية العمومية أيضًا أن المادة الأولى من قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة الصادر بالقانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ تنص على أنه: "في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالمصطلحات التالية التعريف المبين قرين كل منها: أ- المنطقة: المنطقة الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية وتسري عليها أحكام هذا القانون. ب- الهيئة: الهيئة المنوط بها إقامة المنطقة وتنميتها. ج- مجلس الإدارة: مجلس إدارة الهيئة..."، وأن المادة الثالثة منه- المعدلة بموجب القرار بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥- تنص على أن: "ينشئ رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بقرار منه هيئة لكل منطقة أو مناطق اقتصادية تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة، تتبع رئيس مجلس الوزراء وتسمى باسم المنطقة أو باسم إحداها..."، وأن المادة (٨) منه- قبل تعديلها بموجب القرار بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥- كانت تنص على أنه: "عدا ما يكون مُخصصًا للمنفعة العامة، تعتبر أموال الهيئة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، ولا يجوز لغير الهيئة التصرف فيها، أو الصرف منها لتحقيق أغراضها، وذلك مع عدم الإخلال بحكم المادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية "، وأن المادة ذاتها- بعد تعديلها بموجب القرار بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥- تنص على أنه: "عدا ما يكون مُخصصًا للمنفعة العامة، تعتبر أموال الهيئة من الأموال المملوكة للدولة ملكية

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٦٦٣

laa-eg.com

خاصة، ولا يجوز لغير الهيئة التصرف فيها، أو الصرف منها لتحقيق أغراضها، ولا يسري في هذه الحالة حكم المادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية..."، وأن المادة ١٥ منه تنص على أن: "يصدر مجلس الإدارة اللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة ولائحة المناقصات والمزايدات الخاصة بها، ويضع هيكلها التنظيمي، ويتخذ جميع القرارات والإجراءات اللازمة لإدارة المنطقة وتنظيم العمل بها، كما يكون له إنشاء المكاتب والإدارات واللجان التي تقتضيها حاجة العمل، وإنشاء مكاتب للهيئة داخل البلاد وخارجها. ويحدد المجلس الجهة المسئولة عن تنفيذ كل اختصاص من اختصاصاته. وللمجلس في سبيل تحقيق ما سبق، الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والعالمية دون التقيد بالحدود المنصوص عليها في أي تشريع بشأن المُعاملة المالية للعاملين لديه والموظفين والمديرين والخبراء الاستشاريين...". وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥ لسنة ٢٠٠٣- المعدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٢٨٢ لسنة ٢٠١٥- تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة تُسمى الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لقناة السويس تكون لها الشخصية الاعتبارية...". وأن المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه تنص على أن: "تئول إلي الهيئة ملكية الأراضي والمنشآت المملوكة للدولة داخل المناطق المحددة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠ لسنة ٢٠١٥ الصادر بإنشاء المنطقة الاقتصادية لقناة السويس... وتكون لها الولاية الكاملة على كافة الأنشطة الواقعة داخل المنطقة وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ وتعديلاته".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم- وعلى ما استقر عليه إفتاؤها- أن الدستور في تنظيمه للمقومات الاقتصادية للدولة حرص على كفالة مبدأ العدالة الاجتماعية، وذلك بالنص على ضمان حد أدنى للأجور والمعاشات يكفل الحياة الكريمة للمواطنين، وحد أقصى لكل من يعمل بأجر لدى أجهزة الدولة بهدف تقريب الفوارق بين الأجور، ونزولًا على هذا الالتزام الدستوري، صدر القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة محددًا فيه المشرع المخاطبين بأحكامه على سبيل الحصر، وهم: العاملون بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها، والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والعاملون الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة، وذلك سواء أكان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة، أم مؤقتة، أم مستشارًا، أم خبيرًا وطنيًا، أم بأية صفة أخرى.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا أن المشرع بالقانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ المشار إليه، قد نص على إنشاء هيئة لكل منطقة أو مناطق اقتصادية ذات طبيعة خاصة تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة وتتبع رئيس مجلس الوزراء، وبيّن المشرع بهذا القانون الأحكام الخاصة بتلك الهيئات، فنص في المادة الثامنة منه بعد تعديلها بالقرار بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥ على أنه فيما عدا ما يكون

laa-eg.com

مُخصصًا للمنفعة العامة تعتبر أموال الهيئة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، ولم يُجز لغير الهيئة التصرف فيها أو الصرف منها لتحقيق أغراضها، وقرر في صراحة عدم سريان الحكم الوارد بنص المادة ٢٣ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية المتعلق بالرقابة المالية لوزارة المالية قبل الصرف في تلك الحالة، وذلك على خلاف ما كان عليه الحال قبل تعديل المادة الثامنة المشار إليها بموجب القرار بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥، إذ كان المشرع يستلزم عدم الإخلال بحكم المادة ٢٣ من قانون المحاسبة الحكومية المشار إليه، كما نص المشرع بالقانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ على أحقية مجلس إدارة الهيئة في الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والعالمية دون التقيد بالحدود المنصوص عليها في أي تشريع بشأن المُعاملة المالية للعاملين لديه والموظفين والمديرين والخبراء الاستشاريين وقد وردت عبارة "...دون التقيد بالحدود المنصوص عليها في أي تشريع بشأن المُعاملة المالية للعاملين لديه..." بصيغة عامة على نحو تنصرف معه إلي الحدود الواردة بكافة التشريعات بهذا الشأن، ومن بينها الحد الأقصى للدخل المقرر بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤، والذي يخضع له العاملون بالهيئة كأصل عام بحكم كونها شخصًا اعتباريًا عامًا، دون المحاجة في هذا الشأن بأن هذا الحكم قد تم نسخه بهذا القرار بقانون؛ إذ إن الحكم الوارد بهذا القرار بقانون إنما هو حكم عام يشمل العاملين بكافة الأشخاص الاعتبارية العامة، في حين أن الحكم الوارد بالفقرة الثانية من المادة ١٥ من القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ المشار إليه إنما هو حكم خاص بالهيئات القائمة على المناطق الاقتصادية حال الاستعانة بالكفاءات والخبرات المحلية والعالمية، والقاعدة أن النص الخاص يقيد النص العام ولو كان سابقًا عليه، فضلاً عن أن القرار بقانون المشار إليه قد اقتصر على إلغاء القوانين والقرارات الواردة بالمادة الرابعة منه دون أن يتضمن نصًا صريحًا يقضي بإلغاء كل ما يخالف أحكامه من نصوص وردت في قوانين أخرى على نحو يظل معه الحكم الوارد بالفقرة الثانية من المادة ١٥ من القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ قائمًا في نطاقه وحدوده دونما توسع في هذا المقام، فيحق لمجلس إدارة الهيئة الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والعالمية دون التقيد بالحد الأقصى للدخل المقرر بالقرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ وذلك استثناءً من الأصل العام المتمثل في خضوع العاملين بالهيئة– بوصفها شخصًا اعتباريًا عامًا– لأحكام هذا القرار بقانون.

وبناء على ما تقدم، ولما كانت الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لقناه السويس إنما تم إنشاؤها طبقًا لأحكام القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ المشار إليه، ومن ثم يخضع العاملون بها كأصل عام– بحكم كونها شخصًا اعتباريًا عامًا– لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ السالفة الإشارة إليه، مع أحقية مجلس إدارة تلك الهيئة– استثناءً من هذا الأصل العام– في الاستعانة بأفضل الكفاءات والخبرات المحلية والعالمية دون التقيد بالحد الأقصى الوارد بهذا القرار بقانون، مع مراعاة أن تحديد مدى ومضمون هذا الاستثناء يقتضي تقديم الجهة الإدارية لحالات واقعية بعينها لبيان حكم القانون بصددها نزولاً على ما هو مستقر

laa-eg.com

عليه بإفتاء الجمعية العمومية، كما يسري على تلك الهيئة أيضًا الحكم المتعلق بعدم سريان الحكم الوارد بالمادة (٢٣) من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، وذلك على النحو المُبين بالمادة الثامنة من القانون رقم ٨٣ لسنة ٢٠٠٢ بعد تعديلها بموجب القرار بقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٥.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولًا- خضوع العاملين بالهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لقناة السويس كأصل عام لأحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة.

ثانيًا- عدم سريان الحكم الوارد بالمادة ٢٣ من القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية على الهيئة المذكورة.

وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٥ / ٧ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢٩٣٣٣)