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 التبليغ:	١٩٦٦
بتاريخ:	٢٠٢٠/١١/٩

ملف رقم: ٢٠٧٦/٤/٨٦

السيد الطيار/ وزير الطيران المدنى

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٩/٧/١٧، المُوجه إلى إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدنى، بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى فى مدى أحقية وزارة الطيران المدنى فى حساب المزايا النقدية التى كانت تُصرف من صندوق دعم وتطوير الطيران المدنى للعاملين بديوان عام الوزارة إلى الأجر المُكمل لهم، والتى لم يتم حسابها عند تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، وذلك فى ضوء الاعتمادات المُخصصة بموازنة ديوان عام الوزارة للعام المالى ٢٠١٩/٢٠٢٠.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أنه كان يتم تمويل الحوافز التى تُصرف للعاملين بديوان عام وزارة الطيران المدنى من موازنة الوزارة ويتم استكمالها من موازنة صندوق دعم وتطوير الطيران المدنى، إلى أن تم تحويل الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية التى كانت تصرفها الوزارة إلى الموظفين العاملين لديها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسى في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة، إعمالا لحكم المادة (٧١) قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥، والمادة (٧٤) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بعد صدور قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بعدم إقرار القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٥ مع اعتماد نفاذه حتى ٢٠١٦/١/٢٠، وإذ لم يتم حساب الحوافز التى كانت تُصرف للموظفين العاملين بديوان عام الوزارة من موازنة صندوق دعم وتطوير الطيران المدنى ضمن المزايا النقدية التى كانت تُصرف لهم قبل تاريخ العمل بأحكام القانونين المشار إليهما عند حساب قيمة أجرهم المُكمل، نفاذًا لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ ومن بعده القانون (٨١) لسنة ٢٠١٦، لذا أثير التساؤل حول مدى أحقية الوزارة فى تعديل قيمة الأجر

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

المُكمل لهؤلاء الموظفين بحساب الحوافز المشار إليها إلى المزايا النقدية التى كانت تُصرف لهم وتم على أساسها حساب قيمة أجرهم المُكمل، لذا طلبتم الرأي من إدارة الفتوى المشار إليها، والتي أحالته إلى اللجنة الثالثة من لجان قسم الفتوى؛ التي قررت إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لما آنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٤ من أكتوبر عام ٢٠٢٠م الموافق ٢٧ من صفر عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة الأولى من القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية- المعمول به خلال الفترة من ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠- تنص على أن: "يُعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يُلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق"، وأن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية المُشار إليه تنص على أن: "يُقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ١-... ٢-الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو المحافظة أو الهيئة العامة... ٥-الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة. ٦- الأجر الوظيفى: الأجر المنصوص عليه في الجداول المرفقة بهذا القانون مضمومًا إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون. ٧-الأجر المُكمل: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفى. ٨- كامل الأجر: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظيفى وأجر مُكمل..."، وأن المادة (٣٥) منه تنص على أن: "يحدد الأجر الوظيفي للوظائف وفقًا للجداول أرقام (١ و٢ و٣) المرفقة بهذا القانون. ويستحق الموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل، ما لم يكن مُستبقًى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ التعيين"، وأن المادة (٦٨) تنص على أن "يُنقل العاملون الخاضعون لأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه إلى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية على النحو الموضح بالجداول أرقام (١ و٢ و٣) المرفقة بهذا القانون، ويُعمل بهذه الجداول المرفقة بهذا القانون اعتبارًا من ٢٠١٥/٧/١، ولحين العمل بهذه الجداول يستمر صرف الأجر الكامل بعنصريه الأساسي والمتغير للموظف وفقًا للقواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون، ويحتفظ كل منهم بالأجر الذي كان يتقاضاه، ويكون ترتيب الأقدمية بين المنقولين لوظيفة واحدة بحسب أوضاعهم السابقة"، وأن المادة (٧١) منه تنص على أن: "يستمر العمل بالأحكام والقواعد الخاصة بتحديد

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢٠١٦-٣٣)

laa-eg.com

المُخصصات المالية للعاملين بالوظائف والجهات الصادر بتنظيم مخصصاتهم قوانين ولوائح خاصة طبقًا لجدول الأجور المقرر بها. ويستمر صرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها بخلاف المزايا التأمينية التي يحصل عليها الموظف، بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسى إلى فئات مالية مقطوعة في ٢٠١٥/٦/٣٠". وأن المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يُعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وأن المادة الرابعة منه تنص على أن: "ينقل الموظفون المعينون الموجودون بالخدمة قبل العمل بأحكام هذا القانون إلى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية على النحو الموضح بالجداول أرقام (١ و٢ و٣) الملحقة بالقانون المرافق بما فيها المستوى الوظيفى الأول (أ)، ويكون ترتيب الأقدمية بين المنقولين لوظيفة واحدة بحسب أوضاعهم السابقة. ويحتفظ كل منهم بالأجر المقرر له قانونا والذى كان يتقاضاه إذا زاد على الأجر الوظيفى المقرر لمستوى وظيفته في الجداول الملحقة بالقانون المرافق، أما إذا قلّ الأجر المُحتفظ به عن الأجر الوظيفى المقرر لمستوى وظيفته يصرف له الأجر الوظيفى المقرر في الجداول المشار إليها. ذلك كله مع عدم الإخلال بالقوانين والقرارات المنظمة للحدين الأدنى والأقصى للدخول". وأن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية المُشار إليه تنص على أن: "يُقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ١-... ٢-الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو المحافظة أو الهيئة العامة... ٥-الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة. ٦-الأجر الوظيفى: الأجر المنصوص عليه في الجداول الملحقة بهذا القانون مضمومًا إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون. ٧- الأجر المُكمل: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفى. ٨-كامل الأجر: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظيفى وأجر مُكمل..."، وأن المادة (٣٦) منه تنص على أن: "يُحدد الأجر الوظيفي للوظائف وفقًا للجداول أرقام (١ و٢ و٣) الملحقة بهذا القانون. ويستحق الموظف أجره من تاريخ تسلمه العمل، ما لم يكن مُستبقًى بالقوات المسلحة فيستحق أجره من تاريخ التعيين"، وأن المادة (٧٤) منه تنص على أن: "يستمر العمل بالأحكام والقواعد الخاصة بتحديد المُخصصات المالية للموظفين بالوظائف والجهات الصادر بتنظيم مُخصصاتهم قوانين ولوائح خاصة طبقًا لجدول الأجور المقرر بها. ويستمر صرف باقي الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها بخلاف المزايا

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢٠٧٦/٤/٨٦)

laa-eg.com

التأمينية التي يحصل عليها الموظف، بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي إلى فئات مالية مقطوعة في ٢٠١٥/٦/٣٠". وأن المادة الأولى من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بعدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أنه: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار"، وأن المادة (١٢٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، تنص على أن: "تُدرِج كل وحدة في مشروع موازنتها الاعتمادات اللازمة لمنح موظفيها الأجر الوظيفي والأجر المكمل، وذلك طبقًا للقانون".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٢٤) من قانون رسوم ومقابل خدمات الطيران المدنى الصادر بالقانون رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٣، تنص على أن: "يُعاد تنظيم صندوق تحسين وتطوير خدمات الطيران المدني المُنشأ بوزارة الطيران المدني طبقًا لأحكام المواد التالية، ويُعدل اسمه ليصبح "صندوق دعم وتطوير الطيران المدني"، وتكون له الشخصية الاعتبارية، ويتبع وزير الطيران المدني، ومقره الرئيسي مدينة القاهرة"، وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "يُباشر الصندوق الاختصاصات الآتية:... ٦-العمل على رفع مستوى أداء العاملين في وزارة الطيران المدني، وذلك بصرف الحوافز لهم وكفالة حسن تأهيلهم عن طريق الاستعانة بالخبراء المحليين أو الأجانب في تدريبهم أو في أعمال التدريب، ولا يجوز أن يزيد ما يصرف في هذه الأوجه على (٢٠٪) من حصيلة الصندوق السنوية..."، وأن المادة (٢٩) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الصندوق هو السلطة المختصة بشئونه وتصريف أموره، ويباشر الاختصاصات المقررة له في هذا القانون، وله أن يتخذ القرارات اللازمة لتحقيق أغراض الصندوق، وعلى الأخص ما يأتي:... ٤-الموافقة على مشروع الميزانية السنوية والحساب الختامي..."، وأن المادة (٣١) تنص على أن: "يتولى رئيس مجلس إدارة الصندوق إدارته وتنفيذ قرارات مجلس الإدارة وتمثيل الصندوق أمام القضاء وفي صِلاته بالغير"، وأن المادة (٣٢) منه تنص على أن: "تكون أموال الصندوق أموالا عامة"، وأن المادة (٣٤) منه تنص على أن: "يكون للصندوق موازنة خاصة، وفي إطار الموازنة العامة للدولة، ويُرحل الفائض من سنة مالية إلى أخرى، وتبدأ السنة المالية للصندوق مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها. ويكون للصندوق حساب خاص بأحد البنوك التجارية المُسجلة لدى البنك المركزي المصري يصدر بتحديده قرار من مجلس إدارة الصندوق".

laa-eg.com

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أنه بصدور القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ اعتنق المشرع نهجًا مغايرًا في طريقة حساب أجر الموظفين المخاطبين بأحكامه، بحيث يحصل الموظف على أجر وظيفى، وأجر مُكمل، ويشمل الأجر الوظيفى الأجر المنصوص عليه في الجداول المرفقة بهذا القانون مضمومًا إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون، ويشمل الأجر المُكمل كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله بخلاف الأجر الوظيفى، وهو النهج ذاته المعمول به في ظل العمل بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع في القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية نصّ في المادة الرابعة منه على نقل الموظفين المُعينين الموجودين بالخدمة قبل العمل بأحكام هذا القانون إلى الوظائف المعادلة لوظائفهم الحالية على النحو الموضح بالجداول أرقام (١ و٢ و٣) المُلحقة بهذا القانون، على أن يحتفظ كل منهم بالأجر المقرر له قانونا، والذى كان يتقاضاه إذا زاد على الأجر الوظيفى المقرر لمستوى وظيفته في الجداول الملحقة بالقانون آنف البيان، أما إذا قلّ الأجر المُحتفظ به عن الأجر الوظيفى المقرر لمستوى وظيفته يصرف له الأجر الوظيفى المقرر في الجداول المشار إليها، وقرر في الفقرة الثانية من المادة (٧٤) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه الاستمرار فى صرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها بخلاف المزايا التأمينية التي يحصل عليها الموظف، بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسى في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة، وأوجب المشرع على كل وحدة من الوحدات المُخاطبة بأحكامه أن تدرج في مشروع موازنتها الاعتمادات المالية اللازمة لمنح موظفيها الأجر الوظيفي والأجر المكمل، وذلك بعد حسابهما وتحديدهما طبقًا لأحكام القانون على النحو سالف البيان.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع في قانون رسوم مقابل خدمات الطيران المدنى أعاد تنظيم صندوق تحسين وتطوير خدمات الطيران المدني، وعدّل اسمه ليصبح "صندوق دعم وتطوير الطيران المدنى"، ومنحه الشخصية الاعتبارية، وجعل تبعيته لوزارة الطيران المدني، وحدد اختصاصاته ومن بينها العمل على رفع مستوى أداء العاملين في وزارة الطيران المدني، وذلك بصرف الحوافز لهم، وناط بمجلس إدارته تصريف شئونه، واتخاذ ما يلزم من قرارات لتحقيق أغراضه، ومن بينها تحديد أوجه الصرف من أموال الصندوق، وجعل المشرع أموال الصندوق أموالا عامة، ونصّ على أن يكون لهذا الصندوق موازنة خاصة في إطار الموازنة العامة للدولة، وحساب خاص بأحد البنوك التجارية المسجلة لدى البنك المركزى المصري.

laa-eg.com

واستخلصت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع استحدث فى قانون الخدمة المدنية نظام الأجور المشار إليه بغية تحديد قيمة أجور الموظفين العاملين بالجهاز الإدارى بالدولة على وجه الدقة مسبقًا، على النحو الذى يمكّن الدولة من تحديد قيمة الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل أجور هؤلاء الموظفين فى موازنة كل وحدة، للحيلولة دون حدوث أى اضطرابات مُفاجئة فى الموازنة العامة للدولة نتيجة نشوء أعباء مالية غير متوقعة، وحرصًا من المشرع على عدم تحميل هذه الموازنات أعباء إضافية نتيجة تطبيق أحكام القانون المشار إليه، أبقى على صرف المزايا النقدية الواردة بالمادة (٧٤) للموظفين بعد تحويلها من نسب مئوية منسوبة لأجرهم الأساسى إلى فئات مالية مقطوعة على النحو المشار إليه، بذات أوضاعها وشروطها التى كانت قائمة عليها قبل تاريخ العمل بأحكامه، بما يقتضيه ذلك من ضرورة عدم إجراء تعديل لمصادر تمويل هذه المزايا، ولما كان تقدير قيمة الأجر المُكمل للموظف وتحديد عناصره يتم طبقًا لحكم المادة (٧٤) المشار إليها، فمن ثم لا يجوز للوحدات المخاطبة بأحكام هذا القانون أن تُضيف إلى المزايا النقدية التى كانت تصرفها لموظفيها من موازنتها الخاصة أية مزايا نقدية أخرى كانت تُصرف لهم خارج موازنتها عند تحديد عناصر وحساب قيمة الأجر المُكمل لهم، لأن مؤدى ذلك يُحتم عليها بحكم اللزوم أن تدرج الاعتمادات المالية اللازمة لتمويل هذه المزايا– المزايا الإضافية– ضمن موازنتها، الأمر الذى يترتب عليه تعديلٌ فى مصادر تمويل هذه المزايا بنقل عبء تمويلها من موازنة إلى أخرى، وهو ما يُعد بمثابة تغيير فى شروط وأوضاع منح هذه المزايا، ويُشكل مخالفة لصريح حكم القانون الذى حرص فى إفصاح جهير على الإبقاء على شروط وأوضاع صرف هذه المزايا دون تغيير أو تعديل رغبة منه فى الموازنة بين المصلحة العامة من ناحية بالحفاظ على استقرار الأوضاع المالية للوحدات الخاضعة لأحكامه وعدم تحميل موازنتها بأى أعباء مالية إضافية لم تكن من الأساس تتحمل عبء أدائها، ومصلحة الموظفين من ناحية أخرى بعدم المساس بالمستحقات والمزايا المالية التى كانت تُصرف لهم قبل العمل بأحكامه.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت أن صندوق دعم وتطوير الطيران المدنى يقوم بصرف الحوافز محل طلب الرأى الماثل للموظفين العاملين بديوان عام وزارة الطيران المدنى طبقًا للاختصاص المنوط به بموجب الفقرة السادسة من المادة (٢٥) بالقانون رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٣، ولما كان الصندوق المشار إليه يتمتع بشخصية معنوية، وله موازنة خاصة به مستقلة عن موازنة وزارة الطيران المدنى، فمن ثم يكون من مؤدى الاستجابة لطلب الوزارة بإضافة هذه الحوافز إلى المزايا النقدية التى تُشكل العناصر المُكونة للأجر المُكمل للموظفين العاملين لديها، هو إدراج الاعتماد المالى اللازم لتمويل هذه الحوافز ضمن موازنة الوزارة، بما يستتبعه من نقل لعبء تمويلها من موازنة الصندوق إلى موازنة الوزارة، وهو الأمر الذى يشكل مخالفة صريحة لصحيح

laa-eg.com

حكم المادة (٧٤) المُشار إليها بحسبانه تغييرًا وتعديلا فى شروط وأوضاع منح هذه الحوافز التى حرص المشرع على الإبقاء عليها دون تغيير أو تعديل على النحو سالف البيان، الأمر الذى يستوجب استمرار قيام الصندوق المشار إليه فى صرف كل المزايا النقدية التى كان يمنحها للموظفين العاملين بديوان عام الوزارة قبل تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ ومن بعده القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ من موازنته الخاصة، وذلك بالقدر الذى تسمح به حصيلته السنوية، ويضحى معه هذا الطلب غير مشروعٍ ومفتقدًا السند القانونى السليم.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم أحقية وزارة الطيران المدنى فى حساب المزايا النقدية محل طلب الرأى الماثل ضمن عناصر الأجر المُكمل للموظفين العاملين بديوان عام الوزارة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ٩ / ١١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢١٦٣٣)