بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٤٠٩
بتاريخ:	٢٠١٧/٢/٢٢

ملف رقم: ٣٦٦/١/٥٨

السيد الدكتور/ وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب السيدة المهندسة/ المشرف على مكتبكم رقم (١٢٨٨) المؤرخ ٢٠١٤/٥/١٢، الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية بطلب الرأى القانونى بشأن ما إذا كان نطاق سريان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ يقتصر على اللجان المشكلة وفقًا لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨، أم يشمل بالإضافة إليها جميع اللجان التى يتم تشكيلها بالوزارة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه فى مناسبة تطبيق وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، ثار خلاف فى الرأى حول نطاق سريان هذا القرار، حيث يذهب رأى إلى أن نطاق سريانه يقتصر على اللجان المشكلة بالوزارة وفقًا لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه، دون غيرها من اللجان، بينما يذهب رأى آخر إلى أن نطاق سريان هذا القرار يشمل جميع اللجان التى تُشكلها الوزارة، أيًا كان السند القانونى لتشكيلها، ولذلك طلب المشرف على مكتب الوزير الرأى القانونى من إدارة الفتوى المشار إليها، والتى أحالته إلى اللجنة الثانية من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة لما آنسته فيه من أهمية وعمومية، وقد قررت اللجنة إحالة الموضوع إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لأهميته وعموميته.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٨ من فبراير عام ٢٠١٧م، الموافق ١١ من شهر جمادى الأولى عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٦٣) من دستور جمهورية مصر العربية الحالى تنص على أن: "الحكومة هى 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 الفقرة الأولى من 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(الملغى) والذى صدر قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه فى المجال الزمنى للعمل به كانت تنص على أن: "يُعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على: ١ـ العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها ووحدات الإدارة المحلية. ٢ـ العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. ولا تسرى 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 أن:" فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد: ١ـ بالوحدة: (أ) كل وزارة أو مصلحة أو جهاز يكون له موازنة خاصة. (ب) كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية. (ج) الهيئة العامة. ٢ـ 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 أن: "... ويجوز لرئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح لجنة شئون الخدمة المدنية منح البدلات الآتية وتحديد فئة كل منها وفقا للقواعد التى يتضمنها القرار الذى يصدره فى هذا الشأن وبمراعاة ما يلى: (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 الأساسى"، وأن المادة (٤٦) منه كانت تنص على أن:" يستحق شاغل الوظيفة مقابلاً عن الجهود غير العادية والأعمال الإضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة، وذلك طبقًا للنظام الذى تضعه السلطة المختصة ويبين ذلك النظام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأحوال".

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
قسمى الفتوى والتشريع

كما تبين لها أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ تنص على أن: "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 شاملاً 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، والمستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥٤٩) لسنة ٢٠١٤، تنص على أن:" لا يجوز أن يزيد صافى ما يحصل عليه أى شخص من بدل حضور وانتقال عن أى 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 إضافى 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 الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية 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، ممثلة فى الوزير، أو المحافظ، أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص، وضع نظام لمقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية الذى يستحقه شاغل الوظيفة حال تكليفه أداء 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 يتم 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 عبارتى "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، والتى ينعقد لرئيس مجلس الوزراء سلطة تقريرها دون غيرها لا تندرج في عداد هذا المقابل ولا تعد جزءًا منه،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

لاختلاف سند منح كل منهما، ومناط استحقاقه، و السلطة 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 فى مناسبة اشتراكه فى عضوية اللجان التى تُعد الأعمال التى تقوم بها من قبيل الأعمال الإضافية بالنسبة له، 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.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن أيًّا من التشريعات المشار إليها فى ديباجة قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) 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 الحالى، 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 الإدارى 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 أثناء العمل به، 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 مقابلاً 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،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

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 حدّ 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.

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥١١) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه بالنسبة للعاملين المخاطبين بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ قبل إلغائه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في ٩٩/ ٢/ ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة