بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	١٢٠
بتاريخ :	١٤/ ٢ /٢٠١٦

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٤٢٧

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة شركة المقاولون العرب

تحية طيبة وبعد . . .

اطلعنا على كتابكم رقم (بدون) المؤرخ في ٢٠١٥/١١/٥ بشأن خضوع العاملين بشركة (المقاولون العرب) لأحكام القانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وتحديد المبالغ الواجب حسابها ضمن الحد الأقصى للدخول.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن بعض الجهات طلبت تطبيق أحكام القانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٦٥ لسنة ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية له على أعضاء مجلس إدارة شركة المقاولين العرب والعاملين بها، لذا طلبتم من السيد الأستاذ المستشار الدكتور رئيس مجلس الدولة عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٦ من يناير عام ٢٠١٦ م الموافق ٢٦ من ربيع الأول عام ١٤٣٧هـ برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ محمود رسلان نائب رئيس مجلس الدولة رئيس قسم التشريع بوصف سيادته أقدم أعضاء الجمعية العمومية بعد تنحى السيد الأستاذ المستشار/ النائب الأول لرئيس مجلس الدولة رئيس الجمعية العمومية عن نظر الموضوع ؛ فتبين لها أن المادة (١٩٠) من الدستور تنص على أن:"مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل فى الدعوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون، ..."، وأن المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن :"يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات

العامة، ...، وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأى فى المسائل التى يطلب فيها الرأى من الجهات المبينة فى الفقرة الأولى وبفحص التظلمات الإدارية ..."، وأن المادة (٦٠) منه تنص على أن :"يجتمع رؤساء الإدارات ذات الاختصاصات المتجانسة بهيئة لجان يرأسها نائب رئيس المجلس المختص ..."، وأن المادة (٦١) منه تنص على أنه:"لرئيس إدارة الفتوى أن يحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التى ترد إليه لإبداء الرأى فيها ..."،وأن المادة (٦٥) منه تنص على أن:"تشكل الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع برياسة نائب لرئيس المجلس وعضوية نواب رئيس المجلس بقسمى الفتوى والتشريع ومستشارى قسم التشريع ورؤساء إدارات الفتوى"،وأن المادة (٦٦) منه تنص على أن:"تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء الرأى مسبباً فى المسائل والموضوعات الآتية: (ا) المسائل الدولية والدستورية و التشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة .(ب) المسائل التى ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع. (ج) المسائل التى ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها.....".

كما تبين لها أن المادة (٦) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ تنص على أن:"يختص مجلس الدولة دون غيره بإبداء الرأى مسبباً فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون عن طريق إدارة الفتوى المختصة، وذلك خلال شهر من تاريخ طلب الفتوى عن طريق الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وحسبما استقر عليه إفتاؤها، أن الدستور عهد إلى مجلس الدولة وحده دون غيره ولاية الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون ، وقد حدد المشرع فى قانون مجلس الدولة البناء الهرمى المتكامل الذى يتكون منه قسم الفتوى وحدد اختصاصاته والجهات التى تملك استطلاع رأيه فيما يغم عليها من مسائل قانونية، حيث جعل على قمة قسم الفتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ،ثم لجان قسم الفتوى، وإدارات الفتوى، واختص المشرع فى القانون المذكور إدارات الفتوى بعدد من الاختصاصات منها إبداء الرأى فى المسائل القانونية التى تحال إليها من رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة، وخص اللجان ببعض الاختصاصات منها النظر فى المسائل القانونية التى تحال إليها من إدارات الفتوى لأهميتها، وخص المشرع الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ببعض الاختصاصات منها إبداء الرأى فى المسائل الدولية والدستورية و التشريعية وغيرها

المسائل القانونية التى تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة ، وإبداء الرأى القانونى فى المسائل القانونية التى ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع، وإبداء الرأى فى المسائل القانونية التى ترى إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها.

واستظهرت الجمعية العمومية أيضا وعلى ما جرى عليه إفتاؤها أنه ولئن كان من المقرر أن لرئيس مجلس الدولة بوصفه ممن يملكون طلب الرأى من الجمعية العمومية أن يحيل إليها ما يقدر أهميته من طلبات الرأى التى ترد إليه ممن لا يملكون مخاطبة الجمعية العمومية مباشرة ، فإن ثمة استقرارا على أنه ينبغى لقبول هذه الإحالة – وبالتبعية إبداء الجمعية العمومية رأيها فى الموضوع – أن يكون طالب الرأى من أشخاص القانون العام، فإذا كان طالب الرأى من أشخاص القانون الخاص، كان طلب الرأى غير مقبول ولو أحيل إلى الجمعية العمومية من رئيس مجلس الدولة ، حيث إن طرح المسألة القانونية على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع بناء على إحالة رئيس مجلس الدولة لا يكون مقبولا كأصل عام إلا إذا اتصل علم الرئيس بها عن طريق أحد أشخاص القانون العام المعنية بهذه المسألة .

ولاحظت الجمعية العمومية و على ما جرى عليه إفتاؤها أنه ولئن كان اختصاص مجلس الدولة بالإفتاء مقصورًا كأصل عام على إبداء الرأى فى المسائل القانونية بناء على طلب الوزارات والهيئات العامة والمصالح العامة، وليس من بينها بطبيعة الحال شركات القطاع العام، إلا أنه وقد أورد المشرع فى المادة (٦) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام حكماً خاصاً بإبداء الرأى فى تطبيق أحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام، فقصره على مجلس الدولة وحده دون غيره ضماناً لتوحيد المبادئ القانونية التى يجرى عليها تفسير هذا القانون، فإن هذا الحكم الخاص يقيد الحكم العام الوارد فى قانون مجلس الدولة، فيكون من حق الجهات القائمة على تطبيق قانون نظام العاملين بالقطاع العام، استفتاء مجلس الدولة فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون، ومن بين هذه المسائل تلك المتعلقة بمستحقات هؤلاء العاملين و ما قد يطرأ عليها من تأثر سواء سلبا أم إيجابا ، دون أن يحد من قدرة الجهات القائمة على تطبيق قانون نظام العاملين بالقطاع العام على استطلاع رأى مجلس الدولة مباشرة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا القانون أن المشرع فى المادة (٦) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام نص على أن يكون استطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة عن طريق الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بما قد يوحى بأن الطلب الوارد لقسم الفتوى من غير هذا الجهاز لا يكون مقبولا ، حيث إن ذلك مردود بأن المشرع فى قانون نظام العاملين بالقطاع العام لم يقض بحجب اختصاص مجلس الدولة إذا ورد طلب الرأى عن

غير طريق الجهاز المركزى للتنظيم و الإدارة ، كما لم يتضمن قانون مجلس الدولة أى حكم يحجب اختصاص قسم الفتوى بمجلس الدولة إذا طلب الرأى عن غير طريق الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، و من ثم فإنه يكون لقسم الفتوى قبول الطلب إذا ورد مباشرة لإدارة الفتوى المختصة من شركة القطاع العام، كما يكون الطلب مقبولا إذا ورد الطلب إلى رئيس مجلس الدولة من شركة القطاع العام و تمت إحالته بالطرق المقررة قانونا إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع .

ومن حيث إنه على هدى ما تقدم، ولما كان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ المشار إليه يقضى فى مادته الثانية بنفاذ أحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، على العاملين المخاطبين بأحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام، ومن ثم فإن هذا القرار ينطوى على تعديل لما تضمنه قانون نظام العاملين بالقطاع العام من قواعد منظمة لأجورهم بما يؤثر فى تطبيقه على المخاطبين بأحكامه سلبا ، وبهذه المثابة فإن المسألة القانونية المعروضة، والمتعلقة بمدى خضوع العاملين بشركة المقاولين العرب لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، إنما تدخل ضمن الاستثناء الذى يسمح لشركات القطاع العام باستفتاء مجلس الدولة، بحسبان أن شركة المقاولين العرب – وعلى نحو ما جرى عليه إفتاء الجمعية العمومية– تعد من شركات القطاع العام، ويخضع العاملون بها لأحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام المشار إليه فيما خلت منه لائحة نظام العاملين بالشركة، الصادرة بقرار وزير التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق رقم ٢٨٠ لسنة ١٩٨٨.

وإذ أحيل طلب الرأى الماثل إلى الجمعية العمومية من رئيس مجلس الدولة، وهو أحد من خولهم حكم المادة (٦٦) المشار إليه على سبيل الحصر الاختصاص بطلب الرأى من الجمعية العمومية، ومن ثم فإنه يكون مقبولاً لوروده بالطريق الذى رسمه القانون، و ذلك دون الحاجة إلى الإشارة بذلك فى المنطوق.

وفى خصوص المسألة القانونية المطروحة تبينت الجمعية العمومية أن المادة (٢٧) من الدستور تنص على أنه: "... ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعياً بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة، وبحد أقصى فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقاً للقانون"، وأن المادة (١٧٠) منه تنص على أن : "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره فى إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

واستبان للجمعية العمومية أن المادة (٤) من القانون رقم (١٣٩) لسنة ١٩٦٤ بشأن بعض الأحكام الخاصة بشركات مقاولات القطاع العام تنص على أن "مجلس إدارة الشركة هو السلطة العليا المهيمنة على

شئونها و تصريف أمورها و اقتراح السياسة العامة التى تسير عليها و له أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وذلك وفقا لأحكام هذا القانون، وله على الأخص :

(١)....(٢) وضع لائحة خاصة للعاملين فى الشركة تحدد كيفية تعيينهم و ترقيتهم و نقلهم و فصلهم و تحديد مرتباتهم و مكافآتهم وبدلاتهم ومعاشهم ...وتعتمد هذه اللائحة بقرار من وزير الإسكان و المرافق .(٣)..."، وأن المادة (١) من قانون نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ تنص على أن:"تسرى أحكام هذا القانون على العاملين فى شركات القطاع العام . وتسرى احكام قانون العمل فيما لم يرد به نص فى هذا القانون "، وأن المادة الثانية من القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون هيئات القطاع العام وشركاته تنص على أن: "تسرى على شركات القطاع العام فيما لم يرد به نص خاص فى هذا القانون وبما لا يتعارض مع أحكامه الأحكام التى تسرى على شركات المساهمة التى تنشأ وفقاً لقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١"، وأن المادة الثالثة من القانون ذاته تنص على أنه: "لا يترتب على تطبيق أحكام هذا القانون الإخلال بما تضمنته القوانين أو قرارات رئيس الجمهورية من أنظمة خاصة لبعض هيئات أو مؤسسات أو شركات القطاع العام وتسرى أحكامه على هذه الجهات فيما لم يرد به نص خاص فى تلك القوانين أو القرارات"، وأن المادة (١٧) من قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ تنص على أن: "شركة القطاع العام وحدة تقوم على تنفيذ مشروع اقتصادى وفقاً للسياسة العامة للدولة وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويجب أن يتخذ شكل الشركة المساهمة".

واستعرضت الجمعية العمومية أحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة والذى ينص فى المادة الأولى منه على أنه: "لا يجوز أن يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهرياً صافى الدخل الذى يتقاضاه من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التى تساهم هذه الجهات فى رأسمالها أى شخص من العاملين بالجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية الاقتصادية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وذلك سواء كان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشاراً أو خبيراً وطنياً أو بأى صفة أخرى، وسواء كان ما يتقاضاه من جهة عمله الأصلى أو من أية جهة أخرى بصفة مرتب أو أجر أو مكافأة لأى سبب كان أو حافز أو أجر إضافى أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس مجلس إدارة أو لجان، ولا يسري ذلك على المبالغ التي تصرف مقابل نفقات فعلية مؤداة فى

بدل سفر أو مصاريف انتقال أو إقامة متى كان صرفها في حدود القواعد والنظم المعمول بها"، وينص فى المادة الثانية على أنه: "على أية جهة من الجهات المنصوص عليها فى المادة الأولى تقوم بصرف مبالغ من أموال الدولة أو من أموال الهيئات والشركات التابعة للدولة لأى شخص من العاملين المذكورين فى المادة سالفة الذكر إبلاغ الجهة التابع لها العامل بجميع المبالغ التى يتقاضاها منها فى أية صورة وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صرفها وعلى مراقبى حسابات وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات التحقق من تمام إبلاغ الجهة التابع لها العامل بما تقدم وكل مخالفة لذلك يسأل العامل المختص بجهة الصرف عنها تأديبياً. ويحسب الحد الأقصى الشهرى المنصوص عليه فى المادة السابقة على أساس مجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام مقسوماً على اثنى عشر شهراً ويؤول إلى الخزانة العامة المبلغ الذى يزيد على ذلك وتجرى المحاسبة فى نهاية ديسمبر من كل سنة"، وينص فى المادة الثالثة على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القواعد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العمل به".

كما استعرضت الجمعية العمومية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم(١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، والذى ينص فى المادة الأولى منه على أن: "يتحدد صافى الدخل الشهرى المنصوص عليه فى القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ بمجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام الميلادى مقسوماً على اثنى عشر شهراً. ويدخل فى مفهوم صافى الدخل ما يتقاضاه أى شخص من العاملين فى إحدى الجهات المنصوص عليها فى المادة الثانية من هذا القرار من أموال الدولة أو الهيئات والشركات التابعة لها أو الشركات التى تساهم هذه الجهات فى رأسمالها تحت مسمى أجر أو مرتب أومكافأة أو حافز أو أجر إضافى أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان سواء فى جهة عمله الأصلى أو فى أية جهة أخرى. ... "، وينص فى المادة الثانية منه على أن: "تسرى أحكام القرار بقانون رقم ٦٣ لسنة ٢٠١٤ المشار إليه على الفئات الآتية:-

العاملين المخاطبين بأحكام قانون نظام العاملين فى القطاع العام.

العاملين المخاطبين بأحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام.

العاملين ببنوك القطاع العام المخاطبين بأحكام قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد. ..."

واستعرضت حكم المادة (الأولى) من قرار وزير التعمير و المجتمعات الجديدة والإسكان والمرافق رقم (٢٨٠) لسنة ١٩٨٨ بإصدار لائحة نظام العاملين بشركة المقاولين العرب التى تنص على أن:"تطبق أحكام لائحة نظام العاملين المرفقة على العاملين بشركة المقاولون العرب ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور فى 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. ونزولاً على هذا الالتزام الدستورى صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة (وذلك أيًا ما كان الرأى حول الظلال الكثيفة التى تحيط دستورية هذا القانون لعدم عرضه على قسم التشريع بمجلس الدولة قبل إصداره ولاستبدال المشرع مفهوم الدخل بمعناه الموسع على نحو ما ورد بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بمفهوم الأجر المنصوص عليه فى المادة (٢٧) من الدستور بضوابطه المعروفة، بما يحمله هذا التوسع من شبهة العدوان على الحق فى العمل و عوائده و شبهة الاعتداء على الملكية الخاصة المصونة دستوريًا) محدداً فيه المخاطبين بأحكامه على سبيل الحصر، وهم العاملون بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها، والهيئات العامة، والقومية الاقتصادية، والخدمية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة، كما حدد بوضوح الجهات التي يحصل من خلالها المخاطبون بأحكامه على الدخل وحصرها في الدولة، والهيئات، والشركات التابعة لها، أو الشركات التى تساهم هذه الجهات فى رأسمالها، وحدد الحد الأقصى لصافي الدخل الذي لا يجوز أن يتجاوزه المخاطبون بأحكامه من الجهات المشار إليها، وهو خمسة وثلاثون مثل الحد الأدنى للأجور وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهرياً.

كما استظهرت الجمعية العمومية – وعلى نحو ما استقر عليه إفتاؤها – أن الدستور ناط برئيس مجلس الوزراء، أو من يعينه القانون إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين شريطة ألا تتضمن تعديلاً لحكم في القانون، أو تعطيلاً لمقتضاه، أو إعفاء من تنفيذه، ولا أن تتناول بالتنظيم ما لم ينظمه القانون، فاللوائح التنفيذية تفصل ما ورد إجمالاً من نصوص وتفسر ما غَمُض منها وذلك كله بالضوابط المشار إليها، فلا يملك التشريع اللائحى المفصل أو المفسر تعطيل أو تعديل أو الإعفاء من حكم النص الذي يسنه المشرع. ومن ثم فإن هذه اللوائح لا تعد تشريعاً نافذاً إلا بالقدر الذي لا تنطوي فيه على ما يعد تعديلاً أو تعطيلاً لأحكام القانون أو إعفاء من تنفيذه، فإن انطوت على ذلك فقدت عناصر قوتها الملزمة كتشريع في خصوصية ما خالفت فيه القانون، ويكون لجهة الفتوى ألا تعتد بما خالفت فيه القانون في مقام تطبيقه.

ولاحظت الجمعية العمومية – وعلى نحو ما جرى عليه إفتاؤها الذى وافقه قضاء المحكمة الدستورية العليا بجلسة ٢٠٠٨/٤/٦ فى القضية رقم (٦٩) لسنة ٢٧ القضائية "دستورية" – أن "الشركة الهندسية للصناعات والمقاولات العمومية" التى أصبحت تسمى فيما بعد "شركة المقاولون العرب عثمان أحمد عثمان

وشركاه" قد تأسست فى ١٩٥٥/٣/٢٤ كشركة مساهمة مصرية بمعرفة بعض الأشخاص الطبيعيين، بقصد القيام بأعمال المقاولات والصناعات الهندسية المرتبطة بها أياً كان نوعها، وغدت إحدى شركات القطاع العام إثر تأميمها بالكامل بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٤، وبصدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٦٤ والذى أجاز فى مادته الأولى لوزير الإسكان والمرافق الترخيص لشركات مقاولات القطاع العام بممارسة نشاطها خارج الجمهورية، وعهد إلى وزير الإسكان والمرافق بالإشراف عليها، وإصدار اللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للشركة دون التقيد بالنظم والأوضاع المقررة لشركات القطاع العام، وقد صدر وزير الإسكان والمرافق قراره رقم ٤٤٦ لسنة ١٩٦٤ بشأن الترخيص للشركة بالعمل خارج الجمهورية، ثم تعاقبت القرارات المنظمة للوائح نظام العاملين بالشركة و آخرها القرار رقم (٢٨٠) لسنة ١٩٨٨ المشار إليه ، والقرارات المتعلقة بتحديد الجهة التى تختص بالإشراف على نشاطها، وآخرها قرار رئيس الجمهورية رقم ١٦٤ لسنة ١٩٩٦ بتنظيم وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، والذى عهد إلى وزير الإسكان والمرافق بالإشراف المباشر على تلك الشركة، وما انفكت خاضعة لهذا الإشراف. ومؤدى ذلك أن شركة المقاولين العرب "عثمان أحمد عثمان وشركاه" لا تعدو أن تكون إحدى شركات القطاع العام التى تنبسط عليها أحكام القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، ومن ثم فإنها تأخذ شكل الشركة المساهمة، وتتولى فى نطاق أغراضها وعلى ضوء الوسائل التى تنتهجها إدارة شئونها على وفق قواعد القانون الخاص التى تحكم علاقتها بالعاملين فيها وبالغير.

وترتيباً على ما تقدم فإن العاملين بشركة المقاولين العرب لا يندرجون ضمن الفئات الخاضعة لأحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، حيث إنهم ليسوا من العاملين بالجهاز الإداري للدولة، أو بوحدات الإدارة المحلية، أو بالأجهزة التي لها موازنات خاصة، أو بالهيئات العامة أو بالأشخاص الاعتبارية العامة، بحسبان أنه طبقا لأحكام قانون هيئات القطاع العام و شركاته الصادر بالقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ فإن شركات القطاع العام تعد من أشخاص القانون الخاص شأنها فى ذلك شأن شركات المساهمة المملوكة للأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة، وتنبسط عليها ذات الأنظمة القانونية الحاكمة لهذه الشركات فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى قانون هيئات القطاع العام و شركاته و بما لا يتعارض مع أحكامه، وينبسط على العاملين بالشركة أحكام قانون العمل فيما خلت منه أحكام اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها و قانون نظام العاملين بالقطاع العام .

ولا ينال من ذلك الادعاء بأن عبارة العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة الواردة بالمادة الأولى من القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه قد تشمل العاملين بشركات القطاع العام

في ضوء أن شئون توظفهم ينظمها قانون نظام العاملين بالقطاع العام أو لوائح نظام العاملين بهذه الشركات ، حيث إن هذا الادعاء يخالف الدستور والقانون من وجهين أولهما: أن قانون نظام العاملين بالقطاع العام المشار إليه، نص صراحة على سريان أحكام قانون العمل على العاملين بالشركة فيما خلت منه أحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام ، ومن ثم فإنهم يخضعون – مثل غيرهم من العاملين بالشركات المساهمة الأخرى – لأحكام قانون العمل باعتباره الشريعة العامة التى تحكم جميع علاقات العمل الخاصة فيما خلت منه أحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام واللوائح المتعلقة بنظام العاملين بهذه الشركات على الوجه المشار إليه ولا يعدون بحال من الأحوال من العاملين لدى أجهزة الدولة بأجر، وثانيهما: أن هذا الادعاء يخالف حكم المادة (٢٧) من الدستور التي نصت صراحة على الالتزام بتقرير الحد الأقصى للأجور في أجهزة الدولة لكل من يعمل لدى هذه الأجهزة بأجر، وعبارة أجهزة الدولة لا تنصرف إلا للأجهزة التي تندرج في نطاق السلطة التنفيذية بالدولة ولا ينسحب هذا المفهوم لغيرها، وما النص على خضوع الفئات التي ينظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة سوى محاولة من المشرع لشمول الفئات التي تندرج ضمن العاملين بأجر لدى السلطة التنفيذية – دون غيرها –ويخضعون لقوانين أو كادرات خاصة، ومن المسلم به في مجال التفسير أنه يتعين دائماً الالتزام بالمعنى الذي يحمل النص على الصحة وعدم مخالفة أحكام الدستور التي قصرت الخضوع للحد الأقصى للأجور على العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة والتى استقر إفتاء الجمعية العمومية على أن المقصود بهذه العبارة السلطة التنفيذية على نحو ما تقدم ولا ينسحب هذا المفهوم لغيرها. وقد تأكد بيقين صحة التفسير المتقدم من الاطلاع على الأعمال التحضيرية للتعديلات الدستورية التى أدخلت على دستور ٢٠١٢، حيث ناقش أعضاء لجنة الخمسين فى اجتماعهم الثانى والعشرين المؤرخ فى ٢٠١٣/١١/٦ المقصود من عبارة (أجهزة الدولة)، وذكر المقرر العام للجنة الخمسين أن المقصود بها دواوين الحكومة والدولاب الإدارى للدولة، ولا يندرج في هذه الأجهزة – بحال من الأحوال – شركات القطاع العام و منها شركة المقاولين العرب .

ولا ينال من النظر المتقدم ورود عبارة "الشركات التابعة لها أو الشركات التى تساهم الدولة فى رأسمالها" ضمن نص المادة الأولى من القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، إذ إن ذكر هذه الشركات قد جاء فى إطار تحديد جهات صرف الأموال الخاضعة للحد الأقصى للدخول، والتى تشمل بالإضافة لأجهزة الدولة الشركات التابعة لها والشركات التى تساهم الدولة فى رأسمالها، وتلتزم جهات الصرف المشار إليها بإبلاغ الجهات التابع لها العاملون المخاطبون بأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بالمبالغ التى تصرفها لهم، ولم يتضمن النص المذكور أية إشارة إلى نفاذ هذا القانون على العاملين بجهات الصرف المشار إليها،

وما كان له أن يفعل لمخالفة ذلك لحكم المادة (٢٧) من الدستور التى نصت صراحة على الالتزام بتقرير الحد الأقصى للأجور فى أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر لدى هذه الأجهزة.

كما لا يحاج فى هذا الشأن بما تضمنته المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ المشار إليه من إضافة العاملين بشركات و بنوك القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام وبعض الشركات المساهمة التى تساهم فيها الدولة إلى الفئات الخاضعة لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ ، إذ إن ذلك مردود بأن ما تضمنته القواعد التنفيذية للقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه يعد استحداثاً لفئات جديدة لم ترد ضمن الفئات التى حددها القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤، وهو ما يخالف أحكام الدستور والقانون بما يفقدها - في خصوصية ما خالفت فيه الدستور والقانون- قوتها الالزامية كتشريع لاحي ويتعين طرحها - في هذا الشأن - وإعمال حكم القانون الذي لم يدرج ضمن المخاطبين بأحكامه سوى العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة بمعناها المحدد سلفاً، والذي لا يشمل العاملين بشركات القطاع العام .

أما بالنسبة لما أثير فى طلب الرأى الماثل من خلاف بشأن مدى خضوع أعضاء مجلس إدارة شركة المقاولين العرب لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، فقد استقر إفتاء الجمعية العمومية على أن أعضاء مجلس إدارة الشركات - فى مجال علاقتهم بها - لا يعدون من الفئات الخاضعة لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، أما إذا كان أحدهم - خارج حدود علاقته بالشركة- من العاملين بالجهاز الإداري للدولة، أو وحدات الإدارة المحلية، أوالأجهزة التى لها موازنات خاصة بها، أوالهيئات العامة، والقومية الاقتصادية، والخدمية، أوغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، أو من العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة- فيكون من الواجب على الشركة، كجهة صرف طبقاً لحكم المادة الثانية من القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤، أن تبلغ الجهة العامة التي يعمل بها أصلاً عضو مجلس الإدارة المشار إليه بجميع المبالغ التي يتقاضاها من الشركة، لتتولى هذه الجهة العامة بدورها تطبيق أحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ عليه إذا كان من الفئات الخاضعة لهذا القانون.

ونظراً لأن أعضاء مجلس إدارة الشركة تتعدد حالاتهم - على النحو سالف البيان - فإن المراكز القانونية لهم لا يمكن أن تتحدد بدقة، من حيث مدى اندراجهم ضمن الفئات المخاطبة بأحكام القانون رقم ٦٣ لعام ٢٠١٤ المشار إليه، إلا بتبين طبيعة الجهات التي يعملون بها أصلا، وطبيعة علاقتهم بها؛ الأمر الذى يقتضى وجود حالة واقعية بعينها مشفوعة بأوراقها بما تنطوى عليه من ظروف وملابسات؛ حتى يتسنى إبداء الرأى فى ضوئها؛ لذا فقد ارتأت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع الاكتفاء بمعالجة القاعدة العامة

بشأن أعضاء مجلس الإدارة فى الأسباب دون الإشارة لها في المنطوق الذي سيقتصر على بيان موقف العاملين بالشركة المذكورة فقط.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم خضوع العاملين بشركة (المقاولون العرب) لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / /٢٠١٦

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
قسم التشريع
المستشار/
محمود رسلان
نائب رئيس مجلس الدولة

هشام//