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:	٢٠٨٨
بتاريخ:	٢٠٢٠/ ١١/ ١٩

ملف رقم: ٢٠٩٣/٤/٨٦

السيد الدكتور/ رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣٢٤٧) المؤرخ ٢٠٢٠/٧/١٦، المُوجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، وكتابكم رقم (٣٩٧٠) المؤرخ ٢٠٢٠/٨/٢٦، بشأن طلب إعادة استطلاع رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بخصوص ما يأتي: أولا: كيفية تطبيق أحكام الحد الأقصى للدخول المقررة بموجب القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ على رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه. ثانيا: مدى وجوب تعديل لوائح أجور ومرتبات الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع انتهت في فتواها رقم (١٣٦٤) بتاريخ ٢٠٢٠/٧/١٥ إلى ما يأتي: أولا– أن حساب الحد الأقصى للدخل الشهري لكلّ من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه يكون على أساس مجموع ما يتقاضاه كل منهم من دخل خلال العام الميلادي مقسومًا على اثنى عشر شهرًا. ثانيًا: وجوب تعديل لوائح الأجور والمرتبات المعمول بها في الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وأشارت الفتوى في حيثياتها إلى أن المشرع ابتغى من النظام المُحاسبي السنوي أن يضع معيارًا منضبطًا يسهل تطبيقه لتحديد الحد الأقصى للدخول بالنسبة للعاملين الذين يتم الاستعانة بخدماتهم بشكل غير ثابت في إحدى الجهات المُخاطبة بالقانون المشار إليه بخلاف جهة عملهم الأصلية، ويتقاضون عن ذلك أجورًا غير محددة القيمة أو معلومة المقدار مسبقًا، وبصورة غير منتظمة الأداء كل شهر، بما يستوجب معه أنه متى كانت هذه الأجور معلومة القيمة مسبقًا ومنتظمة الأداء كل شهر، ألا تتجاوز بأي صورة من الصور الحد الأقصى

٢١٦٦٣

laa-eg.com

للدخول المقرر قانونًا شهريًا، إلا أن الهيئة اعترضت على ما سبق على سند من القول إن مدة كل من رئيس الهيئة ونائبيه سوف تنتهى فى الفترة ما بين شهر أغسطس ٢٠٢١ ونوفمبر ٢٠٢١، وهو ما يعنى أن مدة السنة المحسوبة كأساس لحساب الحد الأقصى للدخل الذى قرره المشرع قد لا تكتمل فى عام ٢٠٢١، بحسبان أن رئيس الهيئة ونائبيه تنتهى مدتهم القانونية قبل انتهاء السنة، وأنه سوف تتم محاسبتهم على أساس ما تقاضوه خلال هذه المدة منسوبًا إلى باقى السنة (١٢ شهرًا)، بما مؤدّاه أن معيار المحاسبة الذى انتهجته الجمعية فى فتواها محل طلب الرأى الماثل سوف يلحق الضرر برئيس الهيئة ونائبيه، إذ إن مدة كل منهم فى المحاسبة لن تتجاوز ثمانية أشهر بالنسبة إلى رئيس الهيئة وأحد عشر شهرًا بالنسبة للنائبين، وإنه من المحتمل أن يلتحق رئيس الهيئة بعد ذلك بعمل حكومى آخر يتقاضى من خلاله راتب يقل عما يتقاضاه بالهيئة، وكذلك النائبان حال عودتهما إلى جهة عملهما الأصلية، الأمر الذى يبين منه أن التقيد بالحد الأقصى للدخول المقرر قانونًا شهريًا، قد يتصادم مع الحالة المعروضة، ويؤدى إلى وضع غير مقبول لكون المشرع قد أقر معيارًا لحساب الدخل (أيًا كانت صورته) يكون بصفه سنوية، وذلك لمعالجة مثل الحالات المستطلع الرأى بشأنها، وهو معيار محاسبي منضبط ينظم كل حالات الدخل على مدار السنة، وليس جزءًا منها، الأمر الذى طلبتم معه إعادة عرض الأمر على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١١ من نوفمبر عام ٢٠٢٠م الموافق ٢٥ من ربيع الأول عام ١٤٤٢هـ؛ فاستعرضت فتواها السابقة الصادرة بجلسة ٢٤ من يونيو عام ٢٠٢٠م في الموضوع المعروض، وما انتهت إليه من: أولا: أن حساب الحد الأقصى للدخل الشهرى لكلٍّ من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه يكون على أساس مجموع ما يتقاضاه كل منهم من دخل خلال العام الميلادي مقسومًا على اثني عشر شهرًا. ثانيًا: وجوب تعديل لوائح الأجور والمرتبات المعمول بها فى الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وشيدت الجمعية العمومية هذا الإفتاء على أسباب حاصلها أنها قد انتهت فى فتواها الصادرة فى الملف رقم (٢٠٥١/٤/٨٦) بجلستها المعقودة في ١٣ من نوفمبر عام ٢٠١٩ إلى خضوع رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وأن المشرع اعتمد فلسفة قوامها عدم الاعتداد بقيمة المبالغ التى تُصرف للعامل من الجهات المخاطبة بأحكام هذه القوانين عن كل شهر على حدة بمنأى ومعزل عن باقى المبالغ التى تصرف له شهريًا على مدار العام الميلادى، وإنما تقوم وتبنى الجمعية العمومية الاعتداد بمتوسط إجمالى دخله فى العام، بحساب إجمالى المبالغ التى تقاضاها من الجهات الخاضعة خلال العام الميلادى كامل مقسومًا

laa-eg.com

على عدد الأشهر التى صُرفت له فيها هذه المبالغ، إلا أن تطبيق ما تقدم ليس من شأنه بأى حال من الأحوال أن يجعل من الجائز أن يكون الدخل الشهرى المنتظم الذى يتقاضاه العامل من الجهة التى يعمل لديها بما يجاوز الحد الأقصى للدخول المقرر قانونًا، بزعم أن المحاسبة فى هذا الصدد تجرى سنويًا، وأن المشرع ألزم العامل- إذا تبين فى نهاية العام أن مجموع ما تقاضاه من دخول تجاوز الحد المشار إليه- أن يقوم برد قيمة المبلغ الزائد، بما لا يقيده شهريًا بألا يتجاوز هذا الحد، إذ إن هذا الزعم من شأنه أن يُفرغ قانون الحد الأقصى للدخول من مضمونه، علاوة على أنه يفتقر إلى المنطق القانونى السليم، بحسبان أن مؤدى ذلك أن يثرى العامل على حساب الخزانة العامة للدولة طوال عام ميلادى كامل بيقين بقيمة المبالغ التى صرفت له بما يجاوز الحد الأقصى للدخول، ويمنحه ميزة مالية جراء مخالفة قاعدة قانونية واجبة التطبيق، وهو ما يُشكل تغليب للمصلحة الخاصة على المصلحة العامة، ويحمل النصوص القانونية المنظمة لهذا الشأن بما لا تحتمل، ويفسرها بما لم يقصده المشرع، ولا يمكن القول به، ولكن غاية ما فى الأمر أن المشرع ابتغى من النظام المحاسبى السنوى سالف البيان أن يضع معيارًا منضبطًا يسهُل تطبيقه لتحديد الحد الأقصى للدخول بالنسبة للعاملين الذين يتم الاستعانة بخدماتهم بشكل غير ثابت فى إحدى الجهات المُخاطبة بالقانون المشار إليه بخلاف جهة عملهم الأصلية، ويتقاضون عن ذلك أجورًا غير محددة القيمة أو معلومة المقدار مسبقًا، وبصورة غير منتظمة الأداء كل شهر، بما يستوجب معه أنه متى كانت هذه الأجور معلومة القيمة مسبقًا، ومنتظمة الأداء كل شهر، ألا تتجاوز بأى صورة من الصور الحد الأقصى للدخول المقرر قانونًا شهريًا.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أنه إذا ما فَوض المشرع سلطةً دونه في وضع القواعد والشروط المُنفذة لقانون ما، فإن ذلك مشروط- بطبيعة الحال- بألا تتضمن هذه القواعد أو الشروط أحكامًا تتعارض مع أحكام القانون العام أو تتنافى مع مقتضاها، حيث إن قواعد التدرج التشريعي لا تُجيز مخالفة القانون بأداة تشريعية أدني منه.

وترتيبًا على ذلك، يكون المشرع في القانون المشار إليه قد حدد بوضوح كيفية حساب الحد الأقصى للدخل الشهرى للمُخاطبين بأحكامه، حيث نص على أن تكون العبرة فى ذلك بمتوسط إجمالى الدخل خلال العام الميلادى الواحد، فمن ثم يكون حساب الحد الأقصى للدخل الشهرى لكلٍ من رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للرقابة المالية ونائبيه، على أساس حساب مجموع ما يتقاضاه كل منهم من دخل خلال عام ميلادى كامل، مقسومًا على اثنى عشر شهرًا ، ولما كانت قواعد التدرج التشريعي لا تجيز مخالفة القانون بأداة تشريعية أدني،

laa-eg.com

فمن ثم يتعين على السلطة المختصة تعديل لوائح الأجور والمرتبات المعمول بها فى الهيئة وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة.

ولا ينال مما تقدم القول بأن معيار المحاسبة الذى انتهجته الجمعية العمومية فى فتواها محل طلب إعادة العرض سوف يلحق الضرر برئيس الهيئة ونائبيه، بحسبان أن مدة خدمة كل منهم سوف تنتهى فى الفترة ما بين شهر أغسطس ٢٠٢١ ونوفمبر ٢٠٢١، وهو ما يعنى أن مدة السنة المحسوبة كأساس لحساب الحد الأقصى للدخل الذى قرره المشرع قد لا تكتمل فى حقهم عام ٢٠٢١، لكون مدة كل منهم فى المحاسبة لن تتجاوز ثمانية أشهر بالنسبة إلى رئيس الهيئة، وأحد عشر شهرًا بالنسبة إلى النائبين، وأنه سوف يتم محاسبتهم على أساس ما تقاضوه خلال هذه المدة منسوبًا إلى باقى السنة (١٢ شهرًا)، الأمر الذى سوف يترتب عليه أن يكون متوسط إجمالى الأجور التى سوف يتقاضونها من الهيئة خلال هذه المدة- منسوبًا إلى شهور السنة الميلادية- أقل من الحد الأقصى للدخل الشهرى المقرر قانونًا، إذ إن هذا القول مردود عليه بأنه يتعين في هذه الحالة أن تتم المحاسبة على أساس بمجموع ما تتقاضاه المعروضة حالاتهم مقسوما على أشهر الصرف فقط وليس منسوبا على إثنى عشر شهر – كامل شهور السنة الميلادية- كما أن مقتضى إعمال الالتزام القانونى المفروض على السلطة المختصة بالهيئة بوجوب تعديل لوائح أجورها ومرتباتها وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، هو أن تكون الأجور المُقررة للعاملين بالهيئة ورئيسها ونائبيه فى حدود ما لا يتجاوز الحد الأقصى الشهرى للدخل المقرر قانونًا وفقًا لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، بغض النظر عن مدة خدمتهم، علاوة على أن القول باحتمال التحاق رئيس الهيئة عقب انتهاء المدة القانونية لخدمته بالهيئة بعمل حكومى آخر يتقاضى من خلاله راتبًا يقل عما يتقاضاه بالهيئة، وكذلك النائبان حال عودتهما إلى جهة عملهما الأصلية، بما يستوجب عدم تقيدهم بالحد الأقصى المقرر للدخول شهريًا، مردود عليه بأن هذا القول لا ينطوى على حالة واقعية قائمة، وإنما يفترض حالة واقعية مستقبلية، ولما كان إفتاء الجمعية العمومية قد استقر على أن يكون الاختصاص المعقود فيما يُحال إليها من طلبات إبداء الرأى يقع بحسب الأصل على حالة واقعية قائمة بالفعل مُحددة بعينها بما تنطوى عليه من ظروف وملابسات، وغيرها من الاعتبارات، وفقًا للأنظمة القانونية الحاكمة لها، باعتبار أن الفتوى ليست مجرد بحث نظرى يتناول حالة مُفترضة أو مستقبلية، وإنما يجب أن تصدُر فى حالة واقعية محددة بذاتها مشفوعة بأوراقها تثير مشكلة بعينها عُمّ فيها وجه الرأى القانوني على جهة الإدارة، فإن لم يكن كذلك فإن طلب الرأى لا يكون مقبولاً، حتى لا يتحول هذا الرأى إلى مجرد بحث نظري، فمن ثم يكون هذا القول مفتقدًا إلى سنده القانونى السليم، متعينًا عدم قبوله والالتفات عنه.

(٢١٦٣)

laa-eg.com

ولما كان ذلك، وكان الثابت من استعراض ما جاء بكتاب طلب إعادة العرض أن ما تضمنه من مبررات كان تحت نظر الجمعية العمومية عند إبداء الرأى فى الموضوع، وأنه لم يطرأ من المُوجبات، ولم يجدّ من الأوضاع القانونية، ما يحدو بالجمعية العمومية إلى العدول عن وجه الرأى الذى خلصت إليه فى فتواها سالفة البيان والذى كشفت فيه عن صائب حكم القانون فى الموضوع.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى تأييد سابق إفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٤ بشأن الموضوع المعروض، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ١٩ / ١١ / ٢٠٢٠

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
٢١٦٦٣

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة