بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٨١
بتاريخ:	٣٠ / ١ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٥٦٣/١/٥٤

السيد اللواء مهندس/ رئيس الهيئة العامة للتنمية الصناعية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٩٣٦) المؤرخ ٢٠١٥/٦/٢بشأن طلب الرأى عن: أولاً: جواز شغل المعروضة حالاتهم وظيفة محام من الوظائف الفنية بالإدارات القانونية بالهيئة بموجب عقود مؤقتة، ثانيًا: جواز ضم مدة الخدمة التى قضاها كل منهم بوظيفة محام بالإدارة القانونية بالهيئة بعقد مؤقت إلى مدة خدمته، ثالثًا: جواز تحصن قرار الهيئة بضم مدة الخدمة التى قضيت بعقود للمعروضة حالاتهم إلى مدة خدمته بالإدارة القانونية، وكيفية ترتيب أقدميتهم.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الهيئة العامة للتنمية الصناعية قد تعاقدت مع المعروضة حالاتهم لشغل وظيفة محام بالهيئة بعقود مؤقتة على النحو التالي: السادة/ محمد على السنطاوى بتاريخ ٢٠٠٥/٣/١، وإبراهيم السيد شبكة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١، ووليد أحمد رشدى بتاريخ ٢٠٠٦/٨/١، ومنال صلاح الدين بتاريخ ٢٠٠٧/٢/١، ومروة على عبد اللطيف بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٢٦. وبتاريخ ٢٠١١/٦/٦ صدر القرار رقم (١٥٦) لسنة ٢٠١١ بتعيينهم على وظيفة محام لمضى ثلاث سنوات على التعاقد معهم، ثم وافقت لجنة شئون العاملين بالهيئة بتاريخ ٢٠١٢/٣/٢٩ على تحديد أقدمياتهم بدءًا من تاريخ التعاقد معهم. وبتاريخ ٢٠١٢/١١/٨م وافقت لجنة شئون مديرى وأعضاء الإدارات القانونية بوزارة الصناعة والتجارة على ترقيتهم إلى وظيفة محام ممتاز. وبتاريخ ٢٠١٢/١٢/٥ صدر القرار رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٢ بترقيتهم،

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ورتم ترتيبهم على النحو التالي: السادة/ منال صلاح الدين، ثم وليد أحمد رشدي، ثم محمد على السنطاوي، ثم إبراهيم السيد شبكة، ثم مروة على عبد اللطيف.

وقد تظلم السيد/ محمد على السنطاوى من هذا الترتيب وبتاريخ ٢٠١٤/١١/٤ صدر القرار رقم (٣٨٤) لسنة ٢٠١٤ بإلغاء القرار رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٢ وإعادة ترتيبهم على النحوالتالي: محمد على السنطاوي، ثم إبراهيم السيد شبكة، ثم وليد أحمد رشدي، ثم منال صلاح الدين، ثم مروة على عبد اللطيف، فتظلم السيد/ وليد أحمد رشدى من هذا القرار على سند من مخالفته قواعد تحديد الأقدمية بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣م بشأن الإدارات القانونية للمؤسسات العامة والهيئات التابعة لها، وأن القرار رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٢ قد تحصن ولا يجوز سحبه، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على هيئة الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لإبداء الرأى القانونى فيه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١١ من يناير عام ٢٠١٧م الموافق ١٣ من شهر ربيع الآخر عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من مواد إصدار القانون (٤٧) لسنة ١٩٧٣م بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها تنص على أن: "تسرى أحكام القانون المرافق على مديرى وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها"، وتنص المادة (١) من قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها معدلاً بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٨٦ على أن: "الإدارات القانونية فى المؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية أجهزة معاونة للجهات المنشأة فيها وتقوم بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير الإنتاج والخدمات والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدعم المستمر للقطاع العام . وتتولى الإدارة القانونية فى الجهة المنشأة فيها ممارسة الاختصاصات التالية:..."، وتنص المادة (١١) منه – بعد تعديلها بالمادة الثانية من القانون رقم (١) لسنة ١٩٨٦ – على أن: "تكون الوظائف الفنية فى الإدارات القانونية الخاضعة لهذا القانون على الوجه الآتى: مدير عام إدارة قانونية – مدير إدارة قانونية – محام ممتاز – محام..."، وتنص المادة (١٢) منه على أن: "يشترط فيمن يعين فى إحدى الوظائف الفنية بالإدارات القانونية أن تتوافر فيه الشروط المقررة فى نظام العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام حسب الأحوال وأن يكون مقيدًا بجدول المحامين المشتغلين طبقًا للقواعد الواردة فى المادة التالية وأن تتوافر فيه الشروط الأخرى التى قد تقررها اللجنة المنصوص عليها فى المادة (٧) من ذات القانون"،

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

وتنص المادة (١٣) منه على أن: "يشترط فيمن يشغل الوظائف الفنية بالإدارات القانونية أن يكون قد مضى على قيده بجدول المحامين المدة المبينة قرين كل وظيفة منها... وتحسب مدة الاشتغال بعمل من الأعمال القانونية النظيرة طبقًا لقانون المحاماة ضمن المدد المشترطة للتعيين فى الوظائف الخاضعة لهذا النظام"، وتنص المادة (١٤) منه على أن: "مع مراعاة ما هو منصوص عليه فى المادة التالية، يكون التعيين فى وظائف الإدارات القانونية فى درجة محام ثالث فما يعلوها، بطريق الترقية من الوظيفة التى تسبقها مباشرة على أساس مرتبة الكفاية مع مراعاة الأقدمية بين المرشحين عند التساوى فى الكفاية"، وتنص المادة (٢٤) منه على أن: "يعمل فيما لم يرد فيه نص فى هذا القانون بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال وكذلك باللوائح والنظم المعمول بها فى الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ – الذى جرت واقعة التعاقد وتعيين وترقية المعروضة حالاتهم فى المجال الزمنى للعمل به – تنص على أن: "يعمل فى المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون... ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات..."، وأن المادة (١٤) منه تنص على أن: "يوضع نظام لتوظيف الخبراء الوطنيين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية وللعاملين المتدرجين وذلك بقرار من الوزير المختص بالتنمية الإدارية يصدر بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية"، وأن المادة (٢٧) منه تنص على أن: "... كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف إلى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بحد أقصى خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل..."، وأن المادة (١) من لائحة قواعد تعيين وترقية ونقل وندب وإعارة مديرى وأعضاء الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام الصادرة بقرار وزير العدل رقم (٧٨١) لسنة ١٩٧٨ تنص على أن: "يعمل فى شأن تعيين وترقية ونقل وندب وإعارة مديرى وأعضاء الإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام – فيما لم يرد به نص فى القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ وفى هذه اللائحة – بأحكام التشريعات السارية بشأن العاملين المدنيين بالدولة أو بالقطاع العام على حسب الأحوال. وكذلك يعمل فيما لا يتعارض وأحكام القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه وأحكام هذه اللائحة باللوائح والنظم المعمول بها فى الجهات المنشأة بها الإدارات القانونية"، وأن المادة (٢) منها

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

تنص على أن: "يشترط فيمن يعين فى إحدى الوظائف الفنية بالإدارات القانونية بالهيئات العامة وشركات القطاع العام: (أ)... (ح) أن يكون مقيدًا بجدول المحامين وألا يعين إلا فى الوظيفة التى تؤهله لها درجة ومدة قيده فى الجدول ومع حساب مدة الاشتغال بالمحاماة أو الأعمال القانونية النظيرة، وذلك طبقًا للأحكام المنصوص عليها فى المادة (١٣) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ وقرار وزير العدل رقم (١٣٣٨) لسنة ١٩٧٣..."، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تتحدد الأقدمية فى الفئة الوظيفية بتاريخ القرار الصادر بالتعيين فيها، ما لم يحددها القرار بتاريخ آخر، وتتحدد الأقدمية فيما بين المعينين بقرار واحد بترتيب أسمائهم فيه. ويراعى فى تحديد الأقدمية القواعد التالية: ١- إذا كان التعيين متضمنًا ترقية اعتبرت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الفئة الوظيفية السابقة. ٢-... ٣- إذا كان التعيين لأول مرة تحسب أقدمية المعينين على أساس درجة ومدة القيد فى جدول المحامين مع حساب مدة الاشتغال بالمحاماة أو الأعمال النظيرة طبقًا للمادة (١٣) من القانون. وعند التساوى يقدم صاحب المؤهل الأعلى فالأعلى فى مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجًا فالأكبر سنًا. وذلك كله بشرط ألا يسبقوا زملاءهم فى الإدارة القانونية. وتتحدد الأقدمية فيما بين الزملاء فى حكم الفقرتين السابقتين بتاريخ استيفاء كل منهم شروط الصلاحية للتعيين فى الدرجة التى عين بها فى الإدارة القانونية".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وحسبما جرى به إفتاؤها - أن المشرع رعاية منه لاستقلال أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها وضمانًا لحيدتهم فى أداء أعمالهم أفرد تنظيمًا قانونيًا خاصًا نظم فيه المعاملة الوظيفية لهم، إذ عين الوظائف التى يشغلونها على سبيل الحصر، واشترط فيمن يشغلها - فضلاً عن الشروط المقررة للتعيين فى قانونى نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام - أن يكون مقيدًا بجدول المحامين المشتغلين طبقًا للقواعد والمدد المبينة قرين كل وظيفة من الوظائف المشار إليها فى المادة (١٣)، والتى تختلف من وظيفة إلى أخرى، واعتد فى هذا الصدد بمدد الاشتغال بعمل من الأعمال القانونية النظيرة طبقًا لقانون المحاماة، وقرر حسابها ضمن المدد المشترطة للتعيين فى هذه الوظائف، ومن ثم فإن مدد القيد والاشتغال بالمحاماة التى اشترطتها المادة (١٣) لشغل وظائف الإدارات القانونية هى شرط أساسى تأهيلى يلزم توفره لشغل هذه الوظائف، سواء عن طريق التعيين، أو الترقية، أو الندب، ومن ثم فإنه التزامًا بخصوصية هذا التنظيم لا يجوز شغل أى من هذه الوظائف بطريق التعاقد، وأنه لما كانت مدة الاشتغال بالمحاماة محسوبة من تاريخ القيد بنقابة المحامين، وكذلك مدة القيام

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بالأعمال القانونية النظيرة تؤخذ بعين الاعتبار عند التعيين فى إحدى وظائف الإدارات القانونية فلا وجه لإعادة حسابها ثانية كمدد خبرة عملية على سند من نص الفقرة الثانية من المادة (٢٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، إذ إن القول بغير ذلك من شأنه إضافة مدد سبق أخذها بعين الاعتبار عند تحديد الوظيفة التى يشغلها عضو الإدارة القانونية. وأنه إذا كان قانون الإدارات القانونية سالف البيان من قوانين التوظف الخاصة الذى تسرى أحكامه فى خصوص النطاق الوظيفى المضروب له، كان منطق التفسير يقبل استدعاء أحكام التوظف العامة فى هذا النظام الخاص فيما لم يرد فيه حكم مخصوص، فإن ذلك مشروط بألا يتضمن النظام الخاص أحكامًا تتعارض مع أحكام القانون العام ولا تتنافى مع مقتضاها، ولا تتنافر مع مفادها، وأنه قد سبقت الإشارة إلى أن استدعاء أحكام مدد الخبرة من النظم العامة من شأنه أن يفيد تكرار الحساب للمدد، فضلاً عن الاختلاف فى تصور مدد الخبرة بين نظام العاملين المدنيين بالدولة الذى أتى بها مجردة تسع كل وجوه الخبرة وبين نظام الإدارات القانونية الذى قصر تصوره المهنى على مدد القيد بالمحاماة.

ولما كان الأصل فى قواعد التوظف بصفة عامة أن الأقدمية فى الوظيفة إنما تتحدد بدءًا من تاريخ القرار الصادر بالتعيين، إلا إذا حددها القرار بتاريخ آخر، وكانت المادة (٦) من لائحة قواعد تعيين وترقية وندب وإعارة مديرى وأعضاء الإدارات القانونية الصادرة بقرار وزير العدل رقم (٧٨١) لسنة ١٩٧٨ لم تخرج عن هذا الأصل، ونصت على أن تتحدد الأقدمية فيما بين المعينين بقرار واحد بترتيب أسمائهم فيه. ويراعى فى تحديد الأقدمية أنه إذا كان التعيين لأول مرة تحسب أقدمية المعينين على أساس درجة ومدة القيد فى جدول المحامين، وإذا كان التعيين متضمنًا ترقية عُدَّت الأقدمية على أساس الأقدمية فى الفئة الوظيفية السابقة إذا تساوى المرشحون فى مرتبة الكفاية. ويجرى ترتيب أعضاء الإدارات القانونية وفقًا لهذه الضوابط المعبرة عن الطبيعة الخاصة التى أراد المشرع إضفاءها على وظائف الإدارات القانونية، ليفرقهم بها عن غيرهم من العاملين الخاضعين لقوانين التوظف العامة، وليقربهم، أو يدخلهم ضمن طوائف ذوى الكادرات الخاصة. فمن ثم لا يجوز بحال من الأحوال المساس بترتيب الأقدميات التى تتم مطابقة لأحكام قانونهم لما فى ذلك من إخلال بنظامهم الوظيفى الذى اختصهم المشرع به وأراده دون غيره لهم.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن سحب القرارات الإدارية غير المشروعة أو إلغاءها يكون خلال فترة ستين يومًا من تاريخ صدورها، بحيث إذا انقضى هذا الميعاد دون سحب، أو إلغاء اكتسب القرار حصانة نهائية تعصمه منهما، أما قرارات التسوية المخالفة للقانون فهى تخرج

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

على مقتضى القاعدة السابقة، باعتبارها ليست من القرارات الإدارية التى يرد عليها ميعاد السحب، أو الإلغاء، فهى لا تتمتع بالحصانة المشار إليها؛ لأن صاحب الشأن يستمد حقه فى تسوية حالته من القوانين واللوائح مباشرة، دون حاجة إلى تدخل جهة الإدارة بسلطتها التقديرية لإصدار قرار إدارى، وأن القرار المتضمن تسوية لا يعدوأن يكون – فى حقيقة الأمر – كاشفًا للمركز القانونى الذى يستمده صاحب الشأن من القانون، أو اللائحة. وعلى هذا النحو فمتى ثبت أن التسوية التى أجرتها جهة الإدارة تمت بالمخالفة للقانون، فإنها لا تكتسب أية حصانة، ويجب الرجوع فيها وسحبها دون التقيد بالمواعيد المقررة لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

ومن حيث إنه بالنسبة إلى المسألة الأولى المتعلقة بجواز شغل المعروضة حالاتهم وظيفة محام بالإدارة القانونية بالهيئة بموجب عقود مؤقتة، فلما كان الثابت أن الهيئة أصدرت بتاريخ ٢٠١١/٦/٦ القرار رقم (١٥٦) لسنة ٢٠١١ بتعيينهم بوظيفة محام بالدرجة الثالثة بالمجموعة النوعية لوظائف القانون، ومن ثم فإنه لم يعد هناك جدوى ترجى من الاستمرار فى نظر المسألة الماثلة وإبداء الرأى فيها حتى لا ينقلب إفتاء الجمعية العمومية فى هذا الشأن مجرد بحث نظرى لا نفاذ له على أرض الواقع حال صدوره.

وفيما يخص المسألة الثانية المتعلقة بجواز ضم المدة التى قضاها المعروضة حالاتهم بالعقد المؤقت إلى مدة خدمتهم الحالية بالإدارة القانونية بالهيئة، فلما كان تعيينهم قد تم على أساس مدة قيد كل منهم بجدول المحامين المشتغلين، وكانت مدة شغل كل منهم للوظيفة المؤقتة – وهى المدة المختلف على ضمها – تدخل ضمن مدة قيدهم بنقابة المحامين، ومن ثم فلا محل لحسابها مرة ثانية كمدة خبرة عملية لسبق حسابها كمدة قيد بجدول المحامين المشتغلين، الأمر الذى يقع معه قرار ضمها كمدة خبرة عملية مخالفًا لصحيح حكم القانون.

أما بالنسبة إلى المسألة الثالثة والمتعلقة بمدى تحصن قرارات الهيئة العامة للتنمية الصناعية بضم المدة التى قضيت بالعقد المؤقت إلى مدة الخبرة الحالية للمعروضة حالاتهم، فلما كانت قرارات ضم هذه المدة ليست قرارات إدارية بالمعنى الفنى المتعارف عليه، وإنما هى محض تسوية تمت بالمخالفة للقانون تنعدم بشأن إجرائها السلطة التقديرية للسلطة المختصة بالهيئة العامة للتنمية الصناعية، ومن ثمَّ فإنه يجب على الهيئة سحب قراراتها الصادرة فى هذا الشأن بالنسبة للمعروضة حالاتهم.

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ومن حيث إنه بالنسبة إلى المسألة الرابعة المتعلقة بكيفية ترتيب أقدمية المعروضة حالاتهم فى وظيفة محام، فإن المعول عليه فى إجراء هذا الترتيب، هى درجة وتاريخ القيد بجداول المشتغلين بنقابة المحامين ومدة هذا القيد عند التعيين طبقًا لأحكام قانون الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها، بينما تحسب أقدميتهم عند ترقيتهم إلى وظيفة محام ممتاز بحسب أقدمياتهم فى الوظيفة السابقة إذا تساووا فى مرتبة الكفاية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: عدم جدوى إبداء الرأى فى المسألة الأولى.

ثانيًا: عدم أحقية المعروضة حالاتهم فى ضم مدة عملهم بالهيئة فى وظيفة محام بموجب عقود مؤقتة إلى مدة خدمتهم بعد تعيينهم على هذه الوظيفة.

ثالثًا: عدم تحصن قرارات ضم مدد الخبرة العملية المنصوص عليها فى البند "ثانيًا" إلى مدة خدمة المعروضة حالاتهم ووجوب سحبها.

رابعًا: أن ترتيب أقدمية المعروضة حالاتهم عند تعيينهم فى وظيفة محام يكون بحسب درجة ومدة القيد بجداول المشتغلين بنقابة المحامين، وأن ترتيب أقدمياتهم عند الترقية إلى وظيفة محام ممتاز يكون بحسب أقدمياتهم فى الوظيفة السابقة إذا تساووا فى مرتبة الكفاية.

وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ٢٠١٧/ ١٨٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

المستشار/

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع