

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٣٠٨
بتاريخ:	٢٠١٧/٢/٨

ملف رقم: ٣٩٢/١/٥٨

السيد المستشار الدكتور/ رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب القائم بأعمال رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم (٣٤٢) المؤرخ ٢٠١٥/٢/٢٥ المحال من السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠١٥/٣/٢، لإبداء الرأى القانونى بشأن مدى التزام الهيئة العامة للرقابة المالية باعتماد جداول الوظائف بالهيئة وبطاقات وصفها من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة سبق أن طلب من إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية إبداء الرأى القانونى بخصوص مدى استقلالية الهيئة العامة للرقابة المالية فى اعتماد جداول الوظائف بالهيئة وبطاقات وصفها وفقاً لأحكام القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، وانتهت إدارة الفتوى إلى استقلال الهيئة فى هذا الشأن استناداً إلى ما تتمتع به من استقلال فنى وإدارى بموجب المادة (٢١٥) من الدستور الحالى فضلاً عما تضمنه القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ المشار إليه من أحكام، ولا سيما ما ورد بالمادة السادسة منه من أن مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها، وأن له اتخاذ ما يراه لازماً من قرارات لمباشرة اختصاصات الهيئة دون الحاجة إلى اعتمادها من جهة إدارية أعلى، بما فى ذلك اعتماد الهيكل التنظيمى للهيئة واللوائح المالية والإدارية ولوائح شئون العاملين بالهيئة دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها فى الهيئات العامة والحكومية فى هذا الشأن. وقد ارتأى الجهاز أن ما انتهت إليه إدارة الفتوى لا يتفق والأحكام التى تضمنها قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الصادر بالقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ والتى تخضع الهيئة لرقابة الجهاز، فضلاً عن أن القول باستقلال الهيئة فى وضع جداول الوظائف بها وبطاقات وصفها، يؤدى إلى خروجها عن نطاق



مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

عن أية مظلة تضبط قوامها وتكوينها طبقاً للقوانين واللوائح المعمول بها؛ وإزاء ما تقدم فقد طلبتم عرض الأمر على الجمعية العمومية لإبداء الرأي القانوني بشأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٤ من يناير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٦ من شهر ربيع الآخر عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٤) من قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الصادر بالقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ تنص على أن: "يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية: (أ)... (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها"، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية: (١) اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها. (٢)..."، وأن المادة (١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ (الملغى) كانت تنص على أن: "يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسرى أحكامه على: ١- ... ٢- العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. ولا تسرى هذه الأحكام على العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات..."، وأن المادة (٢) منه كانت تنص على أن: "في تطبيق أحكام هذا القانون ... يقصد: ١- بالوحدة: (أ)... (ب)... (ج) الهيئة العامة. ٢- بالسلطة المختصة: (أ)... (ب)... (ج) رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة المختص"، وأن المادة (٨) من القانون ذاته كانت تنص على أن: "تضع كل وحدة هيكلاً تنظيمياً لها يُعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة... وتضع كل وحدة جدولاً للوظائف مُرفقاً به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها في إحدى المجموعات النوعية وتقييمها بإحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون، كما يجوز إعادة تقييم وظائف كل وحدة. ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة"، وأن المادة الأولى من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تنص على أن: "تتشأ هيئة عامة للرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تسمى (الهيئة العامة للرقابة المالية)، تكون لها شخصية اعتبارية عامة، وتتبع الوزير المختص، ويشار إليها في تطبيق أحكام هذا القانون بـ (الهيئة). ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بالنظام الأساسي للهيئة بعد موافقة مجلس الوزراء..."، وأن المادة السادسة منه تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها ووضع وتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وأهدافها، وله أن يتخذ ما يراه لازماً من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة دون حاجة لاعتمادها من جهة إدارتها".



وعلى الأخص: ١-... ٢-... ٣-... ٤-... ٥- اعتماد الهيكل التنظيمى للهيئة واللوائح المالية والإدارية وشئون العاملين دون التقييد باللوائح والنظم المعمول بها فى الهيئات العامة والحكومية فى هذا الشأن.
٦-... ٧-... ٨-..."

وتبين لها أيضًا أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية كانت تنص على أن: "يُعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وأن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار بقانون المشار إليه كانت تنص على أن: "يُقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ١- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال. ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو المحافظة أو الهيئة العامة. ٣-... ١١- الجهاز: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة"، وأن المادة (٩) من القانون ذاته كانت تنص على أن: "تضع كل وحدة هيكلًا تنظيميًا لها، يعتمد من السلطة المختصة، بعد أخذ رأى الجهاز، ...، وتضع كل وحدة جدولًا للوظائف مُرفقًا به بطاقات وصف كل وظيفة، تتضمن تحديد مستوياتها الوظيفية وطريقة شغلها والمجموعة الوظيفية التى تنتمى إليها والشروط اللازم توفرها فى شغلها، والواجبات والمسئوليات والمهام المنوطة بها، ومؤشرات قياس أدائها. ويختص رئيس الجهاز باعتماد جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشرية اللازمة لها فى ضوء احتياجاتها الفعلية"، وأن المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يُعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وأن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المشار إليه تنص على أن: "يُقصد فى تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ١- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال. ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومى أو المحافظة أو الهيئة العامة. ٣-... ١١- الجهاز: الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة"، وأن المادة (٩) منه تنص على أن: "تضع كل وحدة هيكلًا تنظيميًا لها، يُعتمد من السلطة المختصة، بعد أخذ رأى الجهاز، ...، وتضع كل وحدة جدولًا للوظائف مُرفقًا به بطاقات وصف كل وظيفة، تتضمن تحديد مستوياتها الوظيفية وطريقة شغلها والمجموعة الوظيفية التى تنتمى إليها والشروط اللازم توفرها فى شغلها، والواجبات والمسئوليات والمهام المنوطة بها،



مجلس الدولة
الجمهورية العربية السورية

ومؤشرات قياس أدائها. ويختص رئيس الجهاز باعتماد جدول وظائف كل وحدة وحجم الموارد البشرية اللازمة لها في ضوء احتياجاتها الفعلية".

كما تبين لها أن المادة (٩) من النظام الأساسى للهيئة العامة للرقابة المالية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٢) لسنة ٢٠٠٩ تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها ووضع وتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وأهدافها، وله فى سبيل ذلك أن يتخذ ما يراه لازماً من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة دون حاجة لاعتمادها من جهة إدارية أعلى"، وأن المادة (١٠) من هذا النظام الأساسى تنص على أن: "... وتكون لمجلس إدارة الهيئة جميع الصلاحيات اللازمة لتحقيق أغراضه المنصوص عليها فى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، وعلى الأخص ما يأتي: (أ) ... (ب) ... (ج) ... (د) ... (هـ) اعتماد الهيكل التنظيمى للهيئة واللوائح المالية والإدارية وشئون العاملين دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها فى الهيئات العامة والحكومية فى هذا الشأن...".، وأن المادة (١) من لائحة شئون العاملين بالهيئة العامة للرقابة المالية الصادرة بقرار مجلس إدارة الهيئة رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٩ - المنشورة فى الوقائع المصرية، العدد (١٨٨) تابع فى ٢٠١٥/٨/١٨ بموجب قرار مجلس إدارة الهيئة رقم (٩٤) لسنة ٢٠١٥ - تنص على أن: "يُعمل بأحكام هذه اللائحة فى شئون العاملين بالهيئة العامة للرقابة المالية اعتباراً من تاريخ صدور قرار بذلك من السلطة المختصة. ... ويسرى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ ... على العاملين بالهيئة فيما لم يرد فيه نص خاص فى هذه اللائحة"، وأن المادة (٣) من هذه اللائحة تنص على أن: "تضع السلطة المختصة هيكلًا تنظيميًا يتفق مع طبيعة نشاط الهيئة ومتطلبات العمل بها ... ويعتمد هذا الهيكل من مجلس الإدارة، كما تضع السلطة المختصة جدولاً للوظائف مرفقاً به بطاقات الوصف لكل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فىمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعية وتقييمها ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة التقييم من مجلس الإدارة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع فى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة آنف الذكر وفى قانونى الخدمة المدنية المشار إليهما آنفاً، ناط بكل وحدة من الوحدات الخاضعة لأحكام هذه القوانين، ومن بينها الهيئات العامة، وضع هيكل تنظيمى لها يتم اعتماده من السلطة المختصة بها بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، كما عهد إلى هذه الوحدات وضع جدول للوظائف تُرفق به بطاقات وصف كل وظيفة والتي تتضمن تحديد مستواها الوظيفى والمجموعة الوظيفية التى تنتمى إليها وشروط وطريقة شغلها،



مجلس الدولة
مركز الدراسات والبحوث
القانونية
مصر

بالإضافة إلى واجباتها ومسئولياتها، على أن يتم اعتماد جدول الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، أى أن المشرع قد فرق بين حالتين: أولاهما: اعتماد الهيكل التنظيمى للوحدات الإدارية، وقد عهد بهذا الاختصاص إلى السلطة المختصة، واشترط فى ذلك أخذ رأى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وثانيتهما: اعتماد جدول الوظائف للوحدات الإدارية وبطاقات الوصف لهذه الوظائف، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والقرارات الصادرة بإعادة تقييم هذه الوظائف واستحداث وظائف جديدة، وقد عهد بهذا الاختصاص إلى رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

ولاحظت الجمعية العمومية أن تطبيق الأحكام المتقدمة فى ظل العمل بأحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة كان رهيباً فيما يتعلق بالعاملين بالهيئات العامة بالألا يتعارض مع ما تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، كما أنه فى ظل العمل بقانونى الخدمة المدنية المشار إليهما، كل فى المجال الزمنى لسريانه، فإن تلك الأحكام لا تجد مجالاً لإعمالها على الوظائف فى الهيئات العامة إذا نصت قوانين، أو قرارات إنشاء هذه الهيئات على ما يخالف تلك الأحكام.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضاً، أن المشرع فى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، أنشأ الهيئة العامة للرقابة المالية، وجعل مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها، ووضع وتنفيذ السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وأهدافها، وخوّله اتخاذ ما يراه لازماً من قرارات نهائية لمباشرة اختصاصات الهيئة، دون حاجة لاعتمادها من جهة إدارية أعلى، وناط بالمجلس بنص صريح اعتماد الهيكل التنظيمى للهيئة، وكذا اللوائح المالية والإدارية ولوائح شئون العاملين بالهيئة والتي تنظم جميع شئونهم الوظيفية، وذلك دون التقيد باللوائح والنظم المعمول بها فى الهيئات العامة والحكومية فى هذا الشأن، وهو ما رده النظام الأساسى للهيئة الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٢) لسنة ٢٠٠٩. وإعمالاً لذلك أصدر مجلس إدارة الهيئة لائحة شئون العاملين بالقرار رقم (٣٨) لسنة ٢٠٠٩، حيث عهد إلى السلطة المختصة - بموجب المادة (٣) من هذه اللائحة - وضع جدول للوظائف مرافقاً به بطاقات الوصف لكل وظيفة، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفرها فيمن يشغلها، وتصنيفها وترتيبها فى إحدى المجموعات النوعية وتقييمها، وقد نصت هذه اللائحة على إسناد الاختصاص باعتماد جدول الوظائف بالهيئة وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة بإعادة التقييم لمجلس الإدارة.

وترتيباً على ما تقدم، فإنه يكون للهيئة المعروضة حالتها وضع جدول للوظائف بها مرافقاً به بطاقات الوصف لكل وظيفة، واعتماد هذا الجدول وبطاقات وصف الوظائف المرافقة به من مجلس إدارتها، دون اللجوء إليها.



مجلس الدولة
الجمهورية العربية السورية
مكتبه

فى هذا الصدد باعتماد ذلك الجدول وهذه البطاقات من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على نحو ما أوجبه قانونا الخدمة المدنية ومن قبلهما قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، إذ لا مجال لانطباق الأحكام العامة الواردة فى هذه القوانين تنظيمًا لتلك الحالة على الهيئة العامة للرقابة المالية فى ظل وجود الأحكام المنصوص عليها فى قانون إنشائها وفى لائحة شئون العاملين بها الصادرة تنفيذًا لأحكام هذا القانون فيما يخوله لمجلس إدارة الهيئة من سلطات واسعة حسبما تقدم بيانه.

ولا ينال من ذلك، ما نص عليه قانون الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة الصادر بالقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ فيما يتعلق بإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئون العاملين بالهيئات العامة قبل إقرارها، نزولاً على خصوصية الأحكام التى ينظمها القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ المشار إليه فى شأن الاختصاصات الموكلة إلى مجلس إدارة الهيئة بشأن إصدار لوائح شئون العاملين بها، ومن المقرر فى قواعد التفسير أن الخاص يقيد العام، هذا فضلاً عن أن ما يصدر عن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حال مباشرته لاختصاصه هذا بإبداء الرأى فى تلك المشروعات، هو رأى غير ملزم للسلطة المنوط بها قانونًا اعتماد هذه اللوائح وإصدارها فى الحالة المعروضة، ومن ثم فلا موجب لهذا الإجراء.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم التزام الهيئة العامة للرقابة المالية باعتماد جداول الوظائف بالهيئة وبطاقات وصفها من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى: ٨/٢/٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
يحيى أحمد راجب دكرورى
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



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

مجلس الدولة
البيانات المكتبية
كسب عن طريقتك