بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٩٥٢
بتاريخ:	٢٠١٧/٥/٢٤

ملف رقم: ١٩٦٦/٤/٨٦

السيد/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للأنفاق

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣٠٦٨) المؤرخ ٢٠١٦/٨/١١ بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى عن مدى خضوع رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للأنفاق، والعاملين بها لأحكام القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى لدخول العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وهو الكتاب الذي وافق السيد الأستاذ المستشار الدكتور رئيس مجلس الدولة على عرضه على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى لدخول العاملين بأجر لدى أجهزة الدولة حدد فى مادته الأولى المخاطبين بأحكامه، وهم العاملون بالجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التى لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة، والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، إلا أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لعام ٢٠١٤ بشأن القواعد التنفيذية لأحكام القانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ المشار إليه لم يتضمن النص على الهيئة القومية للأنفاق ضمن الهيئات والأشخاص الاعتبارية العامة التى يطبق عليها القانون المشار إليه، رغم النص فيه على هيئات أخرى تشابهها من حيث التنظيم القانونى والإدارى، وفضلا عن ذلك فإن تطبيق هذا القانون على الهيئة من شأنه أن يؤدى إلى عدم استمرار الكفاءات الإدارية والفنية بالعمل بها، وإزاء ذلك أثير التساؤل المشار إليه، لذا طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٠ من مايو عام ٢٠١٧، الموافق ١٣ من شعبان عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٢٧) من الدستور تنص على أن: "... ويلتزم النظام الاقتصادي اجتماعيًا بضمان تكافؤ الفرص والتوزيع العادل لعوائد التنمية وتقليل الفوارق بين الدخول والالتزام بحد أدنى للأجور والمعاشات يضمن الحياة الكريمة وبحد أقصى في أجهزة الدولة لكل من يعمل بأجر، وفقًا للقانون"، وأن المادة (١) من القانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٣ بشأن إنشاء الهيئة القومية للأنفاق تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة القومية للأنفاق" مقرها القاهرة تتبع وزير النقل وتكون لها الشخصية الاعتبارية"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة من: ١- المبالغ التي تخصصها لها الدولة في الموازنة العامة. ٢- الهبات والإعانات وما تعقده الهيئة من قروض. ٣- أموال المعونة والقروض التي تعقدها الدولة لهذا الغرض"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "أموال الهيئة أموال عامة ..."، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "يكون للهيئة موازنة خاصة يتم إعدادها طبقا للقواعد التي تحددها اللائحة الداخلية دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد الموازنة العامة للدولة كما يكون للهيئة حساب خاص تودع فيه مواردها ويرحل الفائض في موازنة الهيئة من سنة إلى سنة أخرى"، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يشكل مجلس إدارة الهيئة من رئيس مجلس الإدارة وعضوية عدد من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يجاوز تسعة ... ويصدر بتعيين رئيس مجلس إدارة الهيئة وتحديد راتبه وبدلاته قرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير النقل"، وأن المادة (٩) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وله أن يتخذ ما يراه لازما من القرارات لتحقيق الغرض الذي أنشئت الهيئة من أجله، ويباشر المجلس اختصاصاته على الوجه المبين في هذا القانون وله على وجه الخصوص ما يلي: ١- ... ٢- ... ٣- ... ٤- وضع اللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون المالية والحسابية والإدارية والمخزنية وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة. ٥- وضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين في الهيئة وتحديد نظم تعيينهم وترقياتهم ومرتباتهم ومكافآتهم وبدلاتهم وغير ذلك من اللوائح المتعلقة بشئون العاملين بها. ٦-... ٧- ... "، وأن المادة (١٢) منه تنص على أن: "رئيس مجلس إدارة الهيئة هو الذي يمثلها أمام القضاء وفي صلاتها بالغير ويتولى تنفيذ قرارات مجلس إدارتها وتصريف شئونها وتطوير نظم العمل بها وأجهزتها وموافاة وزير النقل واجهزة الدولة بما تطلبه من بيانات أو معلومات أو وثائق. ويجوز لرئيس مجلس الإدارة أن يفوض مديرا أو أكثر بالهيئة في بعض اختصاصاته وعند غياب رئيس مجلس الإدارة أو خلو منصبه يندب وزير النقل من يحل محله بصفة مؤقتة"، وأن المادة (١٣) منه تنص على أن: "إلى أن تصدر القواعد المنظمة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

لشئون العاملين بالهيئة يصدر وزير النقل بالاتفاق مع السلطات المختصة في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام القرارات الخاصة بنقل العاملين اللازمين للهيئة من هذه الجهات بدرجاتهم وفئاتهم ويحتفظ هؤلاء العاملون بمرتباتهم التى يتقاضونها وكذلك بالبدلات والمكافآت المقررة لهم وتستهلك قيمة هذه البدلات و المكافآت من البدلات والمكافآت التى تتقرر للعاملين فى الهيئة وفقًا للقواعد التى تضعها اللائحة الداخلية"، وأن المادة (١٤) منه تنص على أن: "تصدر اللوائح الداخلية بقرار من وزير النقل دون التقيد بالنظم واللوائح الحكومية على أن تراعى فى هذه اللوائح الأسس الآتية: (أ) ربط الأجر بنوع العمل و طبيعته ومعدلات أدائه فى الظروف المختلفة. (ب) عدم تجاوز قيمة بدل السفر ومصاريف الانتقال المقررة للعاملين بالهيئة متدرجة حسب فئاتهم أو مكافآتهم الأصلية التكاليف الفعلية التى يتحملونها. (ج) اتباع النظام المحاسبى الموحد".

كما تبين للجمعية العمومية، أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أن: "لا يجوز أن يزيد على خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى وبما لا يجاوز اثنين وأربعين ألف جنيه شهريًا 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 الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة وذلك سواء كان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا وطنيًا أو بأي صفة أخرى، وسواء كان ما يتقاضاه من جهة عمله الأصلي أو من أية جهة أخرى بصفة مرتب أو أجر أو مكافأة لأى سبب كان أو حافز أو أجر إضافي أو جهود غير عادية أو بدل أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة أو لجان، ولا يسرى ذلك على المبالغ التي تصرف مقابل نفقات فعلية مؤداه في صورة بدل سفر أو مصاريف انتقال أو إقامة متى كان صرفها فى حدود القواعد والنظم المعمول بها. ولا يسرى الحد الأقصى المشار إليه بالفقرة الأولى على العاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسى والقنصلى والتجارى وغيرهم ممن يمثلون جمهورية مصر العربية أثناء مدة عملهم فى الخارج"، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القواعد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ العمل به".

وتبين لها كذلك أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٦٥) لسنة ٢٠١٤ بالقواعد التنفيذية لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لعام ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة تنص على أن: "يتحدد صافي الدخل الشهري المنصوص عليه في القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بمجموع ما يتقاضاه العامل خلال العام الميلادي مقسومًا على اثني عشر شهرًا، ويدخل في مفهوم صافي الدخل ما يتقاضاه أي شخص من العاملين في إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة الثانية من هذا القرار من أموال الدولة، أو الهيئات والشركات التابعة لها، أو الشركات التي تساهم هذه الجهات فى رأسمالها تحت مسمى أجر، أو مرتب، أو مكافأة، أو حافز، أو أجر إضافي، أو جهود غير عادية، أو بدل، أو مقابل حضور جلسات مجالس إدارة، أو لجان سواء في جهة عمله الأصلي، أو في أية جهة أخرى، ولا يسري حكم الفقرتين السابقتين على بدلات السفر ومصاريف الانتقال والإقامة المقررة لمهام محددة متى كان صرفها في حدود القواعد والنظم المعمول بها"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "تسري أحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه على الفئات الآتية: العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها. العاملين بالهيئات العامة والقومية الخدمية والاقتصادية أيًا كانت أداة إنشائها. العاملين بالأشخاص الاعتبارية العامة – أيًا كان مسماها أو أداة إنشائها – ومنها:...، العاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين أو كادرات خاصة ويشمل ذلك:... وتسري هذه الأحكام على الشاغلين للوظائف في الجهات السابقة سواء كان الشغل للوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة أو مستشارًا أو خبيرًا وطنيًا أو بأي صفة أخرى. ولا تسري هذه الأحكام على العاملين بهيئات التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والتجاري وغيرهم ممن يمثلون جمهورية مصر العربية أثناء فترة عملهم في الخارج".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – 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، وحدٍّ أقصى لكل من يعمل بأجر لدى أجهزة الدولة بهدف تقريب الفوارق بين الأجور، ونزولاً على هذا الالتزام الدستوري صدر القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة – وذلك أيًا ما كان الرأي بشأن مدى مخالفة هذا القانون للدستور – محددًا فيه المشرع المخاطبين بأحكامه على سبيل الحصر، وهم: العاملون بالجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والأجهزة التي لها موازنات خاصة بها، والهيئات العامة والقومية الاقتصادية والخدمية، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، والعاملين الذين تنظم شئون توظفهم قوانين، أو كادرات خاصة، وذلك سواء أكان العامل شاغلاً لوظيفة دائمة، أو مؤقتة، أو مستشارًا، أو خبيرًا وطنيًا، أو بأية صفة أخرى، وسواء أكان ما يتقاضاه 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 إدارة، أو لجان، فيما عدا ما يصرف مقابل نفقات فعلية،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وذلك على التفصيل الذى تناوله النص، كما حدد المشرع فى القانون المذكور بوضوح الجهات التي يحصل من خلالها المخاطبون بأحكامه على الدخل (وذلك أيًا ما كان الرأي بشأن الظلال الكثيفة التى تحيط دستورية استبدال 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) وحصر هذه الجهات في الدولة، والهيئات والشركات التابعة لها والشركات التي تساهم هذه الجهات في 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 جنيهٍ شهريًا.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع بموجب القانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، أنشأ هيئة عامة باسم "الهيئة القومية للانفاق" ومنحها الشخصية الاعتبارية، ونص على تبعيتها لوزير النقل، وجعل لها موازنة خاصة يتم إعدادها طبقًا للقواعد التي تحددها اللوائح الداخلية لها دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد الموازنة العامة للدولة، وتبدأ السنة المالية لها مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها، وجعل تعيين رئيس مجلس إدارتها بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية يتضمن تحديد راتبه وبدلاته، كما جعل للهيئة مجلس إدارة ناط المشرع به الاختصاص الأصيل بوضع اللوائح الداخلية للهيئة المتعلقة بالشئون المالية والحسابية والإدارية والمخزنية وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة وكذا اللوائح المتعلقة بنظام العاملين فى الهيئة وتحديد نظم تعيينهم وترقياتهم ومرتباتهم ومكافآتهم وبدلاتهم وغير ذلك من اللوائح المتعلقة بشئون العاملين بها، وأسند الاختصاص بإصدارها لوزير النقل.

ولما كان ذلك، وكانت الهيئة المذكورة، بحسبانها هيئة عامة تندرج فى عداد الهيئات العامة المخاطبة بأحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه، ومن ثم فإن العاملين بها يخضعون لأحكام هذا القانون.

وفيما يخص مدى خضوع رئيس مجلس إدارة الهيئة لأحكام هذا القانون، فإن إفتاء الجمعية العمومية جرى على أن الموظف العام يشترط فيه ثلاثة شروط: أولهم: أن يقوم بعمل دائم على وجه مستقر مطرد، وثانيهم: أن يؤدي هذا العمل في خدمة مرفق عام تديره وتشرف عليه الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام، وثالثهم: أن يشغل منصبًا يدخل في التنظيم الإداري للمرفق، وأنه ولئن كانت هذه الشروط الثلاثة غير مجتمعة بشأنه، بحسبانه يمثل السلطة العليا المهيمنة على جميع شئون الهيئة مع أعضاء مجلس الإدارة، ويرسم السياسة العامة لإدارة المرفق واستغلاله وتحسينه والإشراف عليه من النواحي الإدارية والفنية والمالية، ولا يعين على سبيل الدوام

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بل يشغل رئاسة مجلس إدارة الهيئة لأجل موقوت بمدة مجلس الإدارة، كما أنه لا يخضع لأى نظام من نظم التوظف بالهيئة، أو غيرها من نظم التوظف العامة، ويحدد قرار شغله لمنصبه مستحقاته، إلا أنه لما كان المشرع فى القانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ المشار إليه لم يقتصر في مجال تحديد المخاطبين بالحد الأقصى للدخل الذى يقرره على من تربطهم بجهة عملهم علاقة وظيفة دائمة، أو مؤقتة، وإنما أخضع كل شخص ينتمى إلى إحدى الجهات المنصوص عليها فيه بأية صفة – حسبما سبق بيانه – ومن ثم فإن رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للأنفاق يخضع للحد الأقصى للدخل المقرر بهذا القانون.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى خضوع رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للأنفاق، والعاملين بها لأحكام القرار بقانون رقم (٦٣) لسنة ٢٠١٤ بشأن الحد الأقصى للدخول للعاملين بأجر لدى أجهزة الدولة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرا فى: ٩ / ٥ / ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفنى
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

حسن/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع