بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٧٩٨
بتاريخ:	٢٠١٧/١١/٢٢

ملف رقم: ٣٨٣/٢/٨٦

السيد/ محافظ بني سويف

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٠٠٧) المؤرخ ٢٠١٦/٤/٢٤ بطلب إبداء الرأى الوارد إلى السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة عن جواز رد المبالغ التي سبق خصمها من بعض العاملين الإداريين المحالين على المعاش بمديرية التربية والتعليم بمحافظة بني سويف.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه وردت إلى محافظة بني سويف طلبات مقدمة من بعض العاملين السابقين بمديرية التربية والتعليم بها ذكروا فيها أن المديرية قامت بصرف حافز الإثابة المقرر لهم بالقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ بنسبة (٢٠٠%) من الأجر الأساسي عن الفترة من ٢٠١١/٧/١، حتى ٢٠١١/١٢/٣١، إلا أنهم فوجئوا عند إحالتهم على المعاش بخصم نسبة (٨٣%) من الحافز المشار إليه من مستحقاتهم بدعوى أنها صرفت لهم دون وجه حق، وذلك باعتبار أن ما يصرف من بدلى المعلم والاعتماد ومكافأة الامتحانات لشاغلي وظائف التعليم والمعلمين المنصوص عليها فى قانون التعليم يدخل ضمن مجموع ما يتقاضاه شاغلو هذه الوظائف من المكافآت والحوافز ومقابل الجهود غير العادية والبدلات لدى حساب نسبة الحافز التى يستحقونها طبقًا للمرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ المشار إليه، وقد قامت مديرية التربية والتعليم بخصم تلك النسبة بناء على تعليمات المديرية المالية بالمحافظة بشأن ما أقره مجلس الوزراء بجلسته المعقودة في ٢٠١٣/٨/٢١ بالموافقة على استرداد المبالغ التي صرفت للإداريين بالمخالفة لأحكام المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١، واستطلعت المديرية رأي إدارة الفتوى لوزارة التعليم في هذا الأمر، والتي انتهت

بفتواها المؤرخة ٢٠١٥/١١/٥ إلى التجاوز عن استرداد ما تم صرفه للعاملين المشار إليهم، إلا أن وزارة المالية طلبت عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع .

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٨ من نوفمبر عام ٢٠١٧م، الموافق ١٩ من صفرعام ١٤٣٩هـ؛ برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة – رئيس قسم التشريع، بوصف سيادته أقدم أعضاء الجمعية العمومية الحاضرين، نظرًا إلى سفر السيد الأستاذ المستشار/ النائب الأول لرئيس مجلس الدولة – رئيس الجمعية العمومية في مهمة رسمية خارج البلاد؛ فتبين لها أن المادة (٧٠) – الواردة فى الباب السابع – من قانون التعليم الصادر بالقانون رقم (١٣٩) لسنة ١٩٨١ – والمعدل بالقوانين أرقام (١٥٥) لسنة ٢٠٠٧، و(١٩٨) لسنة ٢٠٠٨، و(٩٣) لسنة ٢٠١٢ – تنص على أن: "تسرى أحكام هذا الباب على جميع المعلمين الذين يقومون بالتدريس أو بالتوجيه أو بالتفتيش الفنى وعلى الإخصائيين الاجتماعيين والنفسيين وأخصائيي التكنولوجيا وأخصائيي الصحافة والإعلام وأمناء المكتبات، وعلى كل من كان يشغل إحدى هذه الوظائف وتم إلحاقه للعمل فى وظائف الإدارة بالمدارس والإدارات والمديريات التعليمية وديوان عام وزارة التربية والتعليم والجهات التابعة لها. وتسرى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا الباب"، وأن المادة (٨٩) منه تنص على أن: "يمنح شاغلو وظائف التعليم المشار إليها فى المادة (٧٠) من هذا القانون بدل معلم ومقداره (٥٠%) من الأجر الأساسى، مع استحقاقهم العلاوة السنوية المقررة، وكل زيادة فى الأجور تمنح للعاملين بالجهاز الإدارى بالدولة. ويمنح شاغلو وظائف المعلمين المشار إليها فى المادة (٧٠) من هذا القانون بدل اعتماد وفقًا للنسبة المبينة بالجدول المرافق لهذا القرار بقانون وفى التاريخ المحددة به من الأجر الأساسى وذلك عند نقلهم لشغل وظائف المعلمين بعد استيفائهم متطلبات الشغل والاعتماد المقررة لها، مع احتفاظهم بصفة شخصية بالأجور التى كانوا يتقاضونها ولو تجاوزت الحد الأقصى للأجر المقرر للوظائف المنقولين إليها".

كما تبين لها، أن المادة (الحادية عشرة) من المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١١ /٢٠١٢ وبتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل تنص على أن: "اعتبارًا من ٢٠١١/٧/١ تزاد الحوافز المقررة للعاملين المدنيين بالوزارات والمصالح والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها والهيئات الخدمية ووحدات الإدارة المحلية أو ما يتقرر لهم من حافز، بحيث لا تقل جملة ما يتقاضاه كل منهم من مكافآت دورية أو سنوية أو حوافز أو مقابل عن جهود غير عادية أو بدلات أو غير ذلك عن (٢٠٠%) من المرتب الأساسى، ولا يدخل فى حساب تلك الزيادة أو ما يتقرر من حافز كل من مكافآت جذب العمالة وبدل التفرغ وبدل الإقامة فى المناطق النائية وبدل ظروف ومخاطر الوظيفة.

ويصدر الوزير المختص بالتنمية الإدارية بالاتفاق مع وزير المالية القرارات اللازمة لتنفيذ حكم هذه المادة"، وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٩٧) لسنة ٢٠١١ بالقواعد التنفيذية لصرف حافز الإثابة الإضافي للعاملين المدنيين بالدولة تنص على أن: "اعتبارًا من ٢٠١١/٧/١ يُزاد إجمالى قيمة ما كان يُصرف للعاملين المدنيين بالوزارات والمصالح والأجهزة ذات الموازنات الخاصة والهيئات الخدمية ووحدات الإدارة المحلية من حوافز ومقابل جهود غير عادية وبدلات ومكافآت دورية أو سنوية إلى ما يُعادل نسبة (٢٠٠%) من المرتب الأساسى للعامل. ولا يدخل فى حساب إجمالى تلك القيمة ما يتقرر للعامل من مكافآت جذب العمالة أو بدل التفرغ أو بدل الإقامة فى المناطق النائية أو بدل ظروف ومخاطر الوظيفة"، وأن المادة (الثانية) منه تنص على أن: "اعتبارًا من ٢٠١١/٧/١ يُمنح العاملون المشار إليهم بالمادة الأولى من هذا القرار حافز إثابة إضافي شهرى يُمثل الفرق بين ما يتقاضونه فعلاً من حوافز ومقابل جهود غير عادية وبدلات ومكافآت دورية أو سنوية لها صفة العموم، وتصرف بصفة جماعية لمرة واحدة أو لعدة مرات فى العام الواحد ونسبة الـ(٢٠٠%) المقررة بالمرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ وتُحسب قيمة هذا الحافز بالنسبة لكل عامل على النحو التالى: أولاً: يتم حساب ما يتقاضاه العامل من حوافز أو بدلات أو مكافآت على النحو المشار إليه بالمادة الأولى من هذا القرار، ... ثانيًا: ..."، وأن المادة (الثالثة) منه تنص على أن: "يكون صرف الزيادة المقررة طبقًا لحكم المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ كحافز إثابة إضافى وفقًا للضوابط الآتية: ١- يستفيد من هذا القرار كافة العاملين المدنيين بالوزارات والمصالح والأجهزة ذات الموازنات الخاصة والهيئات الخدمية ووحدات الإدارة المحلية الذين لا تسرى عليهم نظم إثابة أفضل، وهم العاملون الذين يقل مجمل ما يتقاضونه من حوافز ومقابل جهود غير عادية وبدلات ومكافآت دورية أو سنوية لها صفة العموم وتُصرف بصفة جماعية لمرة واحدة أو لعدة مرات فى العام الواحد عن نسبة الـ(٢٠٠%) من الأجر الأساسى شهريًا، على أن يتم حساب متوسطها الشهرى بالجنيه عند حساب القيمة المشار إليها. ٢- لا يستفيد من هذا القرار كل من: - العاملين المشار إليهم بالمادة الأولى من هذا القرار الذين تسرى بشأنهم نظم إثابة أفضل أو يتقاضون حوافز ومقابل جهود غير عادية وبدلات ومكافآت دورية أو سنوية تزيد نسبتها على (٢٠٠%) من الأجر الأساسى، ولو تم الخصم بها على أى مسمى بموازنة الوحدة. ..."، وأن المادة (الرابعة) منه تنص على أن: "لا يدخل فى حساب إجمالى قيمة ما يتقاضاه العاملون من حوافز ومقابل جهود غير عادية وبدلات ومكافآت دورية أو سنوية لها صفة العموم، وتُصرف بصفة جماعية لمرة واحدة أو لعدة مرات فى العام الواحد ما يلى: ١- مكافأة جذب العمالة. ٢- بدلات التفرغ. ٣- بدلات الإقامة بالجهات النائية. ٤- بدلات ظروف ومخاطر الوظيفة"، وأن المادة (الثامنة) منه تنص على أن: "ينشر هذا القرار في الوقائع المصرية، ويعمل به من تاريخ صدوره".

واستعرضت الجمعية العمومية – ما استقر عليه إفتاؤها – من أن علاقة الدولة بالعاملين بمرافقها العامة المتعددة هى علاقة تنظيمية عامة تحكمها القوانين واللوائح المنظمة لها، وتدور فى فلك القانون العام ، وتخضع لأحكامه، ولا يطبق عليها بالضرورة كل ما يطبق على روابط القانون الخاص، نظرًا لاختلاف طبيعة الروابط القانونية التى تنظمها، ومن ثم فإنه لا مجال لتطبيق أحكام القانون المدنى التى تقضى بالتزام من أخذ مبالغ بغير حق بردها، وذلك قياسًا على المبدأ الذى استقر عليه مجلس الدولة – قضاءً وإفتاءً – بالتجاوز عن استرداد المبالغ التى تم صرفها للعاملين بالجهاز الإدارى للدولة نتيجة تسوية خاطئة مادام الخطأ من جهة الإدارة، ولم تكن هذه التسوية مقترنة بسعى غير مشروع من جانبهم، أو مجاملة من القائمين على أمرهم بالجهة الإدارية، نظرًا لتوفر العلة ذاتها فى الحالتين ، إلا أن ذلك كله مقرون بصرف هذه المبالغ للعامل بالفعل ورغبة جهة الإدارة في استردادها، وهذا الحكم مقرر على سبيل الاستثناء، والاستثناء لا يقاس عليه، ومن ثمَّ فإذا كانت جهة الإدارة قد استردت المبالغ المشار إليها من العامل بالفعل، قبل أن تستطلع الرأي من جهة الإفتاء فلا يحق لصاحب الشأن في هذه الحالة مطالبة الجهة برد تلك المبالغ باعتبار أن هذا الرد سيكون بمثابة أداء مبالغ للعامل بالمخالفة للقانون.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع قرر فى الباب السابع من قانون التعليم المشار إليه، منح شاغلى وظائف التعليم المنصوص عليها فى المادة (٧٠) منه بدل معلم بنسبة (٥٠%) من الأجر الأساسى، كما قرر منح شاغلى وظائف المعلمين المنصوص عليها فى المادة ذاتها بدل اعتماد بنسبة من الأجر الأساسى، وفقًا للنسب وفى المواعيد المحددة بالجدول المرافق لهذا القانون، وذلك عند نقلهم لشغل وظائف المعلمين بعد استيفائهم متطلبات الشغل والاعتماد المقررة لها.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المشرع بموجب المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ المشار إليه – الصادر تنفيذًا له قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٩٧) لسنة ٢٠١١ آنف الذكر – حرصًا على ضمان حد أدنى للأجور للعاملين المدنيين بالوزارات والمصالح والأجهزة التى لها موازنة خاصة بها والهيئات الخدمية ووحدات الإدارة المحلية الذين يقل مجموع ما يتقاضونه في تاريخ العمل بهذا المرسوم بقانون من حوافز، أو مقابل عن جهود غير عادية، أو بدلات، أو مكافآت دورية، أو سنوية، لها صفة العموم، وتصرف بصفة جماعية لمرة واحدة، أو لعدة مرات فى العام الواحد، أو غير ذلك – ولو تم الخصم بها على أى مسمى بموازنة الوحدة – عن نسبة (٢٠٠%) من الراتب الأساسى، قرر زيادة الحوافز التي يتقاضونها بدءًا من ٢٠١١/٧/١، بحيث لا يقل إجمالى ما يتقاضونه من تلك الحوافز، أو مقابل الجهود غير العادية، أو البدلات، أو المكافآت، أو غير ذلك عن هذه النسبة، على أن يتم حساب متوسط تلك المزايا الشهرى

بالجنيه عند حساب ذلك المجموع، فإذا كان مجموع ما يتقاضاه كل منهم من هذه المزايا المالية يقل عما يعادل النسبة المذكورة، فيتم منحه حافز إثابة شهرى بنسبة تجعل إجمالى ما يتقاضاه منها يعادل هذه النسبة، أما إذا كان مجموع ما يتقاضونه من هذه المزايا في تاريخ العمل بهذا المرسوم بقانون معادلاً هذه النسبة، أو يجاوزها، انتفى مناط الاستفادة من حافز الإثابة الشهرى الذى يقرره. وقد بيّن المشرع في هذا المرسوم بقانون بنص صريح ما يدخل في حساب ذلك الإجمالى، وصولاً إلى تحديد مدى توفر مناط الاستفادة من أحكامه، وذلك بنص عام مطلق ينبسط إلى كل ما هو مقرر للعاملين المشار إليهم من مزايا مالية أيًا كان مسماها، فيما عدا ما استثناه المشرع من بدلات ومكافآت، وآية ذلك أن المشرع بعد أن تناول صور بعض هذه المزايا بالذكر، وهى الحوافز، ومقابل الجهود غير العادية، والبدلات، والمكافآت بالأوصاف التي أوردها، اختتم هذا البيان بعبارة (أو غير ذلك) الأمر الذى يقطع بأن التعداد المذكور ورد على سبيل المثال وليس الحصر، هذا في حين أن المشرع قد اتبع منهجًا مغايرًا في بيانه لما لا يدخل في هذا الحساب من مزايا مالية، بأن تناولها بالذكر على سبيل الحصر، وهى مكافأة جذب العمالة، وبدل التفرغ، وبدل الإقامة في المناطق النائية، وبدل ظروف ومخاطر الوظيفة ، يضاف إلى ذلك أن ذكر المشرع للبدلات التي يعتد بها في حساب الإجمالى المذكور جاء عامًا مطلقًا، استصحابًا لمنهج المشرع في تحديد ما يدخل في هذا الحساب، مما يتعين معه الاعتداد بجميع البدلات المقررة للعاملين المذكورين لدى حساب الإجمالى المشار إليه، وذلك فيما عدا البدلات التي استبعدها المشرع حصرًا بنص صريح، وهى بدل التفرغ، وبدل الإقامة في المناطق النائية، وبدل ظروف ومخاطر الوظيفة، وفيما عدا المكافآت والبدلات المستثناة، إعمالاً لصراحة النص، ونزولاً على ما يقتضيه عموم عبارته، وإطلاقه.

ولاحظت الجمعية العمومية أن كلاً من بدلى المعلم والاعتماد المنصوص عليهما في قانون التعليم المشار إليه ليسا من البدلات المستثناة من الدخول في حساب إجمالي ما يتقاضاه العاملون المخاطبون بأحكام المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ آنف الذكر، وكذلك الحال بالنسبة إلى مكافأة الامتحانات، ومن ثم فإن كلاً من البدلين المذكورين، ومكافأة الامتحانات يندرجون ضمن المزايا المالية التى يجب الاعتداد بها لدى حساب مجموع ما يتقاضاه هؤلاء العاملون، للوقوف على مدى توفر مناط تطبيق هذه الأحكام، والاستفادة من حافز الإثابة الشهرى الذى تقرره، والنسبة التي قد يستحقها كل عامل من هذا الحافز، حال توفر هذا المناط، بحسبان ما سبق بيانه من أن المشرع في هذا المرسوم بقانون اعتد لدى تحديد هذا المناط، وتطبيق أحكام هذا المرسوم بقانون بكل ما يصرف للعاملين المخاطبين بأحكامه من حوافز، أو مقابل جهود غير عادية، أو مكافآت، أو بدلات، أو غير ذلك، فيما عدا ما استثناه المشرع على سبيل الحصر من مزايا مالية – حسبما سبق تفصيله– والتى ليس من بينها البدلان المذكوران والمكافأة المشار إليها.

وترتيبًا على ما تقدم، فقد كان يتعين قانونًا لدى تطبيق أحكام المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ الاعتداد بما يجرى صرفه للعاملين بمديرية التربية والتعليم بمحافظة بنى سويف من بدلى المعلم والاعتماد، ومكافأة الامتحانات، وهو ما لم يتم، لذلك قامت مديرية التربية والتعليم ببني سويف بتدارك هذه المخالفة وخصم المبالغ التي حصل عليها بعض العاملين الإداريين بها الذين أحيلوا على المعاش تحت مسمى بدل المعلم وبدل الاعتماد ومكافأة الامتحانات بنسبة (٨٣%) من راتبهم الأساسي، وذلك من حافز الإثابة الذي حصلوا عليه بنسبة (٢٠٠%) من هذا الراتب عن الفترة من ٢٠١١/٧/١ ، حتى ٢٠١١/١٢/٣١، ومن ثمَّ يكون ما أجرته في هذا الصدد متفقًا وصحيح حكم المادة (الحادية عشرة) من المرسوم بقانون رقم (٥١) لسنة ٢٠١١ المشار إليه، ومن ثم لا يجوز الموافقة على ما يطالب به العاملون المعروضة حالتهم برد المبالغ التي سبق خصمها منهم لمخالفة ذلك لأحكام القانون على النحو السالف بيانه.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم جواز رد ما سبق خصمه من العاملين بمديرية التربية والتعليم بمحافظة بني سويف المعروضة حالتهم، وذلك على التفصيل السابق.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٤/ ١١/ ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
قسم التشريع

المستشار/
مهند محمود كامل عباس
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/