بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٣٠٤
بتاريخ :	١٤ / ٦ / ٢٠١٦

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٤٠١

السيد الأستاذ/ وزير المالية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٨٣٦) المؤرخ في ٢٠١٥/٥/٢٣م بشأن مدى جواز موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما قامت به وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من التعاقد مع تسعة عشر عاملاً، خصماً على بند أبحاث ودراسات بالباب السادس (شراء الأصول غير المالية – الاستثمارات) في ضوء ما كانت تسمح به التأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة عن العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤ .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تعاقدت مع تسعة عشر عاملاً، خصماً على بند أبحاث ودراسات بالباب السادس (شراء الأصول غير المالية – الاستثمارات)، بعد العمل بأحكام القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، وذلك في ضوء ما كانت تسمح به التأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة عن العام المالي ٢٠١٣/٢٠١٤، وقد ورد إلى وزارة المالية كتب وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات المنتهية بالكتاب رقم (٣١٣) المؤرخ في ٢٠١٥/٣/٣٠ بشأن طلب الموافقة على تقنين أوضاع العاملين المذكورين، حفاظًا على الأوضاع الوظيفية لهؤلاء العاملين، وهو ما ارتأيتم معه طلب إبداء الرأي القانوني من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٦ من إبريل عام ٢٠١٦م الموافق ٢٨ من جمادى الآخرة عام ١٤٣٧هـ؛ فتبين لها أن المادة (٦) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تنص على أن: "تقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة إلى ما يأتي: أولاً: المصروفات: الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين. الباب الثاني: شراء السلع

والخدمات. الباب الثالث: الفوائد. الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية. الباب الخامس: المصروفات الأخرى. الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات). ثانياً: ...".

كما تبين لها أن المادة (١٤) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ 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 (٢٣) من القانون ذاته – بعد تعديلها بالقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢- تنص على أن: "..... كما يجوز استثناء من حكم المادة (١٧) تعيين العاملين المعينين بمكافآت شاملة على اعتمادات الأجور وفقاً لأحكام التأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة والهيئات الاقتصادية والذين مضى على تعيينهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على الأقل، في الوظائف الشاغرة بدرجات بداية التعيين بالجهات التي يعملون بها إذا توافرت فيهم شروط شغلها، وذلك بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة. كل من أمضى ببند أجور موسميين ستة أشهر على الأقل من تاريخ نقله على الباب الأول أجور يتم تعيينه على بند الأجور الثابتة بذات الباب"، وأن المادة الثانية من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة تنص على أن: "يكون شغل الوظائف بعد صدور هذا القانون على وظائف دائمة ويحظر التعاقد على أجور الموسميين باعتمادات الباب الأول أجور".

وتبين لها أن المادة الرابعة عشرة من القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣ / ٢٠١٤ تنص على أن: "تعتبر أحكام التأشيرات العامة الملحقة بهذا القانون جزءًا لا يتجزأ منه وتسري على الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل الداخلة ضمن الموازنة العامة للدولة"، وأن المادة السابعة من التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣ / ٢٠١٤ تنص على أن: "يحظر التعاقد على الباب الثاني والباب الرابع من أبواب الموازنة العامة للدولة، وفي حالة الضرورة يجوز التعاقد على الباب السادس "شراء الأصول غير المالية – الاستثمارات" وذلك بعد الرجوع إلى وزارة المالية للحصول على موافقة السيد/ رئيس مجلس الوزراء، وفي جميع الأحوال يراعى أحكام القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ المعدل للقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة".

وأن المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦٤١) لسنة ٢٠١٢ بالقواعد التنفيذية لأحكام القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ المشار إليه تنص على أن: "من تم نقلهم من الأبواب الأخرى بالموازنة العامة

للدولة على الباب الأول بالإجراءات والقواعد التي يصدر بها قرار من رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وعن طريق الإعلان الداخلي أو الخارجي في حالة إذا لم يوجد لدى الجهة داخل الوحدة الوظائف والتخصصات المطلوب التعاقد معها وفى ضوء سماح الاعتمادات المالية يتم تعيينهم على درجات دائمة وعلى الباب الأول بالشروط الآتية: ١- ثبوت تعاقدهم على الأبواب الأخرى في تاريخ سابق على النقل. ٢- قضاء ثلاث سنوات على الأقل على هذا التعاقد بالأبواب الأخرى الذى تم التعاقد عليها قبل النقل. ٣- قضاء ستة أشهر بعد النقل كشرط أساسي للتعيين على الدرجة الدائمة بالباب الأول"، وتنص المادة الرابعة منه على أن: "يحظر حظرًا تامًا التعاقد على بند (٢) نوع (٣) أجور موسميين على اعتمادات الباب الأول أجور وعلى اعتمادات الباب الثاني والرابع وتخصص الاعتمادات الواردة بهذه الأبواب للأغراض المنشأة هذه الأبواب من أجلها وبالنسبة للباب السادس تنتهي العقود بانتهاء المشروع ولا يتم تعاقد جديد إلا بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووفقًا للاحتياجات الفعلية وأن أي مخالفة لهذا الحظر يرتب المسئولية".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا أن المادة (١٥١) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ -والواردة في الفصل السابع بعنوان: قواعد تنفيذ الباب السادس شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)- تنص على أنه: "لا يجوز نقل اعتمادات مشروع إلى مشروع آخر إلا بعد موافقة وزارة التخطيط وبما لا يؤثر على الموازنة العامة للدولة وبمراعاة التأشيرات العامة"، وتنص المادة (١٥٢) منها على أن: "تلتزم الجهات بالتكاليف الكلية المحددة لكل مشروع من المشروعات الواردة بالباب السادس شراء الأصول غير المالية أما المشروعات التي لم تحدد تكاليفها الكلية فعلى الجهات الاتصال بوزارة التخطيط للاتفاق معها على التكاليف الكلية لهذه المشروعات، وإلى أن يتم ذلك لا يجوز الارتباط والصرف عليها إلا في حدود الاعتمادات المدرجة لها في الموازنة"، وتنص المادة (١٥٣) من هذه اللائحة على أن: "يتم توزيع اعتمادات الأجور التي تتضمنها الاستثمارات بموافقة وزارة التخطيط بعد استطلاع رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة المالية"، وتنص المادة (١٥٤) منها على أنه: "لا يجوز الصرف من الاعتمادات الخاصة بكل مشروع إلا في خصائص ذلك المشروع وفي حدود الأغراض المرتبطة به ارتباطًا مباشرًا".

وأن المادة الأولى من قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن قواعد وضوابط توظيف العاملين المتعاقدين تنص على أنه: "يجوز التعاقد للقيام بالأعمال ذات الآجال المحددة والأعمال العارضة التي تحتاجها الجهة الإدارية خلال السنة المالية وكذلك الأعمال الموسمية التي ترتبط بمواسم معينة.

ولا يكون التعاقد إلا في حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة (اعتمادات الباب الأول أجور وتعويضات) أو من غير هذه الاعتمادات في الأبواب الأخرى"، وتنص المادة الثانية منه على أنه: "لا يجوز أن تزيد مدة التعاقد على اعتمادات الباب الأول أجور وتعويضات عن مدة سنة على أن تنتهي في نهاية السنة المالية من كل عام وتجدد لمدة مماثلة إذا اقتضت حاجة العمل ذلك. ولا يجوز التعاقد على اعتمادات الأبواب الأخرى لمدة تزيد عن مدة المشروع أو انتهاء الأعمال وتنتهي هذه العقود بانتهاء الأعمال المتعاقد عليها ولا يجوز تجديدها. وفي كل الأحوال يجب أن لا تزيد مدة التعاقد عن سنة ويكون نهاية كافة العقود في نهاية السنة المالية من كل عام"، وتنص المادة الثالثة من القرار ذاته على أن: "تعلن كل وحدة عن حاجاتها للتعاقد مع العاملين على نحو يكفل العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة في أماكن ظاهرة بالوحدة يسهل رؤيتها والاطلاع عليها وبالموقع المخصص لبوابة الحكومة المصرية على الإنترنت وعلى الموقع الإلكتروني للوحدة إن وجد، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها. كما يتم الإعلان عن نتيجة الاختيار على ضوء المعايير المحددة في هذا القرار ومن تم التعاقد معهم وفي نفس مكان الإعلان بالوحدة وبالموقع المخصص لبوابة الحكومة المصرية على الإنترنت وعلي الموقع الإلكتروني للوحدة إن وجد. أما العقود التي تقل مدتها عن ستة أشهر على اعتمادات الأبواب الأخرى فلا يلزم الإعلان عنها، وتنتهي هذه العقود بانتهاء الأعمال المتعاقد عليها، ولا يجوز تجديدها"، وتنص المادة الخامسة من القرار ذاته على أن: "يضع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة نموذجًا استرشاديًا للعقد على أن يعتمد من السلطة المختصة عند التعاقد أو التجديد للتعاقد على أن يتضمن نموذج العقد الآتي: ١- ... ٢- ... ٣- مدة العقد مع جواز إنهائه قبل المدة المقررة لعدم الكفاية والإخلال بشروطه...".

واستظهرت الجمعية العمومية – مما تقدم – أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ناط بوزير التنمية الإدارية وضع نظام لتوظيف القائمين بأعمال مؤقتة عارضة، أو موسمية، وللعاملين المتدرجين بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية، وقد صدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن قواعد وضوابط توظيف العاملين المتعاقدين والذي أجاز للجهة الإدارية التعاقد للقيام بالأعمال التي تحتاجها سواء أكانت أعمالاً مؤقتة، أو موسمية، واشترط القرار أن يكون التعاقد في حدود الاعتمادات المالية المدرجة بموازنة الوحدة (اعتمادات الباب الأول أجور وتعويضات)، أو من غير هذه الاعتمادات في الأبواب الأخرى. واشترط القرار المشار إليه أيضًا في هذه العقود شرطين أولهما: التأقيت ،وثانيهما: حاجة العمل، فحظر زيادة مدة التعاقد على الباب الأول أجور عن سنة ما لم تقتض حاجة العمل تجديدها لمدة مماثلة، كما حظر التعاقد

على اعتمادات الأبواب الأخرى لمدة تزيد عن مدة المشروع، أو انتهاء الأعمال المتعاقد عليها، وأوجب إنهاء العقود المبرمة على اعتمادات الأبواب الأخرى خلاف الباب الأول أجور بانتهاء الأعمال المتعاقد عليها، ولم يجز تجديدها، وفي كل الأحوال أوجب ألا تزيد مدة التعاقد عن سنة، وتكون نهاية جميع العقود في نهاية السنة المالية من كل عام.

واستبان للجمعية العمومية أن قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ المشار إليه استهدف كفالة تكافؤ الفرص، والمساواة بين المتقدمين للتعاقد مع الجهات الإدارية للقيام بأعمال مؤقتة، أو موسمية، وذلك من خلال اشتراطه إعلان الإدارة عن حاجتها للتعاقد بطريقة تحقق الشفافية بأن يكون ذلك في أماكن ظاهرة بالوحدة يسهل رؤيتها، وبالموقع المخصص لبوابة الحكومة المصرية على الإنترنت وعلى الموقع الإلكتروني للوحدة إن وجد، ويتم الإعلان عن نتيجة الاختيار على ضوء المعايير المحددة في القرار المشار إليه، ولم يستثن القرار من شرط الإعلان سوى العقود التي تقل مدتها عن ستة أشهر على اعتمادات الأبواب الأخرى خلاف الباب الأول أجور وتعويضات، ومن ثم يلزم الإعلان عن العقود التي تمول من اعتمادات الباب الأول أجور أيًا كانت مدتها، وكذا العقود التي تمول من اعتمادات الأبواب الأخرى إذا بلغت مدتها ستة أشهر فأكثر.

ولاحظت الجمعية العمومية بخصوص التعاقد مع العمالة المؤقتة على اعتمادات الباب السادس "شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)"، أن اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ أوجبت على الجهات الإدارية الالتزام بالتكاليف الكلية المحددة بكل مشروع من المشروعات الواردة بالباب السادس، وأن يتم توزيع اعتمادات الأجور التي تتضمنها الاستثمارات بموافقة وزارة التخطيط بعد استطلاع رأي الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ووزارة المالية، وحظرت الصرف من الاعتمادات الخاصة بكل مشروع إلا في خصائص ذلك المشروع وفي حدود الأغراض المرتبطة به ارتباطًا مباشرًا؛ الأمر الذي من مؤداه أنه يلزم للتعاقد مع العمالة المؤقتة على اعتمادات الباب السادس أن يكون هناك مشروع محدد يمول من اعتمادات هذا الباب وتصرف منه أجور العمال المؤقتين القائمين على تنفيذه، فإذا انتفى وجود مثل هذا المشروع لا يكون هناك سبب للتعاقد مع عمالة مؤقتة على اعتمادات الباب السادس.

واستبان للجمعية العمومية أن عقد العمل محدد المدة من العقود الزمنية ذات التنفيذ المستمر، والزمن إذا مضى لا يعود، فإذا نفد العقد حينًا من الزمن وأُرِيد لسبب، أو لآخر الرجوع في العقد استحال ذلك؛ لأن الفترة الزمنية التي نفذ فيها العقد انقضت، ومن ثم فإن ما نُفِذ من العقد أصبح تنفيذه نهائيًا لا يمكن الرجوع فيه.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه من المقرر أنه يجب على جهة الإدارة اتباع الإجراءات التي تفرضها القوانين واللوائح عند إبرام تعاقداتها، وأنه بالرغم من السلطة التقديرية التي تملكها الإدارة في إنهاء تعاقداتها بإرادتها المنفردة على وفق ما تراه محققًا للمصلحة العامة، وحسن سير المرفق الذي تقوم عليه في مقابل تعويض يستحقه المتعاقد معها إن كان له وجه، فإنه لا يستساغ لها أن تتذرع بعدم استيفاء هذه الإجراءات أو مخالفة بعضها للقانون لفسخ العقود بعد إبرامها إضرارًا بالمتعاقد معها، خاصةً إذا كان هذا الأخير لم يساهم بخطئه في الإخلال بالإجراءات اللازمة لصحة التعاقد، وكان ما شاب التعاقد من مخالفات راجعًا لخطأ موظفي جهة الإدارة التي يكون لها مساءلتهم تأديبيًا.

ومن حيث إنه متى كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات تعاقدت بصفة مؤقتة مع تسعة عشر عاملاً خصمًا على الباب السادس "شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)" بموازنة الوزارة للعام المالي ٢٠١٣ / ٢٠١٤، وذلك بالمخالفة للأحكام الواردة بالتأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣ / ٢٠١٤ التي استلزمت أن يكون التعاقد على الباب السادس في حالة الضرورة، وبعد الرجوع إلى وزارة المالية للحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء، وهو ما لم يتحقق عند إبرام التعاقدات المشار إليها، ليس هذا وفقط، بل إنه لم يثبت وجود مشروع محدد تم التعاقد مع أولئك المذكورين لتنفيذه، فضلاً عن أنه لم يثبت استيفاء شرط الإعلان قبل إبرام تلك التعاقدات وذلك بالمخالفة لقرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٧) لسنة ٢٠١٠ بشأن قواعد وضوابط توظيف العاملين المتعاقدين واللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ – المشار إليهما آنفًا –، وبالرغم من ذلك، وإمعاناً في مخالفة القانون، تم تجديد عقود سبعة عشر عاملاً ولا يزالون مستمرين في العمل بالوزارة؛ الأمر الذي تكون معه هذه العقود مبرمة، ومجددة بالمخالفة الصارخة لأحكام القانون، وهو ما يستتبع القول بعدم جواز موافقة رئيس مجلس الوزراء على ما قامت به وزارة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات من التعاقد مع المعروضة حالاتهم، فضلاً عن وجوب خضوع المسئول عن كل ذلك للمساءلة التأديبية.

وحيث إنه وإن كان ما تقدم يجيز للجهة الإدارية إنهاء هذه العقود فورًا بعد ما تبين لها وجه الحق إلا أنه بالنظر إلى أن هذه العقود تم تنفيذها حينًا من الزمن، ولم يعد ممكنا الرجوع فيه، الأمر الذى ارتأت معه الجمعية العمومية جواز الاستمرار في تنفيذها حتى نهاية مدتها (نهاية العام المالي ٢٠١٥ / ٢٠١٦)؛ حرصًا على مصلحة العامل والمرفق معًا، فلا يضار الأول بحرمانه فجأة من مصدر رزقه فتضطرب أحواله المعيشية، ولا يضار الثاني بغياب مفاجئ لعمالة تم تدريبها خلال فترة العقد فيختل سير المرفق، إلا أنه في جميع الأحوال لا يجوز تجديد هذه العقود مرة أخرى لابتناء التعاقد ابتداء على مخالفة جسيمة للقانون، وللسبب ذاتهلا يجوز نقل المتعاقِد معهم إلى الباب الأول من أبواب الموازنة للاستفادة من حكم المادة (٢٣) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، حيث إنه يلزم لذلك ابتداء أن يكون هناك تعاقد صحيح مطابقًا للقانون على أحد أبواب الموازنة الأخرى وأن يقضى العامل ثلاث سنوات على الأقل في هذا التعاقد طبقًا لحكم المادة الثانية من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٦٤١) لسنة ٢٠١٢ المشار إليه، وهو غير المتوفر في الحالة المعروضة من جميع الوجوه. فضلاً عما تقدم فإنه لا يجوز التعاقد مع المعروضة حالاتهم تعاقدًا جديدًا على اعتمادات الباب الأول لمخالفة ذلك لحكم القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٢ الذي حظر التعاقد على أجور الموسميين باعتمادات الباب الأول أجور.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى استمرار التعاقد في الحالات المعروضة حتى نهاية مدته، وعدم جواز تجديده بعد هذا التاريخ أو نقل المعروضة حالاتهم إلى الباب الأول من أبواب الموازنة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٤/ ٦/ ٢٠١٦

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
محمد إبراهيم قشطة
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

احمد/ معتز/