

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ : ٦٦٧	
بتاريخ : ٢٠٠٦/٦/٢٩	

مجلس الدولة

أذنة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٤٧ / ١ / ٢٤٠

السيد الفريق / وزير الطيران المدني

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم [٥٥٤٣] المؤرخ ٢٦/٩/٢٠٠٤ في شأن مدى التزام الشركات التابعة للشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية والشركة القابضة لمصر للطيران بأداء نسبة ١% من صافي أرباحها إلى صندوق تمويل التدريب والتأهيل بوزارة القوى العاملة والهجرة.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - انه بتاريخ ١٠/٤/٢٠٠٤ ورد إلى الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية كتاب وزير القوى العاملة والهجرة ورئيس مجلس إدارة صندوق تمويل التدريب والتأهيل يطلب إلزام الشركات التابعة للشركة القابضة بأداء ١% من صافي أرباحها السنوية الظاهرة بأخر موازنة معتمدة للصندوق، على أن يتم السداد بموجب شيك بأسم الصندوق مرفقاً به صورة من الميزانية المعتمدة، وأسست وزارة القوى العاملة مطالبتها على سند من أن المادتين رقمي (١٣٣ و ١٣٤) من قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، قررتا إنشاء صندوق لتمويل التدريب والتأهيل تكون له الشخصية الاعتبارية، ومن ضمن ما تنطوي عليه موارده نسبة ١% من صافي أرباح المنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون التي يزيد عدد عمالها على عشرة عمال، وانه لما كانت الشركات المذكورة قد أضحت من شركات قطاع الأعمال العام فمن ثم تصير مخاطبة بأحكام قانون العمل باعتباره الشريعة العامة للعاملين بتلك الشركات فيما لم يرد به نص بلوائح العاملين لديها، حال ترى كل من الشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية والشركة القابضة لمصر للطيران عدم التزام الشركات التابعة لها بسداد تلك المبالغ، في ضوء عدم سريان قانون العمل على تلك الشركات إلا فيما لم يرد في شأنه نص خاص، إذ لا يعدو تطبيقه إلا



أن يكون مجرد إستعارة لبعض أحكامه ولا تعنى الخضوع الكامل لأحكامه، وقد صدرت لوائح نظم العاملين متضمنة لوائح التدريب بهذه الشركات، فمن ثم لا تكون تلك الشركات مخاطبة بقانون العمل الموحد في هذه الجزئية، وإزاء الخلاف في الرأى فقد طلبتم إستطلاع الرأى من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٢١ من يونية سنة ٢٠٠٦م الموافق ٢٥ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٧هـ، فبين لها أن القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام ينص في مادته الأولى على أن " يعمل فى شأن قطاع الأعمال العام بأحكام القانون المرافق، ويقصد بهذا القطاع الشركات القابضة والشركات التابعة لها الخاضعة لأحكام هذا القانون " ونص فى مادته الرابعة على أن "ينقل العاملون بكل من هيئات القطاع العام وشركاته الموجودون بالخدمة فى تاريخ العمل بهذا القانون الى الشركات القابضة أو الشركات التابعة لها بذات أوضاعهم الوظيفية و أجورهم وبدلاتهم و أجازاتهم ومزاياهم النقدية والعينية والتعويضات، وتستمر معاملة هؤلاء العاملين بجميع الانظمة والقواعد التى تنظم شئونهم الوظيفية وذلك إلى أن تصدر لوائح أنظمة العاملين بالشركات المنقولين إليها طبقاً لأحكام القانون المرافق خلال سنة من التاريخ المذكور...." وتنص المادة (٤٢) من هذا القانون على أن " تضع الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها، وتتضمن هذه اللوائح على الأخص نظام الأجور والعلاوات والبدلات والأجازات طبقاً للتنظيم الخاص بكل شركة، وتعتمد هذه اللوائح من الوزير المختص " وتنص المادة (٤٨) من ذات القانون على أنه " كما تسرى أحكام قانون العمل على العاملين بالشركة فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى هذا القانون أو اللوائح الصادرة تنفيذاً له " كما تبين للجمعية أن المادة (٥) من قانون العمل الموحد الصادر بالقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن "يقع باطلاً كل شرط أو اتفاق يخالف أحكام هذا القانون ولو كان سابقاً على العمل به، إذا كان يتضمن



اندمجاً من حقوق العامل المقررة فيه ويستمر العمل بأية مزايا أو شروط أفضل تكون مقررة أو تقرر في عقود العمل الفردية أو الجماعية أو الأنظمة الأساسية أو غيرها من لوائح المنشأة، أو بمقتضى العرف "....." وأن المادة (١٣٣) منه تنص على أن " ينشأ صندوق لتمويل التدريب والتأهيل تكون له الشخصية الاعتبارية العامة، يتبع الوزير المختص، وذلك لتمويل إنشاء وتطوير وتحديث مراكز وبرامج التدريب التي تستهدف الموازنة بين احتياجات سوق العمل المحلى والخاص. ويختص الصندوق بوضع الشروط والقواعد التي تتبع لبرامج ومدد التدريب المهني الدراسية والنظرية، ونظم الاختبارات والشهادات التي تصدر في هذا الشأن. ويصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتشكيل مجلس إدارة الصندوق برئاسة الوزير المختص يحدد نظام العمل به وفروعه في المحافظات ولائحته التنفيذية ونظام تحصيل موارده والنظام المحاسبي الواجب إتباعه ونظام الرقابة على أمواله " وتنص المادة (١٣٤) منه على أن " تتكون موارد الصندوق المشار إليه في المادة السابقة من : ١ - ١% من صافي ارباح المنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون والتي يزيد عدد العاملين بها على عشرة عمال. ٢ - " وتنص المادة (١٥٢) من القانون آنف الذكر على أن " اتفاقية العمل الجماعية هي اتفاق ينظم شروط وظروف العمل وأحكام التشغيل، ويبرم بين منظمة أو أكثر من المنظمات النقابية العمالية وبين صاحب عمل أو مجموعة من أصحاب الأعمال " وتنص المادة (١٥٤) منه على أنه " يقع باطلاً كل حكم يرد في الاتفاقية الجماعية يكون مخالفاً لأحكام القانون أو النظام العام أو الآداب العامة "

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إلتاؤها - أنه بصدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام، فقد حلت الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام وحلت الشركات التابعة محل شركات القطاع العام التي تشرف عليها تلك الهيئات على نحو صارت معه شركات قطاع الأعمال العام بنوعها خلفاً لهيئات القطاع العام



وشركاته . وأن المشرع قرر نقل العاملين بهذه الهيئات والشركات إلى الشركات القابضة والتابعة بذات أوضاعهم الوظيفية و أجورهم وبدلاتهم وأجازاتهم ومزاياهم بكافة أشكالها المختلفة مع تطبيق الأنظمة الوظيفية التي تحكمهم إلى أن تصدر هذه الشركات لوائحها الخاصة، وبعدها يمتنع تطبيق الأنظمة الوظيفية المشار إليها، وأحال المشرع في شأن ما لم يرد به نص خاص في القانون المذكور أو في اللوائح الصادرة تنفيذاً له - مع مراعاة أن المقصود باللوائح التنفيذية عموماً هي تلك اللوائح ذات الطبيعة التشريعية - إلى أحكام قانون العمل الذي عُنى بتنظيم الروابط الناشئة عن عقد العمل سواء كان هذا العقد فردياً أم جماعياً باعتبارها من روابط القانون الخاص المعتمدة على التوافق الإرادي بين طرفيها بحسبان أن العقد شريعة المتعاقدين، وهو ما يفرق بين هذه الروابط والعلاقات الوظيفية التي تنشأ في إطار القانون العام و تنبني على أساس الصبغة اللائحية بما لها من صفة تشريعية.

كما استظهرت الجمعية العمومية من ناحية أخرى إنه بموجب القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أضحت شركات قطاع الأعمال العام من أشخاص القانون الخاص شأنها في ذلك شأن شركات المساهمة المملوكة للأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة وتبسط عليها ذات الأنظمة القانونية الحاكمة لهذه الشركات، وأن مفاد ما نصت عليه المادة (٤٢) من هذا القانون من قيام الشركة بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة بوضع اللوائح المتعلقة بنظام العاملين بها، أن هذه اللوائح وما تحويه من أحكام تعد بمثابة اتفاق بين الشركة باعتبارها صاحب العمل وبين النقابة باعتبارها ممثلة للعمال لتنظيم شروط العمل وظروفه، وتدرج من ثم في عداد عقود العمل الجماعية التي تسرى عليها أحكام قانون العمل، ولا ينفى عنها هذا الوصف كونها منظمة تنظيمياً لائحية إذ يظل التوافق الإرادي بين طرفيها هو الأساس الذي تقوم عليه واعتماد الوزير المختص لها لا يغير من طبيعتها القانونية .

ويستفاد من ذلك، أنه ولئن كان المشرع في القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ قد اختص الشركات الخاضعة له بالاشتراك مع النقابة العامة المختصة بوضع اللوائح المتعلقة بالعاملين بها إلا أنه لم يستبعد أحكام قانون العمل من التطبيق في الوقت الذي استبعد فيه أحكام قوانين القطاع العام، كما أن قانون العمل الحالي لم يستبعد العاملين بهذه الشركات من الخضوع لأحكامه رغم استبعاده العاملين المدنيين بالدولة . بل صرح بأنه القانون العام الذي يحكم علاقات العمل جميعها عدا من استبعدهم من أحكامه فيسرى على العاملين بشركات قطاع الأعمال العام، ومن جهة



أخرى فإن تلك اللوائح - كما سلف - تندرج في عداد اتفاقات العمل الجماعية المنصوص عليها في الباب الثالث من قانون العمل الحالي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ فلا يجوز أن تتضمن ما ينقص من الحقوق التي قررها وإلا كانت باطلة طبقاً للمادة (١٥٤) من هذا القانون .

وإستظهرت الجمعية العمومية من استعراض فلسفة التشريع الضابطة لقانون العمل الحالي، أن هذا القانون وإن كان يمثل الإطار الكلي العام الذي تنضبط على هداه العلاقات كافة التي تجمع العمال بأرباب العمل، فهو بحسب الأصل مقرر لضمان مصالح العمال التي تعد الطرف الأضعف في اتفاقات العمل كافة. ومن ثم فقواعده الآمرة وفق هذا الفهم ملزمة للأطراف في حدود توفيرها المصلحة الأفضل للعامل، فإذا ما كان ثمة قاعدة مصدرها اتفاق أو عرف -أو غيرهما- تقرر وضعاً أفضل لمصالح العامل أو تقرر له مزايا لا توفرها القاعدة التشريعية المقررة في قانون العمل الحالي، وجب الانصراف -في هذه الجزئية تحديداً- عن تشريع العمل إلى غيره من اتفاقات أو أعراف بما توفره من وضع أفضل للعامل. وهذا الفهم أفصحت عنه المادة (٥) من قانون العمل الحالي آنفة الذكر، فيما قررته من بطلان للشروط أو الاتفاقات التي تخالف أحكام هذا القانون إذا ما انطوت على انتقاص لما هو مقرر به للعامل، وفي الوقت ذاته أكدت تلك المادة صحة كل اتفاق أو شرط يوفر للعامل مزايا أو شروطاً أفضل لا يوفرها القانون ذاته. مما يفيد عدم لزوم حكم قانون العمل في كل حال يتحقق بها وضع أفضل للعامل مما يحققه التشريع في تلك الجزئية.

و استبان للجمعية العمومية أن قانون العمل الحالي قد أنشأ صندوق تمويل التدريب والتأهيل، الذي يقوم على تمويل إنشاء وتطوير وتحديث مراكز وبرامج التدريب التي تستهدف الموازنة بين احتياجات السوق المحلي والخاص، ويختص بوضع الشروط والقواعد التي تتبع لبرامج ومدد التدريب المهني الدراسية والنظرية ونظم الاختبارات والشهادات التي تصدر في هذا الشأن، حيث قرر القانون من ضمن موارده نسبة ١% من صافي أرباح المنشآت الخاضعة له التي يزيد عدد العاملين بها على عشرة عمال.

وقد خلصت الجمعية العمومية من جملة المستقر عليه ضريبياً، فقهاً وقضاً وإفتاءً، أن موارد الدومين المالي العام للدولة المثلة في الضرائب والرسوم ومقابل الخدمات والإتاوات، التي تتولاها إحدى سلطات الدولة العامة كلما توافر مناط استحقاقها، تبقى وإن تشابهت في طرق التحصيل الفروق بينها جلية سواء من وجهات عناصر التكوين أم من وجهات النظم القانونية الحاكمة لكل منها، إذ يظل لكل من هذه الموارد الأربعة قواعده القانونية التي تحكم أسس فرضه ومناطق استحقاقه



ووقائع نشأته وأوعيته وأسعاره وطرق التصرف فيه. فإذا كانت الضرائب مما تفرضه الدولة جبراً على جميع المواطنين الذين يتحقق في شأنهم مناط استحقاقها أي شروط الخضوع لها، دون أن يكون ثمة خدمة ما قد أدتها الدولة لأولئك الخاضعين لقاء ما يسددونه من ضرائب. فإن الرسم هو مبلغ تتقاضاه الدولة جبراً لقاء ما تكون قد أدته فعلاً أي من مرافقها العامة من خدمات عامة لمؤدي الرسم، حال كون مقابل الخدمة هو الثمن الذي يؤدي لقاء خدمات أو منتجات تؤديها أي من مرافق الدولة الاقتصادية صناعية أم تجارية أم زراعية. الأمر الذي تستبين معه الطبيعة القانونية لما تؤديه المنشآت الخاضعة لقانون العمل لكل من هذين الصندوقين المعنيين، بحسبها رسوماً كونها مما يفرض بمناسبة أداء خدمة عامة تتولاها إحدى الجهات التابعة لإحدى وزارات الدولة، تتمثل فيما يقرره صندوق تمويل التدريب والتأهيل من تعيين شروط وقواعد برامج التدريب المهني الدراسية والنظرية ومدد تلك البرامج ونظم الاختبارات والشهادات التي تصدر بناء عليها، وهي من الخدمات العامة لا الاقتصادية، كما لا يبين أن ثمة تناسباً في قيمة المبالغ المالية المؤداة وقدر الخدمات التي يؤديها. فإذا كان ذلك كذلك تغدو مفاهيم الرسوم منسحبة على هذه المبالغ المؤداة إلى هذا الصندوق، مما يستوجب معه لزوماً أن تكون ثمة خدمة فعلية يؤديها مقابلاً لتحصيل تلك المبالغ من أية منشأة تخضع لهذا الفرض المالي. أي أن أداء المنشأة للمبالغ المشار إليها، يستلزم وجوباً أن تكون ثمة خدمة فعلية أداها الصندوق حقاً لقاء ما يحصله من مبالغ. والقول بغير ذلك معناه أن تلك المبالغ تصير ضرائب تستحق سنوياً على كل المنشآت الخاضعة لقانون العمل، وهو ما لا يستساغ منطقاً أو قانوناً؛ إذ يترتب على عدم اعتبار نسبة الـ ١% من صافي الأرباح التي تحصل لصالح صندوق تمويل التدريب والتأهيل رسماً، أن تصير ضريبة على الربح، الأمر الذي يدحضه منطوق القانون الضريبي، لكون الأرباح مما تخضع لضريبة مستقلة تسمى "الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية"، فضلاً عن أن المستقر في خصوص التحصيلات الضريبية أن مآلها الخزانة العامة للدولة مباشرة لا الحسابات الخاصة، ويضاف إلى كل هذا أن مقصد المشرع المستجلى من نصوص قانون العمل الموحد ينصرف بعيداً بالكلية عن اعتبار هذه التحصيلات ضرائب.

ومن حيث أنه متى كان ما تقدم وكان الثابت أن الشركات التابعة للشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية والشركة القابضة لمصر للطيران قامت في ضوء أحكام قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بإعادة هيكلة كاملة لكافة القطاعات التي كانت قائمة من



قبل، وعليه فقد صدرت من مجالس إدارات هذه الشركات جميعها وبعد إعادة الهيكلة المذكورة _
لوائح للعاملين في أغلب تلك الشركات _ وكذا نظم وبرامج التدريب للعاملين لديها، تناولت من
ضمن ما تناولته تنظيمياً دقيقاً متكاملًا لشئون التدريب والتأهيل.

ومن حيث أنه لما كان ما تقدم وإذ كان مفاد المادة (٥) من قانون العمل الموحد آتفة الذكر،
امكان تضمين لوائح ونظم العاملين بالمنشآت الخاضعة له قواعد وشروط تفارق ما يقرره قانون
العمل، ما دامت تقرر وضعاً أفضل للعامل أو تقرر له مزايا لا توفرها أحكام قانون العمل، وإذ ثبت
من برامج وخطط التدريب المرفقة بالأوراق أنها تقرر تنظيمياً متكاملًا في نطاق التدريب والتأهيل
تقوم بها الشركات التابعة للشركة القابضة للمطارات والملاحة الجوية، وكذا الشركة القابضة لمصر
للطيران، سواء من وجهة برامج وخطط التدريب والتأهيل ام من وجهة اللجان القائمة على
التدريب أم من وجهة المتدربين، مروراً بشئون المدربين والمشرفين والأعمال المساعدة، وإنهاء
بشئون المتابعة وتقييم التدريب وأحوال البعثات التدريبية للخارج، فمن ثم تغدو النظم والبرامج
المضمنة بلوائح العاملين بتلك الشركات جميعها، بمجالات التدريب والتأهيل توفر وضعاً أفضل
للعامل يجاوز ما يوفره قانون العمل الموحد في هذا الخصوص، وعليه تضحى في حالة إستغناء مناطه
أن العامل بهذه الشركات لم يعد في حاجة إلى تلك النظم المقررة بقانون العمل في هذا الخصوص،
والتي بدورها ما عادت توفر لمصالحه الفائدة القصوى المطلوبة، الأمر الذي من آثاره أن تنحسر
الأحكام الواردة بمواد قانون العمل الخاصة بتقرير الأمور الخاصة بالتدريب والتأهيل من خلال
الصندوق المعنى، عن الأحوال الماثلة، انحساراً دلالتة إستغناء العامل عن هذا الصندوق، واثره عدم
ملزومية ما يفرضه من مبالغ واجبة الأداء في حق الشركة، بحسبان أن تلك المبالغ _ والتي تمثل نسبة
١% من صافي أرباح المنشآت الخاضعة لأحكام قانون العمل التي تحصل لصالح صندوق تمويل
التدريب والتأهيل _ هي رسوم تستأدى لقاء الخدمات التي يقدمها الصندوق للعاملين بالمنشأة،
وعليه فإذا لم يعد لهذا الصندوق وضع في تقديم خدماته للعاملين بالشركات المذكورة، كون الأخيرة
قد تولت بنفسها الأضطلاع بهذا المهام، فمن ثم لا يكون من وجه لاستمرار إلزام تلك الشركات
باداء هذه المبالغ، فالأخيرة رسوم والرسم لا يستحق إلا لقاء خدمة تؤدي، فأما ولم تعد تلك الخدمة
تؤدي، فلا يجوز الإلزام بها، وإلا إستحالت طبيعة تلك المبالغ من رسوم إلى ضرائب، وهو ما لم يقل



به أحد البتة، ويتناقض كلياً والأصول الدستورية للتشريعات الضريبية على النحو الذى ينهار بالأحكام المقررة لهذه المبالغ إلى حومة عدم الدستورية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم التزام الشركات التابعة للشركة المصرية القابضة للمطارات والملاحة الجوية والشركة القابضة لمصر للطيران والشركات التابعة لها بأداء نسبة ١٪ من صافى ارباحها إلى صندوق تمويل التدريب والتأهيل التابع لوزارة القوة العامة والهجرة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى / / ٢٠٠٦

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

جمال ربح

صالح بن محمد

١١م

المستشار / جمال السيد دحروج

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

