

بسم الله الرحمن الرحيم

١٤٩٢	رقم التبليغ:
٢٠٢٠/٧/٩٥	بتاريخ:

٢٠٨٠/٤/٨٦	ملف رقم:
-----------	----------



جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة

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

السيد الأستاذ الدكتور / رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٤١٥٣٣) المؤرخ ١٦/١٢/٢٠١٩م، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار / رئيس مجلس الدولة، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني في مدى أحقية السيدة/ هالة محمد أحمد عيسى، المعنية بمديرية الإسكان والمرافق بمحافظة البحر الأحمر قبل العمل بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية، في صرف حافز الأداء المتميز وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥م- إبان سريانه، في ضوء أن سبب عدم صدور قرار من السلطة المختصة بمنحها هذا الحافز يرجع إلى جهة الإدارة.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أن المعروضة حالتها السيدة/ هالة محمد أحمد عيسى، عُينت بمديرية الإسكان والمرافق بمحافظة البحر الأحمر بتاريخ ١/٨/٢٠١٣م- أي قبل صدور القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية، ضمن المعيّنين من حملة الماجستير والدكتوراه، ولم يتم النظر في منحها حافز الأداء المتميز تطبيقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥م إبان سريانه، لأسباب رجعة إلى جهة الإدارة، وذلك على النحو الثابت بخطاب مديرية التنظيم والإدارة بمحافظة البحر الأحمر رقم (٢٥٢٢) المؤرخ ٣١/٧/٢٠١٧م، وقد أُثير التساؤل بخصوص مدى أحقيتها في صرف هذا الحافز، رغم صدور القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية، والذي اشترط لمنح حافز التميز العلمي أن يحصل العامل على المؤهل الأعلى بعد التعيين (أثناء الخدمة)، وفي ضوء أن المعروضة حالتها حصلت على المؤهل الأعلى (درجة الماجستير) قبل تعيينها، لذلك فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع وجلستها المعقودة في ٢٤ من يونيو عام ٢٠٢٠م، الموافق ٣ من ذي القعدة عام ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة وتعديلاته- قبل إلغائه بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية- كانت تنص على أن: "تضع السلطة المختصة نظاماً للحوافز المادية والمعنوية للعاملين بالوحدة بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الأداء، على أن يتضمن هذا النظام فئات الحوافز المادية وشروط منحها، وبمراعاة ألا يكون صرف تلك الحوافز بفئات موحدة وبصورة جماعية كلما سمحت طبيعة العمل بذلك، وأن يرتبط صرفها بمستوى أداء العامل والتقارير الدورية المقدمة عنه"، وأن المادة (٥٢) منه كانت تنص على أن: "يجوز للسلطة المختصة منح العامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة... كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة



٢٠٢٠

تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٠/٤/٨٦

(٢)

تشجيعية للعاملين الذين يحصلون أثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شؤون الخدمة المدنية، وأن المادة (الأولى) من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسرى أحكامه على الوظائف في الوزارات ومصالحها والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وذلك ما لم تنص قوانين أو قرارات إنشائها على ما يخالف ذلك"، وأن المادة (الثانية) منه تنص على أن: "يلغى قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق"، وأن المادة (٣٩) من القانون ذاته تنص على أنه: "يستحق الموظف الذي يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة حافز تميز علمي، ويمنح الموظف هذا الحافز إذا حصل على دبلومة مدتها سنتان دراسيتان على الأقل، أو على درجة الماجستير أو ما يعادلها أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل... وتحدد اللائحة التنفيذية شروط وضوابط منح حافز التميز...". وأن المادة (١٢٤) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ في شأن إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يمنح حافز التميز العلمي وفقاً للشروط والضوابط الآتية: ١- أن يحصل الموظف أثناء الخدمة على المؤهل العلمي الأعلى، أو الدبلومات، أو الدرجات العلمية المشار إليها بالمادة (٣٩) من القانون أو ما يعادلها. ٢- أن يتصل ما يحصل عليه الموظف من دبلومات أو ماجستير أو دكتوراه بطبيعة الوظيفة التي يشغلها. ٣- يستحق الحافز اعتباراً من تاريخ اعتماد السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، ومن تاريخ اعتماد محضر لجنة الموارد البشرية بالنسبة لشاغلي باقي الوظائف".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥ في شأن قواعد وإجراءات منح حافز أداء متميز للعاملين المدنيين بالدولة الحاصلين على درجة الدكتوراه وما يعادلها ودرجة الماجستير وما يعادلها تنص على أن: "يمنح العاملون الحاصلون على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها والعاملون الحاصلون على درجة الماجستير أو ما يعادلها حافزاً للأداء المتميز يرتبط صرفه بالتميز بالكفاءة والانضباط والالتزام في العمل وتوافر المهارة في الأداء للواجبات والمسئوليات وحسن معاملة جمهور المتعاملين مع الجهة من المواطنين والمستثمرين"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يمنح الحافز بالفئات التالية: ٢٠٠ جنيه شهرياً للحاصلين على درجة الدكتوراه أو ما يعادلها. ١٠٠ جنيه شهرياً للحاصلين على درجة الماجستير أو ما يعادلها". وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يشترط لمنح حافز الأداء المتميز الشروط التالية: أن يكون المؤهل العلمي مقيماً من الجهات الرسمية المختصة. أن يتصل المؤهل بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره لجنة شؤون العاملين وموافقة السلطة المختصة. لا يصرف هذا الحافز إلا عن درجة علمية واحدة (المؤهل الأعلى إن وجد)"، وأن المادة الخامسة منه تنص على أن: "يضع وزير الدولة للتنمية الإدارية ضوابط استحقاق الحافز وأحوال تخفيضه والحرمان منه".

ونفاذاً لذلك، صدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٩ بشأن ضوابط استحقاق الحافز المنصوص عليه في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٣٤ لسنة ٢٠٠٥ وأحوال تخفيضه والحرمان منه، ونصت المادة الأولى منه على أن: "يسرى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٣٤ لسنة ٢٠٠٥ المشار إليه على



٢٠٨٠/٤/٨٦

العاملين الحاصلين على درجة الدكتوراه وما يعادلها أو درجة الماجستير وما يعادلها الخاضعين لأحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة...". وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يشترط لمنح الحافز المنصوص عليه في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥م الآتي: ١- أن يكون العامل حاصلًا على مؤهل علمي من درجة الماجستير أو الدكتوراه أو ما يعادلها مما يصدر بتحديدده قرار من الجهة المختصة بالمجلس الأعلى للجامعات. ٢- أن يكون المؤهل من فرع التخصص للمؤهل العلمي المطلوب في بطاقة وصف الوظيفة التي يشغلها العامل حال استحقاقه الحافز أو يكون متصلًا بطبيعة العمل القائم به أو في المجالات المرتبطة بعمل الإدارة أو تنمية الموارد البشرية. ٣- أن يكون العامل منتظمًا في ممارسة عمله، مساهمًا في إنجازات الوحدة وفي رفع كفاءة الأداء بها وتحقيق معدلات أداء متميزة وإظهار الكفاءة والقدرة والانضباط وحسن المعاملة مع المواطنين والمستثمرين"، وأن المادة الثالثة منه المعدلة بموجب قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٠م تنص على أنه: "مع مراعاة أحكام المادة الثانية من هذا القرار، يكون استحقاق الحافز لمن حقق أداءً متميزًا على النحو التالي: ١- يستحق الحافز كاملاً من حصل عن السنة السابقة لمنح الحافز، على أعلى مرتبة في تقارير الكفاية وفقاً للقواعد المقررة بالجهة، وألا يكون قد وقع عليه جزاءات تجاوز خصم خمسة أيام أو أية عقوبة تأديبية أشد في العام السابق على منح الحافز. ٢- ... ٥- في جميع الأحوال لا يستحق الحافز إلا من تاريخ اعتماد السلطة المختصة لمحضر لجنة شؤون العاملين أو من تاريخ اعتماد السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية".

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن قاعدة نفاذ القانون من حيث الزمان لها في الحقيقة وجهان: وجه سلبي يتمثل في انعدام أثر الرجعي، ووجه إيجابي ينحصر في أثره المباشر، وبالنسبة إلى عدم الرجعية فإن القانون الجديد ليس له أثر رجعي، أي أنه لا يحكم ما تم في ظل الماضي، سواء فيما يتعلق بتكوين أو انقضاء الوضع القانوني، أو فيما يترتب من آثار على وضع قانوني، فإذا كان الوضع القانوني قد تكون، أو انقضى، في ظل القانون القديم، فلا يملك القانون الجديد المساس بهذا الوضع، وفيما يتعلق بالآثار التي تستمر وقتاً طويلاً فيما تمّ منها في ظل القانون القديم فلا تأثير للقانون الجديد عليها، وما لم يتم إخضاع القانون الجديد لأثره المباشر، ولا يعد ذلك رجعية منه. أما بالنسبة إلى الأثر المباشر، فإنه وإن كان القانون الجديد ليس له أثر رجعي، فإن تقرير هذا المبدأ وحده لا يكفي لحل التنازع بين القوانين في الزمان، فالقانون الجديد بما له من أثر مباشر من يوم نفاذه ليس فقط فيما سوف ينشأ من أوضاع قانونية في ظله، ولكن كذلك في الأوضاع القانونية التي بدأ تكوينها، أو انقضاؤها في ظل الوضع القديم ولم يتم هذا التكوين، أو الانقضاء إلا في ظل القانون الجديد، وكذلك في الآثار المستقبلية لوضع قانوني سابق تكون، أو انقضى، أي من الآثار التي تترتب على هذا الوضع ابتداء من يوم نفاذ القانون الجديد.

واستعرضت الجمعية العمومية - كذلك - سابق إفتائها بجملة ٢٠٠٦/١١/١م (ملف رقم ١٥٦٩/٤/٨٦)، والذي خلصت فيه إلى أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٣٤ لسنة ٢٠٠٥م لم يصدر استناداً إلى أي من المادتين رقمي (٥٠) و(٥٢) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨م في شأن نظام العاملين المدنيين



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٠/٤/٨٦

(٤)

بالدولة انفرادًا، وإنما مزج بينهما بلوغًا إلى استحداث حكم جديد لم يجر به قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة المشار إليه، ولا تجد الجمعية العمومية له سندًا منه، اجتزأ فيه ذلك القرار - دون مسوغ مقبول - الشرط الأول لاستحقاق حافز الأداء المتميز، وهو الحصول على درجة الماجستير أو الدكتوراه أو ما يعادلها، من المادة (٥٢) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دون الالتزام بما قرره هذه المادة من أن يكون الحصول على الدرجة العلمية أثناء الخدمة، وألا يتوقف استحقاق هذه العلاوة على مستوى أداء العامل، في حين اجتزأ من المادة (٥٠) من القانون ذاته، ارتباط استحقاق هذا الحافز بمستوى أداء العامل، دون التزام بإطلاق الحق في الحصول عليه لجميع العاملين المتميزين في مستوى الأداء، بغض النظر عن المؤهل العلمي أو الدرجة العلمية الحاصل عليها كل منهم، نزولاً على صحيح حكم هذه المادة، لما كان ذلك، وأياً ما كان وجه الرأى في صحة الأساس الذى يرتكز عليه قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه، فإن هذا القرار لم يشترط لمنح حافز الأداء المتميز أن يحصل العامل على المؤهل الأعلى (درجة الماجستير أو ما يعادلها، درجة الدكتوراه أو ما يعادلها) أثناء الخدمة، كما أنه لم يجعل مناط استحقاق هذا الحافز، مجرد حصول العامل على المؤهل الأعلى فحسب، وإنما اشترط إلى جانب ذلك بعض الشروط، حاصلها أن يرتبط صرفه بالتميز بالكفاءة والانضباط والالتزام في العمل، وتوافر المهارة في الأداء والواجبات والمسئوليات، وحسن معاملة جمهور المتعاملين مع الجهة التي يعمل بها العامل من المواطنين والمستثمرين، وأن يكون المؤهل معتمداً من الجهات الرسمية، وأن يتصل المؤهل بطبيعة العمل طبقاً لما تقرره لجنة شئون العاملين وموافقة السلطة المختصة، ولا يصرف إلا عن درجة علمية واحدة، وأضافت الجمعية العمومية أن وزير الدولة للتنمية الإدارية أصدر القرارات أرقام (٤٧) لسنة ٢٠٠٥، و(١٠٦) لسنة ٢٠٠٦، و(٤٦) لسنة ٢٠٠٨ بشأن ضوابط استحقاق هذا الحافز وأحوال تخفيضه والحرمان منه، والتي حل محلها قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٤٨) لسنة ٢٠٠٩، ثم أضيفت إليه بعض الضوابط بموجب قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٠، أهمها أنه لا يُستحق صرف هذا الحافز إلا من تاريخ اعتماد السلطة المختصة لمحضر لجنة شئون العاملين، أو من تاريخ اعتماد السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية، وهو ما يقطع بأن المركز القانوني للعامل في صرف هذا الحافز ينشأ اعتباراً من تاريخ اعتماد السلطة المختصة لمحضر لجنة شئون العاملين بالأحقية في الصرف، وليس من تاريخ تعيينه، أو تاريخ حصوله على المؤهل الأعلى، وإنما لا بد من عرض أمره - أى العامل - على لجنة شئون العاملين لتتولى - بدورها - التيقن من توافر الشروط السالف ذكرها في حق العامل من عدمه، فلا جرم - إذن - أن مصدر الحق في صرف هذا الحافز هو القرار الإدارى الصادر من السلطة المختصة بمنحه، وليس مجرد الحصول على المؤهل الأعلى، ومتى صدر هذا القرار صحيحاً مستوفياً لشرائطه القانونية، نشأ للعامل مركزاً قانوني في الصرف، ولا يجوز المساس به بعد تكوّنه إلا وفقاً للضوابط الواردة بالقرارات سالفه الذكر.

واستعرضت الجمعية العمومية - كذلك - الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى المقيدة بجدولها العام تحت رقم ١٢٥ لسنة ٣٥ قضائية "دستورية"، بجلسة ٢٠١٨/١١/٣م، والتي انتهت فيه إلى أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥م - السابق ذكره - قد نُسخ بمقتضى نص المادة الثانية من القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦م بإصدار قانون الخدمة المدنية، بعدما أعاد هذا القانون ولائحته التنفيذية



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٠/٤/٨٦

(٥)

الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧م تنظيم المسألة ذاتها، على نحو مغاير لتنظيمها السابق به.

وقد استبان للجمعية العمومية أن المشرع بموجب القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م قد انتهج نهجاً جديداً فيما يتعلق بالأجور والمرتبات والحوافز المادية والعينية المستحقة للمخاطبين بأحكامه، وحرصاً من المشرع على حث العاملين نحو المداومة على تحصيل العلم من شتى مشاربه، وتنمية مهاراتهم العلمية، من أجل الارتقاء بمستواهم العلمي، لما في ذلك من عظيم الأثر الذي يعود على أدائهم لوظائفهم، والذي يعود بالنفع على سير العمل بانتظام وأطراد، فقد أفصحت المادة (٣٩) من القانون المذكور صراحة على استحقاق الموظف الذي يحصل على مؤهل أعلى أثناء الخدمة حافز تميز علمي بنسبة ٧% من أجره الوظيفي أو الفئات المالية المنصوص عليها بضلب المادة أيهما أكبر، ويُمنح هذا الحافز إذا حصل الموظف على مؤهل متوسط أو فوق متوسط، أو مؤهل عال، أو دبلومة مدتها سنتان دراسيتان على الأقل، أو درجة الماجستير أو ما يعادلها، أو دبلومتين من دبلومات الدراسات العليا مدة كل منهما سنة دراسية على الأقل، وناطت باللائحة التنفيذية تحديد شروط وضوابط منح الحافز، وقد جاءت المادة (١٢٤) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور مبينة الشروط الواجب توافرها لمنح هذا الحافز، وهي: ١- أن يحصل الموظف على المؤهل العلمي الأعلى، أو الدبلومات، أو الدرجات العلمية المشار إليها أو ما يعادلها أثناء الخدمة، ومن ثم فإن من يحصل على المؤهل الأعلى قبل التحاقه بالخدمة فإنه لا يستحق صرف الحافز المذكور. ٢- أن يتصل ما يحصل عليه الموظف من دبلومات أو ماجستير أو دكتوراه بطبيعة الوظيفة التي يشغلها، وفيما يتعلق بتاريخ استحقاق الحافز، فقد أوضحت المادة المذكورة في عجزها التاريخ المَعُول عليه لاستحقاقه وهو "اعتباراً من تاريخ اعتماد السلطة المختصة بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية ووظائف الإدارة الإشرافية، ومن تاريخ اعتماد محضر لجنة الموارد البشرية لشاغلي باقي الوظائف".

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه الإفتاء والقضاء من أن علاقة الموظف بجهة الإدارة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ومركز الموظف العام بالنسبة للوظيفة ليس مركزاً تعاقدياً أو جامداً لا يقبل المساس أو التغيير، وإنما هو مركز قانوني عام يخضع للتعديل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، ويترتب على ذلك أن كل تنظيم جديد للوظيفة العامة يسرى على الموظف بأثر حالٍ مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت نتيجة لتطبيق التنظيم القديم على حالة الموظف إلا بنص خاص في القانون يقرر الأثر الرجعي.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن المعروضة حالتها السيدة/ هالة محمد أحمد عيسى، حاصلة على درجة الماجستير في القانون عام ٢٠١٢م، ثم عُينت بمديرية الإسكان والمرافق بمحافظة البحر الأحمر بتاريخ ١/٨/٢٠١٣م، ولم يتم عرض أمر حصولها على حافز الأداء المتميز المقرر بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥م لأسباب ترجع إلى جهة عملها، ولم يصدر قرار بمنحها هذا الحافز حتى أدركها القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦م بشأن الخدمة المدنية، والذي تناول بالتنظيم مسألة منح حافز التميز العلمي لمن يحصل من العاملين على مؤهل أعلى أثناء الخدمة على نحو مغاير للتنظيم الوارد بالقرار المشار



تابع الفتوى ملف رقم: ٢٠٨٠/٤/٨٦

(٦)

إليه، ومن ثم فإنها لا تستحق الحصول على هذا الحافز تطبيقاً للقرار المشار إليه، لكونه قد نُسخ ضمناً بموجب القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بشأن الخدمة المدنية، كما أنه لا يجديها نفعاً الاعتصام باستحقاقها صرف حافز الأداء المتميز تطبيقاً للقرار آنف الذكر لأنها عُينت في ظل النطاق الزمني لسريانه؛ ذلك أن المركز القانوني للعامل في استحقاق هذا الحافز ينشأ - على النحو الذي نطقت به الفقرة الخامسة من المادة الثالثة من قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٤٨ لسنة ٢٠٠٩ المضافة بموجب قراره رقم ٨١ لسنة ٢٠١٠ - بصور قرار من السلطة المختصة باعتماد محضر لجنة شئون العاملين بمنح الحافز، وهو الأمر غير الحاصل بالنسبة إليها.

بذلك


انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم أحقية المعروضة حالتها السيدة/ هالة محمد أحمد عيسى، في صرف حافز الأداء المتميز المقرر بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٣٤) لسنة ٢٠٠٥م، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠٢٠ / ٧ / ٢٥

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع


 المستشار/
 يسرى هاشم سليمان الشيخ
 النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

