بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٥٢٥
بتاريخ:	٩ / ٣ / ٢٠٢٠

ملف رقم: ٢٠٤٦/٤/٨٦

السيد الدكتور/ رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٤٢٠٥٥) المؤرخ ٢٠١٩/١٢/١٨م، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار رئيس مجلس الدولة، بشأن إعادة عرض طلب الإفادة بالرأي القانوني بخصوص القانون الواجب التطبيق على الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن (هل هو القانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، أم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨).

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه ورد إلى الجهاز كتاب الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات رقم (٩٠٣) المؤرخ ٢٠١٧/٥/١٥م، بشأن الإفادة عن كيفية حساب مرتب السيد/ عبدالغفار على عبد الغفار، المنقول من الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن الخاضعة لأحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ إلى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، وأثناء دراسة الموضوع من جانب الجهاز ثار الخلاف حول الطبيعة القانونية للهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن، والقانون الواجب التطبيق على شئون العاملين لديها، حيث اتجه رأي أول إلى أن هذه الهيئة تعد هيئة عامة اقتصادية في مفهوم أحكام قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣، ومن ثم ينطبق عليها قانون الخدمة المدنية رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ فيما لم يرد بشأنه نص خاص بقرار إنشائها رقم (١١٠٥) لسنة ١٩٦٥ أو لائحة شئون العاملين بها، ويجوز نقل المعروضة حالته من هذه الهيئة إلى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، في حين اتجه رأي ثان إلى أن هذه الهيئة تخضع لأحكام قانون نظام العاملين بالقطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨، وينطبق قانون العمل فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون، ومن ثم لا يجوز نقل المعروضة حالته من هذه الهيئة إلى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات الخاضعة لأحكام قانون الخدمة المدنية آنف الذكر، وإزاء هذا الخلاف فقد طلبتم استطلاع رأي الجمعية العمومية.

Scanned with CamScanner

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٢ من فبراير عام ٢٠٢٠ م الموافق ١٨ من جمادى الآخرة عام١٤٤١هـ فتبين لها أن المادة (١) من قانون الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ تنص على أن: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة، لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية"، وأن المادة (١٣) منه تنص على أن: "تسري على موظفي وعمال الهيئات العامة أحكام القوانين المتعلقة بالوظائف العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القرار الصادر بإنشاء الهيئة أو اللوائح التي يضعها مجلس الإدارة". وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١١٠٥) لسنة ١٩٦٥ بإعادة تنظيم الهيئات العاملة في قطاع القطن تنص على أن: "تكون الهيئات العاملة في قطاع القطن مما يأتي:... د- هيئة التحكيم واختبارات القطن"، وتنص المادة (٨) منه على أن: "ينشأ جهاز للفرز والتحكيم والاختبارات التي تجري على القطن يسمى (هيئة التحكيم واختبارات القطن)، وتتولى الهيئة المذكورة الأعمال الآتية: أ-أعمال فرز القطن بالداخل (الذي تزاوله حاليا مراقبة أصناف القطن ومنع الخلط بمصلحة القطن). ب- التحكيم على الأقطان المكبوسة كبسًا ماليًا (الذي تزاوله حاليا لجنة بورصة مينا البصل). ج- اختبارات رطوبة القطن ومتانة الغزل (اللذين تتولاهما حاليا المؤسسة المصرية لاختبار القطن)"، وتنص المادة (٩) على أن: "تلحق (مراقبة أصناف القطن ومنع الخلط) التابعة لمصلحة القطن بهيئة التحكيم واختبارات القطن". كما استعرضت الجمعية العمومية قرار رئيس الجمهورية رقم (١٧٧٠) لسنة ١٩٧١ والذي تضمن في مادته الأولى النص على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات مقرها مدينة القاهرة وتكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة وتتبع وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية"، وتضمن في المادة السابعة منه النص على أن: "تسري على العاملين بالهيئة أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في لوائحها". وقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٢٠ لسنة ٢٠٠٥ بتنظيم وزارة الصناعة والتجارة والذي تضمن في مادته الثالثة النص على أن: "يتبع وزير التجارة والصناعة الجهات الآتية:... ٢-الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات... ١٧-الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن...".

كما تبين لها أن المادة (٥٢) من قانون العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ تنص على أن: "يجوز لدواعي العمل نقل العامل إلى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها داخل الشركة. ولا يجوز بغير موافقة العامل نقله إلى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها في شركة أخرى داخل القطاع أو في قطاع آخر أو تابعة للجهاز الإداري للدولة أو الهيئات العامة وذلك بموافقة الوحدتين المنقول منها

Scanned with CamScanner

والمنقول إليها. ويتم النقل في الحالات المشار إليها بقرار من السلطة المختصة بالتعيين". وأن المادة (٤) من قانون العمل الصادر بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ تنص على أنه: "لا تسري أحكام هذا القانون على: (أ) العاملين بأجهزة الدولة بما في ذلك وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة...".

وأن المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الخدمة المدنية، وتسري 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 (٢) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون المشار إليه تنص على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها:١-... ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة... ٥-الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة. ٦- الأجر الوظيفي: الأجر المنصوص عليه في الجداول الملحقة بهذا القانون مضموما إليه جميع العلاوات المقررة بمقتضى هذا القانون..."، وأن المادة (٣٢) منه تنص على أن: "يجوز بقرار من السلطة المختصة نقل الموظف من وحدة إلى أخرى وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره في الترقية أو كان بناءً على طلبه. ويكون نقل شاغلي الوظائف القيادية إلى خارج الوحدة بقرار من رئيس مجلس الوزراء. ولا يجوز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى نقل في مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية. وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالنقل"، وأن الفقرة الثانية من المادة (١٠٠) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧ تنص على أن: "ويكون النقل نافذا من تاريخ صدور قرار النقل من الوحدة المنقول منها الموظف على أن يحدد فيه الجهة والوظيفة المنقول إليها"، وأن المادة (١٠٣) منها تنص على أن: "يستحق الموظف المنقول كامل أجره من الجهة المنقول منها حتى تاريخ إخلاء طرفه، ما لم يكن منتدبا إلى الجهة المنقول إليها. ويستحق الموظف كامل أجره من الجهة المنقول إليها من تاريخ تسلمه العمل بها".

كما تبين لها أن المادة (٥٩) من اللائحة الخاصة بالعاملين بالهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن- المرفقة بطلب الرأي- تنص على أنه: "لا يجوز بغير موافقة العامل كتابة نقله إلى وظيفة مماثلة أو تتوافر فيه شروط شغلها في جهة أخرى خارج الهيئة وبشرط موافقة الوحدتين المنقول منها والمنقول إليها".

كما استعرضت الجمعية العمومية ما جرى عليه إفتاؤها (الفتوى رقم ٤٢٠ بجلسة ٢٠١٠/٦/٩م، والفتوى رقم ١٧٥ بجلسة ٢٠١٠/١٢/١٥م، والفتوى رقم ١٧٩ بجلسة ١٥/١٢/٢٠١٠م) من أن الهيئة العامة

Scanned with CamScanner

للتحكيم واختبارات القطن أنشئت في ثوبها القانوني القائم بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٠٥ لسنة ١٩٦٥ كإحدى الهيئات العاملة فى قطاع القطن، وأناط بها المشرع مهام رقابة أصناف القطن وترتيبه، وأن الغرض الأساسي من إنشاء هذه الهيئة، حسبما ورد بقرار إنشائها المشار إليه وبالقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٣ بشأن بعض الأحكام الخاصة بالقطن، هو الرقابة علي نشاط القطن المصري حفاظًا علي سمعته ومنع تلوثه، وهي أهداف رقابية تستهدف تحقيق الصالح العام، ولا تقوم في جوهرها علي فكرة المضاربة أو مزاولة أعمال تجارية ربحية، وإذ كان الغرض الأساسي من إنشائها هو القيام بتقديم خدمة عامة تتصل بهذا المرفق، وهي هيئة ذات ميزانية خاصة تلحق بميزانية الدولة وتجرى عليها أحكامها، فإنها تعد هيئة عامة في مفهوم أحكام القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ آنف الذكر، وتخضع إلى أحكامه في كافة شئونها جنبا إلى جنب أحكام قرار إنشائها السابقة الإشارة إليه.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن نص المادة (١٢) من قانون الهيئات العامة المشار إليه، ونص المادة الأولى من القانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية، يدلان على أن أحكام قوانين التوظف العام تُعد الشريعة العامة لتنظيم كافة شئون الموظفين العموميين بالهيئات العامة، وذلك فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة التى تنظم شئون توظفهم، وأنه لا سبيل لسريان أحكام قانون العمل الصادر برقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ على هؤلاء العاملين، بحسب الأصل، بالنظر إلى اختلاف طبيعة العلاقة الوظيفية التنظيمية للموظف العام بالهيئة العامة، وما تستلزمه من تنظيم يتصل بالمرفق العام الذي تقوم عليه هذه الهيئة، عن العلاقة التعاقدية للعامل لدى جهة خاصة لا تقوم على إدارة مرفق عام، وما تستلزمه من تنظيم يقوم في أصل شرعته على الإرادة بين العامل وهذه الجهة، على النحو الذي أكدته المادة (٤) من قانون العمل المذكور، لذا كان من اللزوم أن يخضع الموظفون العموميون بالهيئات العامة لأحكام اللوائح الخاصة بهم، والأحكام الواردة بقانون أو قرار إنشاء الهيئة، وإلى تشريعات التوظف العام كقانون الخدمة المدنية آنف الذكر فيما تخلو منه هذه النصوص من تنظيم خاص.

واستظهرت الجمعية العمومية أنه بمطالعة حكم المادة (١٢) من قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٠٥ لسنة ١٩٦٥ بشأن إعادة تنظيم الهيئات العاملة في قطاع القطن، أن المشرع أخضع شئون العاملين بهيئة التحكيم واختبارات القطن إلى لائحة نظام العاملين بالشركات التابعة للمؤسسات العامة، الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥٤٦ لسنة ١٩٦٢، والتي ألغى وحلّت محله أحكام لائحة العاملين بالمؤسسات وشركات القطاع العام الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٣٦٠٦ لسنة ١٩٦٦، والتي ألغى بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١

Scanned with CamScanner

بنظام العاملين بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام، والذي ألغى بدوره بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين بالقطاع العام (القائم)، وإذا كان هذا المسلك التشريعي على نحو يغاير القواعد الواجبة التطبيق على شئون الموظفين العموميين بالهيئات العامة، فإنه إعمالا لهذا النص، وتطبيقا لمقتضاه، فإن أحكام القانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ سابق الذكر تغدو واجبة التطبيق على كافة شئون التوظف في هذه الهيئة، مثلها في هذا التطبيق مثل اللوائح الخاصة التي تصدرها الهيئات العامة لتنظيم شئون التوظف بها، وتلتزم هذه الهيئة بتطبيق هذه الأحكام على ساتر شئون العاملين لديها، على أنه في حال خلو هذا القانون- وما صدر على غراره من لوائح خاصة بالعاملين لدى هذه الهيئة- من أيّ من النصوص التي تنظم هذه الشئون، فلا مناص من العودة إلى قوانين التوظف العام في هذه الحالة، ويكون قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ هو القانون الواجب التطبيق، وليس قانون العمل، الذي تنحسر أحكامه بحسب الأصل عن التطبيق على الموظفين العموميين بالهيئات العامة على وجه العموم، على النحو السابق بيانه.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه في شأن مشروعية نقل المعروضة حالته من الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن إلى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، فإنه بالنظر إلى أن الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن هي هيئة عامة في تطبيق قانون الهيئات العامة السابقة الإشارة إليه، مثلها مثل الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، فإن الهيئتين تندرجان في مفهوم الوحدة الوارد بنص المادة (١) من قانون الخدمة المدنية رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ آنف الذكر، والجائز نقل العاملين من إحداها إلى الأخرى على وفق صريح نص المادة (٣٢) منه، كما أن نص المادة (٥٢) من قانون العاملين بالقطاع العام، والمادة (٥٩) من لائحة نظام العاملين بالهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن، سالفي الذكر، أجازا نقل أيّ من العاملين لديها إلى جهة أخرى خارج الهيئة، شريطة موافقة العامل والوحدتين على ذلك، ومن ثم لا يوجد بالنظام القانوني الوظيفي بهذه الهيئة ولا بالنظام القانوني الوظيفي العام، ما يحول دون نقل المعروضة حالته إلى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، في ضوء موافقة لجنة شئون العاملين بالهيئتين على ذلك، وصدور قرار به من كل منهما، ومن ثم فإن تمام مشروعية هذا النقل منوط بموافقة المعروضة حالته كتابة عليه، على أنه لا يؤثر في هذه المشروعية ما تضمنه قانون العاملين بالقطاع العام المشار إليه بشأن الإحالة إلى قانون العمل فيما لم يرد في شأنه نص خاص في نصوصه، بالنظر إلى أنه لا مجال للرجوع في شأن هذا النقل إلى قانون العمل لوجود إجازته بصريح حكم المادة (٥٢) من قانون العاملين بالقطاع العام المشار إليه، على النحو السابق بيانه.

Scanned with CamScanner

ومن حيث إنه بنقل المعروضة حالته إلى الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، فإنه يكون من الموظفين العموميين لديها، ويخضع في كافة شئونه الوظيفية، بما في ذلك كافة مستحقاته المالية، لأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر برقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ المشار إليه، باعتباره القانون الواجب التطبيق على العاملين بهذه الهيئة، وذلك منذ تاريخ نفاذ قرار النقل المشار إليه، وهو تاريخ صدور قرار مجلس إدارة الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن بالموافقة على النقل، ويكون حساب أجره الوظيفي وفقا لحكم المادة (٢) من هذا القانون على وفق المستحق لمستواه الوظيفي، الوارد بالجدول رقم (١) المرافق للقانون نفسه، وذلك دون الإخلال بأحقيته في استصحاب حالته الوظيفية السابقة، وما كان يتقاضاه من أجر، على حالته بعد نفاذ قرار النقل.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولا: أن قانون العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٨ هو القانون الواجب التطبيق على شئون العاملين لدى الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن، وفى حالة عدم وجود نص يطبق قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦.

ثانيا: مشروعية قرار نقل المعروضة حالته.

ثالثا: خضوع المعروضة حالته لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ في كافة شئونه الوظيفية من تاريخ صدور قرار الهيئة العامة للتحكيم واختبارات القطن بنقله، وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرا في: ٩ / ٣ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
سري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

Scanned with CamScanner