

## معلومه قانونية

منتدى القانونيين بالجهاز  
الإداري للدولة

العلاوة التشجيعية  
من الجهة المنتدب  
إليها كل الوقت  
وليس الجهة الأصلية  
فتوى مجلس الدولة  
الصادرة ٨ / ٦ / ٢٠٢٠ م  
ملف (٨٦ - ٤ - ٢٠٨٥)

سعد السوهاجي



بسم الله الرحمن الرحيم

|              |           |
|--------------|-----------|
| رقم التبليغ: | ١٠٩٤      |
| بتاريخ:      | ٢٠٢٠/٦/٨  |
| ملف رقم:     | ٢٠٨٥/٤/٨٦ |

مجلس الدولة  
مجلس الوزراء  
مجلس الشورى

جمهورية مصر العربية  
مجلس الدولة  
رئيس الجمعية العمومية لعمى الفتوى والتشريع  
الستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

السيدة الدكتورة/ وزير البيئة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٠٩) المؤرخ ٢٠٢٠/٢/١٩، بطلب الرأي في مدى جواز منح الموظفين المنتدبين كل الوقت لجهاز تنظيم إدارة المخلفات التابع لوزارة البيئة، العلاوة التشجيعية. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه حال مباشرة لجنة الموارد البشرية بجهاز تنظيم إدارة المخلفات مهامها في دراسة أسماء العاملين المستحقين للعلاوة التشجيعية عن عام ٢٠١٨، تبين قيام السيد رئيس الأمانة الفنية للجنة بإعداد كشوف المستحقين للعلاوة من بين العاملين المعيّنين بالجهاز فقط دون المنتدبين به، على سند من أن جهات العمل الأصلية للعاملين المنتدبين هي المختصة بترشيحهم للحصول على تلك العلاوة، وذلك على الرغم من أن السيدة الدكتورة الرئيس التنفيذي للجهاز كانت قد أرسلت إلى رئيس الإدارة المركزية لشئون العاملين كشفاً بأسماء المرشحين للحصول على العلاوة التشجيعية متضمناً العاملين المعيّنين والمنتدبين بالجهاز، وإزاء الخلاف المتقدم فقد بادرت إلى طلب الرأي بشأن الموضوع المائل.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لعمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٢ من إبريل عام ٢٠٢٠م الموافق ٢٩ من شعبان عام ١٤٤١هـ فتبين لها أن المادة (٢) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ تنص على أن: "تقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى الثابتين قرين كل منها: ١- السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة... ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة... ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة... ٨ - كامل الأجر: كل ما يحصل عليه الموظف نظير عمله من أجر وظرفي وأجر مكمل...". وأن المادة (١١) منه تنص على أن: "يكون شغل الوظائف عن طريق التعيين أو الترقية أو النقل أو النخب أو الإعارة بمراعاة استبقاء شروط شغلها، وذلك بحسب الأحوال المبينة بهذا القانون". وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل تقويم أداء الموظف بالوحدة بما يتفق وطبيعة نشاطها وأهدافها ونوعية وظائفها...".





ويكون تقويم الأداء بمرتبة ممتاز، أو كفاء، أو فوق المتوسط، أو متوسط، أو ضعيف. وتحدد اللائحة التنفيذية ضوابط وإجراءات التقويم بما يكفل الحيادية والنفاذ في القياس... وتنص المادة (٣٣) منه على أن: "يجوز بقرار من السلطة المختصة، ندب الموظف للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعطوه مباشرة في ذات الوحدة التي يعمل بها أو في وحدة أخرى، إذا كانت حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك. ولا يجوز ندب الموظف خارج الوحدة إلا بناء على طلبه. وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالندب، على ألا تزيد مئته على أربع سنوات...". وتنص المادة (٣٨) منه على أن: "يجوز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥٪) من أجره الوظيفي، وذلك طبقاً للشروط الآتية: ١- أن تكون كفاية الموظف قد خضعت بمرتبة كفاء على الأقل عن العاملين الآخرين. ٢- ألا يمنح الموظف هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام. ٣- ألا يزيد عدد الموظفين الذين يُمنحون هذه العلاوة في سنة واحدة على (١٠٪) من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين في تلك الوظائف أقل من عشرة، تُمنح العلاوة لواحد منهم". وأن المادة (٧٩) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢١٦) لسنة ٢٠١٧، تنص على أنه: "...وفي حالة ندب الموظف، تختص الوحدة التي قضى بها المدة الأكبر من السنة التي بعد عنها التقرير، بوضع التقرير النهائي عنه، وفي حالة التساوي بين المنتمين ترسل الجهة المنتدب منها تقرير أداء الموظف إلى الجهة المنتدب إليها للاعتداد به عند وضع التقرير النهائي". وتنص المادة (١٠٨) منها على أن: "يجوز ندب الموظف كلياً للقيام مؤقتاً بعمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته أو من المستوى الذي يعطوه مباشرة في ذات الوحدة التي يعمل بها، أو في وحدة أخرى لمدة لا تتجاوز أربع سنوات في كل وحدة بناء على طلبه، وفي هذه الحالة يتقاضى الموظف كامل أجره من الجهة المنتدب إليها". وتنص المادة (١٢٣) منها على أنه: "على إدارة الموارد البشرية أن تعرض على لجنة الموارد البشرية أو السلطة المختصة بحسب الأحوال بياناً بالموظفين الذين يجوز منحهم العلاوة التشجيعية ممن تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في القانون وفي الحدود المبينة به. ويفضل في حالة التزام عند منح العلاوة التشجيعية، الأعلى في مرتبة الحصول على تقويم الأداء في السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في ذات المستوى الوظيفي".

ولست عرضت الجمعية العمومية ما جرى به إقتضاها من أنه في مجال استظهار مقاصد المشرع من إفرازه حكماً معيناً، يتعين التعويل على العبارة التي صاغ بها النص التشريعي، فمن غير الجائز التعويل عنها إلى سواها إلا إذا كان الالتزام بحرفيتها يخالف الأهداف التي سعى إليها المشرع، كما أن الأصل في مجال تفسير النصوص هو أن يظل النص العام على عمومه ما لم يخصص، ويظل المطلق على إطلاقه ما لم يقيد.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع في قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ولائحته التنفيذية، تولى بالتعريف مفهوم الوحدة بأنها الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة، ومفهوم الموظف بأنه كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة، كما تولى بالتحديد طرق شغل الوظائف الخاضعة لأحكامه وجعل من بينها طريق التندب، وهو طريق مؤقت لشغل الوظيفة بتولى بموجبه الموظف عمل وظيفة أخرى من ذات المستوى الوظيفي لوظيفته، أو من المستوى الذي يعطوه مباشرة، في ذات الوحدة أو في وحدة أخرى، لمدة لا تتجاوز أربع سنوات، ويتقاضى





الموظف المنتدب ندبًا كليًا كامل أجره الوظيفي والتكامل من الجهة المنتدب إليها، كما تتولى تلك الجهة إعداد التقرير النهائي لتقويم أدائه إذا ما كانت المدة التي مضى بها سنة أشهر فأكثر، ومرد ذلك أن الجهة المنتدب إليها الموظف ندبًا كليًا ويشارك فيها عمله كامل الوقت هي من تعيد بشكل مباشر من ثمار هذا العمل، وبهذه المثابة تغدو المثلزمة بأداء كامل أجره من موازنتها، فضلًا عن كونها الأقدر على تقويم أدائه بحكم اتصالها بعمله اتصالًا مباشرًا كامل الوقت، وهو ما لا يتوافر بشأن جهة عمله الأصلي طوال مدة بقائه في التنب الكلي.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع أجاز للسلطة المختصة منح الموظف علاوة تشجيعية بنسبة (٥%) من أجره الوظيفي بتوافر شروط محددة على سبيل الحصر، وذلك بأن تكون كفاية الموظف قد حذفت بمرتبة كفاءه على الأقل عن العاملين الآخرين، وألا يُمنح هذه العلاوة أكثر من مرة كل ثلاثة أعوام، وألا يزيد عدد الموظفين الذي يُمنحونها في سنة واحدة على (١٠%) من عدد الموظفين في وظائف كل مستوى وظيفي من كل مجموعة نوعية على حدة، فإذا كان عدد الموظفين أقل من عشرة تُمنح العلاوة لواحد منهم، كما حدد المشرع قواعد المفاضلة حال التزام بين المرشحين المستوفين لشروط الحصول على تلك العلاوة، وذلك بأن تكون الأولوية للأعلى مرتبة في تقويم الأداء عن السنتين الأخيرتين، فالأعلى في مجموع الدرجات، فالأقدم في ذات المستوى الوظيفي.

وتلاحظ للجمعية العمومية أن المشرع لم يقصر منح العلاوة التشجيعية على من يشغل الوظيفة العامة بإحدى طرق شغلها دون الأخرى، بل أورد في هذا الصدد نصًا عامًا مؤيدًا جواز منح "الموظف" تلك العلاوة حال استيفائه الشروط والضوابط اللازمة لذلك، وبهذه المثابة، وإعمالًا لمصراحة النص وما تقتضيه عسوم عبارته وإطلاقه، فإن كل من يصنف عليه وصف الموظف يشغله إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة بإحدى الطرق المقررة قانونًا، وهي التعيين أو الترقية أو النقل أو التنب أو الإعاره، يحق له التزام مع إقراره من شاعلي الوظائف في ذات المستوى الوظيفي بالمجموعة النوعية الواحدة للحصول على العلاوة التشجيعية، حال استيفاء الشروط والضوابط اللازمة في هذا الصدد، ونقول بغير ذلك بأن يقتصر منح العلاوة التشجيعية على من يشغل الوظيفة بإحدى طرق شغلها دون الأخرى، كمن يشغلها بطريقة التعيين دون التنب، إنما يعد تخصيصًا للنص دون تخصيص، ويمثل خروجًا على مقصد المشرع الذي عبر عنه بلفظ صريح عام لا يقبل الاجتهاد أو التأويل، لاسيما أن التنب يمثل بالرغم من ذلك إحدى الطرق المقررة قانونًا لشغل الوظيفة العامة، ويترتب عليه امتلاك الموظف المنتدب ابتدائيًا كليًا بمسؤوليات وواجبات الوظيفة المنتدب إليها، وأحقته في التمتع بالمزايا المالية المقررة لها، حيث يحصل على أجره الوظيفي وأجره المكمل طوال مدة التنب من الجهة المنتدب إليها، ولا يغير مما تقدم القول بإسناد الاختصاص بمنح العلاوة التشجيعية إلى جهة العمل الأصلية دون الجهة المنتدب إليها الموظف، ذلك بأن هذا النظم مرفود بأن إسناد الاختصاص إلى جهة ما لا يكون إلا بنص صريح، وقد خللت نصوص قانون الخدمة المدنية المشار إليه من إسناد الاختصاص بالترشيح ومنح العلاوة التشجيعية إلى جهة العمل الأصلية، وفضلًا عن ذلك فإن البين من مطالعة الأحكام الخاصة باستحقاق العلاوة التشجيعية أنها تدور حول مناهض أساسي يتمثل فيما يظهره الموظف من تميز في أداء عمله على نحو يغتو معه مستحقات الإثابة، ومتى كان الموظف المنتدب كليًا يُمارس عمله في الجهة المنتدب إليها وهي التي تتولى إعداد التقرير النهائي عن تقويم أدائه إذا ما كانت مدة تنبيه سنة أشهر فأكثر، وهو ما يجعلها الجهة ذات الاتصال المباشر بكافة شؤون الموظف، والأقدر بحكم



(٢٠٨٥/٤/٨٦)



ذلك على تحديد مدى استحقاقه العلاوة التشجيعية في ضوء الشروط والضوابط المحددة قانوناً لمنحها، كما أنها هي الأكثر على تحديد مدى توافر عناصر الأفضلية التي تميزه عن أقرانه من المرشحين للحصول على العلاوة، وفقاً لقواعد التفاضل التي حددها المشرع، والقول بغير ذلك يؤدي إلى حرمانهم من العلاوة التشجيعية خلال فترة النذب الكلي، والتي قد تصل إلى أربع سنوات، حيث لا يجوز لجهة صلهم الأصلية منحهم هذه العلاوة طوال هذه الفترة.

كما لا يغير مما تقدم القول بأن منح الموظف المنتخب ندباً كلياً العلاوة التشجيعية يترتب عليه إزدياد أجره الوظيفي بنسبة (٥%) بما يمثل في مقدار العلاوة التي منحت إليه، ولأن تلك الزيادة ستلازمه في أجره الوظيفي بعد انتهاء مدة ندبه وعودته إلى وظيفته الأصلية بالجهة المنتخب منها، ذلك بأنه ليس من ضمانات في هذا الأمر ما دامت الزيادة في الأجر الوظيفي قامت على أسباب موضوعية مشروعة تحققت في شأن الموظف أثناء مدة ندبه ندباً كلياً، ويظل مستحقاً تلك الزيادة بعد انتهاء فترة ندبه وعودته إلى وظيفته الأصلية، ومتى كان الأمر كذلك فإنه يجوز لجهاز تنظيم إدارة المخططات منح العلاوة التشجيعية للموظفين المنتخبين به ندباً كلياً حال استيفائهم الشروط والضوابط المقررة لذلك.

ومن حيث إنه تأسيساً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الرئيس التنفيذي لجهاز تنظيم إدارة المخططات- الذي تم إنشاؤه بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٠٠٥) لسنة ٢٠١٥ ليكون جهازاً ختمياً مستقلاً يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ويتبع وزير البيئة- قامت بترشيح بعض الموظفين بالجهاز للحصول على العلاوة التشجيعية لعام ٢٠١٨، وتضمنت أسماء المرشحين بعض العاملين المعيّنين بالجهاز وآخرين منتخبين به ندباً كلياً، إلا أن لجنة الموارد البشرية بالجهاز انتهت إلى استبعاد العاملين المنتخبين من نطاق الترشيح للحصول على تلك العلاوة، فمن ثم فإن ذلك المسلك يضمن مخالفاً لصحيح القانون.

#### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى جواز قيام جهاز تنظيم إدارة المخططات بمنح العلاوة التشجيعية للموظفين المنتخبين به ندباً كلياً حال استيفائهم الشروط والضوابط المقررة لمنحها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً: ٦ / ٨ / ٢٠٢٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار  
يسرى هاشم سليمان الشيم  
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



(٢٠٢٠/٨/٦)

## معلومه قانونية

منتدى القانونيين بالجهاز  
الإداري للدولة

العلاوة التشجيعية  
من الجهة المنتدب  
إليها كل الوقت  
وليس الجهة الأصلية  
فتوى مجلس الدولة  
الصادرة ٨ / ٦ / ٢٠٢٠ م  
ملف (٨٦ - ٤ - ٢٠٨٥)

سعد السوهاجي