باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت السادس من فبرايـــر ســـنة ٢٠١٦م، الموافق السابع والعشرين من ربيع الآخر سنة ١٤٣٧ هـــ.

برئاسة السيد المستشار / عدلى محمود منصور **رئيس المحكمة**

وعضوية السادة المستشارين:الدكتور حنفى على جبالى ومحمـــد خيـــرى طـــه النجار وسعيد مرعى عمـــرو والدكتور عادل عمر شريف وبولس فهمى اسكندر وحاتم حمد بجاتو **نواب رئيس المحكمة**

وحضور السيد المستشار الدكتور / عبد العزيز محمد سالمان **رئيس هيئة المفوضين**

وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع **أمين السر**

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٧٦ لـــسنة ٣٢ قضائية "دستورية" بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا "دائرة توحيد المبـــادئ" بمجلس الدولة بحكمها الصـــادر بجلسة ٢٠١٠/١/٢ ملف الطعن رقـــم ٥٠٤٦ لسنة ٥١ قضائية.

المقامة من

١ – السيد وزير الماليـــة

٢ – السيد رئيس مصلحة الضرائب العامة

ضـــد

السيدة / حليمة محمد سيد مبارك

الإجـــراءات

بتاريخ الثامن والعشرين من مارس ســـنة ٢٠١٠، ورد إلـــى قلـــم كتـــاب المحكمة ملف الطعن رقم ٥٠٤٦ لسنة ٥١ قضائية عليا بعد أن قضت المحكمـــة الإدارية العليا " دائرة توحيد المبادئ " بجلسة ٢٠١٠/١/٢ بوقف الفـــصل فـــى الطعن وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية عبارة " وإلا سقط حقه نهائيًا فى حسابها " الواردة بالمادة الخامسة مـــن قـــرار وزيـــر شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقـــم ٥٥٤٧ لـــسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد حساب مدد الخبرة العملية عند التعيين للعاملين المؤهلين.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم أصـــليًا : بعـــدم قبـــول الدعوى واحتياطيًا : برفضها.

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرًا برأيها.

ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلـــسة، وقـــررت المحكمـــة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

المحكمـــة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع تتحصل – على ما يتبين من حكم الإحالة وســـائر الأوراق – فى أن المطعون ضدها فى الطعن رقم ٥٠٤٦ لسنة ٥١ قـــضائية المقيـــد أمـــام المحكمة الإدارية العليا كانت قد أقامت الدعوى رقم ١٨٨١ لسنة ٢ قضائية أمام محكمة القضاء الإدارى " دائرة بنى سويف والفيوم "؛ طالبة الحكم بأحقيتها فـــى ضم مدة اشتغالها بالمحاماة فى الفترة من ١٩٨٨/١١/٢ حتى ١٩٩٢/٢/١٨ إلى مدة خدمتها الحالية مع ما يترتب على ذلك من آثار، قولاً منها إنها حصلت على ليسانس الحقوق عام ١٩٨٧ وقيدت بنقابة المحامين بتاريخ ١٩٨٨/١١/٢ وظلت تعمل بالمحاماة إلى أن تم تعيينها بمصلحة الضرائب العامة ببنى سويف بتـــاريخ

١٩٩٢/٢/١٨، وقد تقدمت بطلب إلى الجهة الإدارية بضم هذه المدة كمدة خدمة عملية إلى مدة خدمتها الحالية إلا أن طلبها رُفض على سند من عدم إثباتها مدة اشتغالها بالمحاماة فى الاستمارة (١٠٣ ع.ح)،بالرغم من أن عدم إثبات هذه المدة يرجع لتعليمات صادرة من وزارة المالية برفض أى طلبات تعيين إلا إذا كانت الاستمارة المذكورة خالية من إثبات أى مدة عمل سابقة بالحكومة أو القطاع العام أو مدد ممارسة إحدى المهن الحرة الصادر بتنظيم العمل بها قانون من قوانين الدولة، وأنها قد اضطرت إلى عدم إثبات مدة اشتغالها بالمحاماة تحت إكراه الحاجة إلى تعيينها بمصلحة الضرائب.

وبجلسة ٢٠٠٤/١١/٢٧ أصدرت محكمة القضاء الإدارى حكمها بقبول الدعوى شكلاً، وفى الموضوع بأحقية المدعية فى ضم ثلاثة أرباع مدة ممارستها للمحاماة فى الفترة من ١٩٨٨/١١/٢ حتى ١٩٩٢/٢/١٨ إلى مدة خدمتها الحالية وما يترتب على ذلك من آثار. وإذ لم ترتض جهة الإدارة هذا القضاء طعنت عليه بالطعن رقم ٥٠٤٦ لسنة ٥١ قضائية إدارية عليا، ونظر الطعن أمام دائرة فحص الطعون التى أحالته إلى دائرة الموضوع حيث نظرته على النحو الثابت بمحاضر جلساتها. وبجلسة ٢٠٠٧/١١/٢٢ قررت تلك الدائرة إحالة الطعن إلى دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة ذاتها التى تراءى لها أن عبارة "وإلا سقط حقه نهائيًا فى حسابها" الواردة بالمادة الخامسة من قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد احتساب مدد الخبرة العملية عند التعيين للعاملين المؤهلين بها شبهة عدم دستورية لما فيها من افتئات على سلطة المشرع، فضلاً عما فيها من اعتداء على حقوق العاملين الذى أوجب القانون احترامها بالمخالفة لنص المادة (١٣) من الدستور. ومن ثم قضت تلك المحكمة بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى هذه المحكمة للفصل فى دستورية عبارة " وإلا سقط حقه نهائيًا فى حسابها " الواردة بالمادة الخامسة من قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة

للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد حساب مدد الخبرة العملية عند التعيين للعاملين المؤهلين.

وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى الماثلة تأسيسًا على أن الضرر المدعى به من قبل المدعية فى الدعوى الموضوعية لا يعود إلى النص المدعى بعدم دستوريته، بل مرده إلى مسلك جهة الإدارة التى ألزمتها بعدم ذكر مدة خبرتها العملية فى الاستمارة المخصصة لذلك عند تقديمها لمسوغات تعيينها. ومن ثم فلا مصلحة ترجى من الفصل فى دستوريته.

وحيث إن هذا الدفع مردود؛ بأن المستقر عليه فى قضاء هذه المحكمة أن مناط المصلحة فى الدعوى الدستورية – وهى شرط لقبولها – أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل فى المسألة الدستورية لازمًا للفصل فى الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع، وأن الدعوى الدستورية وإن كانت تستقل بموضوعها عن الدعوى الموضوعية، باعتبار أن أولاهما : تتوخى الفصل فى التعارض المدعى به بين نص تشريعى وقاعدة فى الدستور، فى حين تطرح ثانيتهما : فى صورها – الأغلب وقوعًا – الحقوق المدعى بها فى نزاع موضوعى يدور حولها إثباتًا أو نفيًا، إلا أن هاتين الدعويين لا تنفكان عن بعضهما من زاويتين : أولاهما : أن المصلحة فى الدعوى الدستورية مناطها ارتباطها بالمصلحة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الحكم فى المسألة الدستورية مؤثرًا فى الطلب الموضوعى المرتبط بها، وثانيتهما : أن يصبح الفصل فى الدعوى الموضوعية متوقفًا على الفصل فى الدعوى الدستورية.

متى كان ذلك، وكانت المسألة القانونية التى تطلب دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا حسمها تتعلق بمدى أحقية العامل فى حساب مدة خبرته السابقة على تعيينه إذا لم يكن قد ذكرها فى الاستمارة رقم (١٠٣ ع.ح) عند

تقديمه لمسوغات تعيينه، لما استبان لدائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا من أن الدائرة التاسعة من تلك المحكمة انتهت فى بعض أحكامها إلى عدم أحقية العامل فى هذه الحالة فى حساب مدة خبرته السابقة، فى حين ذهبت أحكام أخرى صادرة عن الدائرة ذاتها إلى خلاف ذلك، وقد تراءى لدائرة توحيد المبادئ المنوط بها توحيد القضاء فى المسألة القانونية المعروضة عليها أن النص المطلوب إنزال حكمه على النزاع المعروض عليها يشوبه – من وجهة أولية – عوار دستورى مما يقتضى عرض أمره على المحكمة الدستورية العليا، ومن ثم فإن حسم المسألة الدستورية يكون لازمًا للفصل فى النزاع الموضوعى المرتبط بها مما تتوافر معه المصلحة الشخصية المباشرة فى الدعوى الماثلة، ويضحى الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة فاقد الأساس متعينًا الالتفات عنه.

وحيث إن المادة (٢٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمستبدلة بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ تنص على أن " تحسب مدة الخبرة المكتسبة علميًا التى تتفق مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل وما يترتب عليها من أقدمية افتراضية وزيادة فى أجر بداية التعيين للعامل الذى تزيد مدة خبرته على المدة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة.

كما تحسب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة على أساس أن تضاف إلى بداية أجر التعيين عن كل سنة من السنوات الزائدة قيمة علاوة دورية بحد أقصى خمس علاوات من علاوات درجة الوظيفة المعين عليها العامل بشرط أن تكون تلك الخبرة متفقة مع طبيعة عمل الوظيفة المعين عليها العامل وعلى ألا يسبق زميله المعين فى ذات الجهة فى وظيفة من نفس الدرجة فى التاريخ الفرضى لبداية الخبرة المحسوبة سواء من حيث الأقدمية فى درجة الوظيفة أو الأجر.

ويكون حساب مدة الخبرة الموضحة بالفقرتين السابقتين وفقًا للقواعد التى تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية ".

وحيث إن المادة الخامسة من قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد حساب مدد الخبرة العملية عند التعيين للعاملين المؤهلين تنص على أن " تسرى أحكام هذا القرار على العاملين الموجودين فى الخدمة وقت العمل به المعينين بها اعتبارًا من ١٩٨٣/٨/١٢ ويشترط لحساب مدة الخبرة السابقة أن يتقدم الموظف بطلب لحسابها..... .

أما من يعين أو يعاد تعيينه بعد نشر هذا القرار فيتعين عليه ذكرها فى الاستمارة الخاصة بذلك عند تقديم مسوغات تعيينه وذلك دون حاجة إلى تنبيه وإلا سقط حقه نهائيًا فى حسابها ".

وحيث إن المدعى عليها فى الطعن المقام أمام المحكمة الإدارية العليا، عُينت بمصلحة الضرائب العامة ببنى سويف اعتبارًا من ١٩٩٢/٢/١٨ بعد نشر قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٧ لسنة ١٩٨٣ فى ٢١ نوفمبر سنة ١٩٨٣، ومن ثم يتحدد نطاق الدعوى الماثلة فيما تضمنته الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من ذلك القرار من سقوط حق المعين نهائيًا بعد نشر هذا القرار فى حساب مدة خبرته العملية السابقة على تعيينه إذا لم يذكرها فى الاستمارة الخاصة بذلك عند تقديم مسوغات تعيينه.

وحيث إن من المقرر فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، أن الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية سواء فى ذلك المتعلقة بالشروط التى يفرضها الدستور لمباشرة الاختصاص بإصدارها فى غيبة السلطة التشريعية أو بتفويض منها أو ما كان منها متعلقًا باقتراحها أو إقرارها أو إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية، إنما يتحدد على ضوء ما قررته فى شأنها أحكام الدستور المعمول به حين صدورها.

متى كان ذلك، وكان قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد حساب مدة الخبرة العملية

عند التعيين للعاملين المؤهلين قد صـــدر بتـــاريخ ١٩٨٣/١١/٢٠ وتـــم نـــشره بالوقائـــع المصرية بالعدد رقم ٢٦٤ (تابع) فى ٢١ نوفـــمبر ١٩٨٣، وعمل به – فيما خلا الحكم الوارد بنص الفقرة الأولى من المادة الخامسة منه – من تاريخ نشره، ومن ثم يكون الدستور الصادر عام ١٩٧١ هو الواجـــب التطبيـــق فيمـــا يتعلق بالأوضاع الشكلية المتطلبة لإصداره.

وحيث إنه من المقرر فى قضاء هذه المحكمـــة أن الأصـــل فـــى اللـــوائح التنفيذية التى تصدر وفقًا لنص المادة (١٤٤) من دستور ١٩٧١، أنها تفصّل ما ورد إجمالاً فى نصوص القانون بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء مـــن تنفيذها وأن الغرض من صدور اللائحة التنفيذية للقانون يتعين أن ينحصر فـــى إتمام القانون، أى وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مـــع الإبقـــاء علـــى حدوده الأصلية بلا أدنى مساس، ودون أن تنطوى على تعديل أو إلغاء لأحكامه، أو أن تضيف إليه أحكامًا تبعده عن روح التشريع، فيجـــاوز بـــذلك مُـــصدرها الاختصاص الدستورى المخول له متعديًّا على السلطة التشريعية. كما أن المقرر كذلك فى قضاء المحكمة الدستورية العليا أن الأصـــل أن الـــسلطة التنفيذيـــة لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساسًا على إعمال القـــوانين، وتنفيـــذها، غير أنه استثناء من هذا الأصل وتحقيقًا لتعاون السلطات وتساندها، فقـــد عهـــد الدستور إليها فى حالات محددة بأعمال تدخل فى نطاق الأعمال التشريعية، مـــن ذلك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، فنصت المادة (١٤٤) مـــن دســـتور ١٩٧١ – على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفـــوض غيـــره فـــى إصدارها؛ ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه "، ومـــن ثم لا يدخل فى اختصاصها ذلك توليها ابتداء تنظيم مسائل خلا القانون من بيـــان الإطار العام الذى يحكمها، وإلا كان ذلك تشريعًا لأحكام جديدة لا يمكن إسنادها إلى القانون، وليست تفصيلاً لأحكام أوردها المشرع فى القـــانون إجمـــالاً، بمـــا يخرج اللائحة – عندئذ – عن الحدود التى عينها الدستور.

وحيث إن النص المطعون فيه – محددًا نطاقه على النحو السالف البيان – استحدث حكمًا يلزم بمقتضاه من يعين أو يعاد تعيينه، ذكر مدة الخبرة العملية السابقة فى الاستمارة الخاصة بذلك عند تقديم مسوغات تعيينه دون حاجة إلى تنبيه وإلا سقط حقه نهائيًا فى حسابها، مخالفًا بذلك ما أوجبه نص الفقرة الثانية من المادة (٢٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة – بعد استبداله بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ – من حساب مدة الخبرة العملية التى تزيد على مدة الخبرة المطلوب توافرها لشغل الوظيفة وفق الشروط والضوابط الواردة فى النص السالف البيان، والتى خلت من تحديد ميعاد لسقوط الحق فى حساب هذه المدة، الأمر الذى يكون معه النص المطعون فيه مجاوزًا حدود التفويض الصادر من المشرع بشأن وضع القواعد المنظمة لكيفية حساب مدة الخبرة العملية السابقة على التعيين للعاملين المؤهلين، الأمر الذى يضحى معه هذا النص مخالفًا لحكم المادة (١٤٤) من الدستور الصادر عام ١٩٧١.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية عبارة " وإلا سقط حقه نهائيًا فى حسابها " الواردة بعجز الفقرة الثانية من المادة الخامسة من قرار وزير شئون مجلس الوزراء ووزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٥٥٤٧ لسنة ١٩٨٣ بشأن قواعد حساب مدد الخبرة العملية عند التعيين للعاملين المؤهلين.

أمين السر **رئيس المحكمة**