

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

رقم التبليغ:	٢٩٥
بتاريخ:	٢٠١٧ / ٢ / ٢٧

ملف رقم: ٤٩٠/١/٥٨

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتاب سيادتكم رقم (٦٢٦) المؤرخ ٢٠١٧/١/٢٧ بشأن طلب إبداء الرأي بخصوص أحقية السادة الأساتذة أعضاء ومستشاري مجلس الدولة المرقيين بقرارات رئيس الجمهورية أرقام (٤٤٧)، و(٤٤٨)، و(٤٤٩)، و(٤٥٠)، و(٤٥١) لسنة ٢٠١٧، والقرار رقم (٥١٢) لسنة ٢٠١٧ - وصحته (٥١٣) لسنة ٢٠١٧ - في تسوية راتبهم مع آخر عضو في الدرجة المرقى إليها كل منهم، وذلك في ضوء ما ورد بنص المادة الثالثة عشرة من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨، وأحقيتهم في صرف الحوافز المستحقة لهم بناء على ذلك.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من مذكرة السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة - الأمين العام للعرض على السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة المرفقة بكتاب طلب الرأي المشار إليه ومرفقاتها، أنه وردت إلى السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة - الأمين العام - عدة طلبات من السادة الأساتذة أعضاء ومستشاري مجلس الدولة المرقيين بقرارات رئيس الجمهورية المشار إليها بمختلف الدرجات، - لم يرد منها رفق كتاب طلب الرأي سوى الطلب المقدم من بعض السادة الأساتذة المستشارين المرقيين بقرار رئيس الجمهورية رقم (٤٥١) لسنة ٢٠١٧، ومنهم السيد المستشار/ تامر طه بدوى - نائب رئيس مجلس الدولة، والسيد المستشار/ حسن صلاح الدين شافعى - نائب رئيس مجلس الدولة - يطلبون فيها تسوية رواتبهم مع آخر عضو في الدرجة المرقى إليها كل منهم، وقد أفاد مدير عام إدارة شئون الأعضاء بمذكرته التي أعدها في هذا الصدد إلى وجود فروق في الحوافز بمختلف الدرجات



من درجة مندوب حتى درجة نائب رئيس مجلس الدولة وبين آخر عضو في الدرجة التي تم ترقية كل من السادة الأساتذة أعضاء ومستشاري مجلس الدولة المعروضة حالاتهم إليها.

وأضافت منكرة السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس المجلس - الأمين العام - المشار إليها أنه بدراسة الموضوع ثار خلاف في الرأي بشأن جواز صرف قيمة فروق هذه الحوافز في ضوء ما ورد بنص المادة الثالثة عشرة من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ من التزام جميع الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية بصرف الحوافز والمكافآت ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصل عليها الموظف بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة، وبالقواعد والشروط ذاتها المقررة في التاريخ ذاته، وإلغاء كل نص يخالف ذلك؛ حيث ذهب رأي إلى عدم خضوع السادة الأساتذة أعضاء ومستشاري مجلس الدولة المعروضة حالاتهم لحكم هذه المادة باعتبار أن قانون مجلس الدولة هو الأساس في تحديد المعاملة المالية لهم، في حين ذهب رأي آخر إلى خضوعهم لأحكامها، على أساس أن قانون ربط الموازنة العامة للدولة يطبق على جميع جهات الدولة دون استثناء، وذلك على التفصيل المبين بتلك المنكرة. وبعرض هذه الطلبات على المجلس الخاص للشئون الإدارية بمجلس الدولة، قرر بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠١٨/١/١٥ إحالة جميع الطلبات الواردة في هذا الشأن إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي القانوني فيها.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٤ من فبراير عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٨ من جمادى الأولى عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٢٤) من الدستور تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوماً على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقة عليها، ويتم التصويت عليه باباً باباً. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذاً للالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة في إجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون"، وأن المادة (١٨٤) منه تنص على أن:



"السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقا للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شئون العدالة أو القضايا جريمة لا تسقط بالتقادم"، وأن المادة (١٨٥) منه تنص على أن: "تقوم كل جهة أو هيئة قضائية على شئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقما واحدا، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها"، وأن المادة (١٨٦) منه تنص على أن: "القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات، ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وإعاراتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً... ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم"، وأن المادة (١٩٠) منه تنص على أن: "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة...". وأن المادة (٦٨) مكرراً (١) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ - المضافة بالقانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠٠٨ - تنص على أن: "تكون لمجلس الدولة موازنة مالية مستقلة، تبدأ ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها. ويعد المجلس الخاص للشئون الإدارية، بالاتفاق مع وزير المالية، مشروع الموازنة قبل بدء السنة المالية بوقت كاف، ويراعى في إعداد المشروع إدراج كل من الإيرادات والمصروفات رقماً واحداً، ويقدم مشروع الموازنة إلى وزير المالية. ويباشر المجلس الخاص للشئون الإدارية السلطات المخولة لوزير المالية في القوانين واللوائح بشأن تنفيذ موازنة مجلس الدولة في حدود الاعتمادات المدرجة لها... وتسري على موازنة مجلس الدولة... فيما لم يرد به نص في هذا القانون أحكام القوانين المنظمة للخطة العامة والموازنة العامة والحساب الختامي للدولة"، وأن المادة (٧٤) منه تنص على أن: "...يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الوظائف التي تسبقها مباشرة...". وأن المادة (٨٣) من القانون ذاته تنص على أن: "... ويعين نواب رئيس مجلس الدولة ووكلاؤه بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس. ويعين باقي الأعضاء والمندوبون المساعدون بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية. ويعتبر تاريخ التعيين أو الترقية من وقت موافقة الجمعية العمومية أو المجلس المشار إليه حسب الأحوال"، وأن المادة (١٢٢) منه تنص على أن: "تحدد مرتبات أعضاء مجلس الدولة بجميع درجاتهم وفقاً للجدول الملحق بهذا القانون... ويسري فيما يتعلق بهذه المرتبات والبدلات والمزايا الأخرى وكذلك بالمعاشات ونظامها جميع الأحكام التي تقرر في شأن الوظائف المماثلة بقانون السلطة القضائية"، وأن البند (ثالثاً) من قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحق بقانون مجلس الدولة ينص على أن: "تستحق البدلات المحددة قرين كل وظيفة في جدول المرتبات لكل من يصدر قرار تعيينه في إحدى الوظائف الواردة بالجدول، ولا يجوز الجمع بين بدل التمثيل وبدل القضاء". وأن المادة (١١) من القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ بتعديل بعض أحكام قوانين الهيئات القضائية تنص على أن: "يضاف إلى قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحق بكل من قانون السلطة القضائية



وقانون مجلس الدولة والقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٧٣ والقانون رقم (٨٨) لسنة ١٩٧٣ فقرة أخيرة نصها الآتي: "يستحق العضو الذي يبلغ مرتبه نهاية مربوط الوظيفة التي يشغلها، العلاوة المقررة للوظيفة الأعلى مباشرة ولو لم يُرَقَّ إليها بشرط ألا يجاوز مرتبه نهاية مربوط الوظيفة الأعلى، وفي هذه الحالة يستحق البدلات بالفئات المقررة لهذه الوظيفة"، وأن المادة (١٢) منه تنص على أن: "يستمر العمل بقواعد تطبيق جداول المرتبات المشار إليها في المادة السابقة فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون". وأن المادة الأولى من القانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١ بتعديل بعض أحكام قوانين الهيئات القضائية تنص على أن: "يستبدل بنص الفقرة الرابعة من البند تاسعاً من قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحق بقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢ النص الآتي: "ولا يجوز أن يقل مرتب وبدلات من يشغل إحدى الوظائف القضائية عن مرتب وبدلات من يليه في الأقدمية في ذات الوظيفة".

وتبين للجمعية العمومية كذلك، أن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة - المعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ - تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يتول الدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات. ويسري على الموازنات المستقلة المنصوص عليها في الفقرة السابقة أحكام الباب الرابع من هذا القانون". وأن المادة (الأولى) من المرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١١ بمنح العاملين بالدولة علاوة خاصة تنص على أن: "يُمنَح جميع العاملين بالدولة علاوة خاصة شهرية اعتباراً من أول إبريل ٢٠١١ بنسبة ١٥% من الأجر الأساسي لكل منهم في ٢٠١١/٣/٣١ أو في تاريخ التعيين بالنسبة لمن يعين بعد هذا التاريخ بدون حد أدنى أو أقصى ولا تُعتَبَر هذه العلاوة جزءاً من الأجر الأساسي للعامل..."، وتنص المادة (الرابعة) منه على أن: "تضم العلاوة الخاصة المقررة بهذا المرسوم بقانون إلى الأجور الأساسية للخاضعين لأحكامه اعتباراً من أول إبريل ٢٠١٦ ولو تجاوز بها العامل نهاية ربط الدرجة أو المربوط الثابت المقرر لوظيفته أو منصبه، ولا يترتب على الضم حرمان العامل من الحصول على العلاوات الدورية أو الإضافية أو التشجيعية أو علاوات الترقيّة طبقاً للأحكام المنظمة لها في القوانين أو اللوائح...". وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية (الملغى) كانت 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 المشار إليه كانت تنص على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ... ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو وحدة الإدارة المحلية أو الهيئة العامة... ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة...".، وأن المادة (٧١) منه كانت تنص على أن: "يستمر العمل بالأحكام والقواعد الخاصة بتحديد المخصصات المالية للعاملين بالوظائف والجهات الصادر بتنظيم مخصصاتهم قوانين ولوائح خاصة طبقاً لجدول الأجور المقرر بها. ويستمر صرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها بخلاف المزايا التأمينية التي يحصل عليها الموظف، بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الوظيفي إلى فئات مالية مقطوعة في ٢٠١٥/٦/٣٠"، وأن المادة الأولى من قرار مجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بشأن عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية واعتماد نفاذه حتى ٢٠١٦/١/٢٠ تنص على أن: "قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ٢٠١٥/٣/١٢ إلى ٢٠١٦/١/٢٠، وما يترتب على ذلك من آثار". 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 المشار إليه تنص على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها: ... ٢- الوحدة: الوزارة أو المصلحة أو الجهاز الحكومي أو المحافظة أو الهيئة العامة... ٥- الموظف: كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة بموازنة الوحدة...".، وأن المادة (٧٤) منه تنص على أن: "يستمر العمل بالأحكام والقواعد الخاصة بتحديد المخصصات المالية للموظفين بالوظائف والجهات الصادر بتنظيم مخصصاتهم قوانين ولوائح خاصة طبقاً لجدول الأجور المقرر بها. ويستمر صرف باقي الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها بخلاف المزايا التأمينية التي يحصل عليها الموظف، بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي إلى فئات مالية مقطوعة في ٢٠١٥/٦/٣٠".

وتبين للجمعية العمومية أيضاً أن المادة (الخامسة عشرة) من كل من القانون رقم (٣٢) لسنة ٢٠١٥

يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٥، والقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ يربط الموازنة العامة



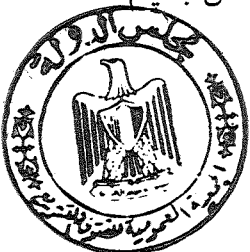
للدولة للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧ - في المجال الزمني للعمل بهما - كانتا تتصان على أن: "تلتزم كافة الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية بصرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصل عليها الموظف بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة وبذات القواعد والشروط المقررة في ذات التاريخ، ويُلغى كل نص يخالف ذلك". وأن المادة (الثالثة عشرة) من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ تنص على أن: "تلتزم كافة الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة والهيئات العامة الاقتصادية بصرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية والبدلات وكافة المزايا النقدية والعينية وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصل عليها الموظف بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة وبذات القواعد والشروط المقررة في ذات التاريخ، ويُلغى كل نص يخالف ذلك". وأن المادة الأولى من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ بمنح علاوة خاصة للعاملين بالدولة من غير المخاطبين بقانون الخدمة المدنية - الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٤، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم (١٩) مكرراً الصادر في التاريخ ذاته - تنص على أن: "يمنح جميع العاملين بالدولة من غير المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦، اعتباراً من أول يوليو ٢٠١٦، علاوة خاصة شهرية بنسبة ١٠% من الأجر الأساسي، لكل منهم في ٢٠١٦/٦/٣٠، أو في تاريخ التعيين بالنسبة لمن يعين بعد هذا التاريخ، بحد أدنى ٦٥ جنيهاً و بحد أقصى ١٢٠ جنيهاً، وتعد هذه العلاوة جزءاً من الأجر الأساسي للعامل، وتضم إليه اعتباراً من أول يولييه ٢٠١٦"، وأن المادة (الثانية) منه تنص على أن: "يقصد بالعاملين بالدولة في تطبيق أحكام هذا القانون: العاملون الدائمون والمؤقتون بمكافآت شاملة، وذوو المناصب العامة والربط الثابت داخل جمهورية مصر العربية، من غير المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية المشار إليه، وكذلك العاملون بالدولة الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو لوائح خاصة"، وأن المادة (الخامسة) منه تنص على أن: "يستمر العاملون بالدولة من غير المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية المشار إليه بحكم المادة الأولى من هذا القانون في صرف الحوافز والمكافآت والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وجميع المزايا النقدية والعينية وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصلون عليها بذات القواعد والشروط المقررة قبل العمل بأحكام هذا القانون بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي إلى فئات مالية مقطوعة على ألا يقل في جميع الأحوال إجمالي الأجر المستحق للعامل بعد العمل بهذا القانون عن الأجر المستحق له في تاريخ إصدار هذا القانون"، وتنص المادة (الثامنة) منه على أن: "ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتباراً من أول يولييه ٢٠١٦".



واستعرضت الجمعية العمومية فتواها الصادرة بجلسة ٢٠٠٩/١١/٤ - ملف رقم ١٦٧٥/٤/٨٦ - والتي استظهرت فيها أن تنظيم العدالة وإدارتها إدارة فعالة مسألة وثيقة الصلة بالحرية وصون الحقوق على اختلافها، وقد كفل الدستور للسلطة القضائية استقلالها، وجعل هذا الاستقلال عاصمًا من التدخل في أعمالها، أو التأثير فيها، أو تحريفها أو الإخلال بمقوماتها، باعتبار أن القرار النهائي بشأن حقوق المتخاصمين وحياتهم عائد إليها، ترد عنهم العدوان، وتقدم لمن يلوذ بها الترضية القضائية التي يكفلها الدستور، أو القانون، أو كلاهما، ولا يثنى عنها عن ذلك أحد. وليس لجهة أيا كان شأنها، أن تصرفها عن مهامها، أو تعطلها، ليظل واجبها مقيّدًا دوماً بأن تفصل فيما يعرض عليها من أنزعة على اختلاف صورها، وفقاً لمقاييس موضوعية لا يداخلها باطل، ولا يعترضها بهتان، وعلى ضوء الوقائع التي تستبين لها صحتها، وفقاً للقواعد القانونية المعمول بها وبما يرد عنها كل تدخل في شئونها، سواء أكان ذلك بالوعد، أم الوعيد بالإغواء، أو الإرغام، ترغيباً، أو ترهيباً، بطريق مباشر، أو غير مباشر، ليكون قول كل قاضٍ فصلاً فيما اختص به، ولضمان أن تصدر الأحكام القضائية جميعها، وفقاً لقواعد تكفل - بمضمونها - الحماية الكاملة لحقوق المتقاضين. وهي المبادئ التي أكدت عليها المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر بجلسة ١٩٩٥/٩/٢ في القضية رقم (١٤) لسنة ١٧ القضائية "دستورية"، وأكدت أيضاً المبادئ الأساسية لاستقلال السلطة القضائية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة المعقود في ميلانو في ٢٦ من أغسطس، إلى ٦ من سبتمبر ١٩٨٥، وأقرت بقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٣٢/٤٠) المؤرخ ٢٩ من نوفمبر ١٩٨٥، ورقم (١٤٦/٤٠) المؤرخ ٢٩ من ديسمبر ١٩٨٥، والتي أكدت أيضاً على واجب كل دولة عضو في الأمم المتحدة أن توفر الموارد الكافية لتمكين السلطة القضائية من أداء مهامها بطريقة سليمة، وأن يضمن القانون الداخلي لكل دولة للقضاة استقلالهم وأمنهم، وحصولهم على أجر ملائم. ويرتبط بهذه المبادئ ارتباطاً وثيقاً ما أقره الفقه الإسلامي منذ قرون عديدة من التزام الدولة بتوفير الرواتب الكافية للقضاة بما يتفق مع كرامة القضاء ونزاهة القاضي الذي يجب عليه أن يعالج نفسه على آداب الشرع، وحفظ المروءة، وعلو الهمة، ويتوقى ما يشينه في دينه ومروءته وعقله، أو يحط من منصبه، أو هتمته، وذلك لأنه أهل لأن ينظر إليه ويقتدى به، وأن يحافظ على مظهره الذي يليق بهذا المنصب، وأن يتجنب بقدر المستطاع الدخول في أية خصومة قضائية مع الغير لكون ذلك مما يحط من قدره، ويمتنع عن القيام بأي عمل ينال من هذه المكانة السامية حتى وإن كان مباحاً.

(فتوى الجمعية العمومية الصادرة بجلسة ٢٠٠٩/١١/٤ - ملف رقم ١٦٧٥/٤/٨٦)

واستعرضت الجمعية العمومية كذلك، ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من أن الدستور بعد أن نص في المادة (١٨٤) منه على أن السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، قرنها بالمادتين (١٨٥)، و(١٨٦) اللتين أسندتا إلى كل جهة، أو هيئة قضائية الاختصاص بالقيام



على شئونها، وبأن يكون لكل منها موازنة مستقلة يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقمًا واحدًا، ثم فوض المشرع في تحديد الشروط التي يعين، أو يعار على ضوئها من يباشرون الوظيفة القضائية، ويتولون شئونها، وأنه لما كان من المقرر أن كل ما يتصل بشروط خدمة من يباشرون هذه الوظيفة، بما في ذلك رواتبهم ومعاشهم وسن تقاعدهم، وعدم قابليتهم للعزل، ضمانات أساسية لا يستقيم عملهم بدونها ويكفلها الدستور، أو القانون، أو كلاهما، فقد أكد المشرع في قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وتعديلاته، على أن يكون لمجلس الدولة - باعتباره جهة قضائية مستقلة - موازنة خاصة، كما تضمن هذا القانون أن يكون التعيين في وظائف مجلس الدولة بطريق الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة، وأن يعين أعضاء مجلس الدولة بقرارات تصدر عن رئيس الجمهورية، بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس بالنسبة إلى نواب رئيس المجلس ووكلائه، وموافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية بالنسبة إلى باقي الأعضاء، واعتد في تحديد تاريخ الترقية بوقت موافقة الجمعية العمومية، أو المجلس المشار إليه - بحسب الأحوال - وبحيث يستحق العضو المرقى، منذ ذلك التاريخ أجر وبدلات الوظيفة المرقى إليها وفقًا لجدول الوظائف والمرتبات والبدلات الملحق بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة، كما يستحق جميع المزايا النقدية والعينية المقررة لتلك الوظيفة، والمقررة بأى قوانين أو قرارات أخرى، منذ ذلك التاريخ. واستثناءً من هذا الأصل استحدث المشرع بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ طريقًا استثنائيًا للترقية المالية بمقتضاه يمنح من بلغ نهاية مربوط وظيفته العلاوة المقررة للوظيفة الأعلى وجميع البدلات المقررة لها، وهذه الترقية المالية تتم حكمًا بقوة القانون إعمالاً لإرادة المشرع الذي عدّ عضو الجهة، أو الهيئة القضائية منذ بلوغ راتبه نهاية مربوط وظيفته في مركز قانوني مماثل لشاغل الوظيفة الأعلى من الناحية المالية، ويصير مستحقًا للمعاملة المالية ذاتها لشاغل تلك الوظيفة، ويستحق مخصصاته المالية بحيث يغدو في المستوى المالي ذاته للمنتصب الأعلى، ويتساوى معه تمامًا في المعاملة المالية مما يستتبع التسوية بينهما من جميع الوجوه في المزايا المالية أيًا كان مصدر هذه المزايا، ويعاملان معاملة مالية واحدة سواء في المرتبات والبدلات المقررة في جدول المرتبات الملحق بقوانين الجهات والهيئات القضائية، ومنها مجلس الدولة، أو في الخدمات التي يكفلها صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء الهيئات القضائية المنشأ بالقانون رقم (٣٦) لسنة ١٩٧٥، والقرارات المنفذة له، ذلك أن الخدمات التي يكفلها هذا الصندوق في نطاق قانون إنشائه لا تُعد من أعمال التبرع التي يقدمها الصندوق لمستحقيها بل توخى المشرع بتقريرها أن تعينهم على تهيئة أسباب الحياة الكريمة والمستوى اللائق الذي يعين القضاء على النهوض برسائله وواجبه المقدس في ثقة وإطمئنان، وهو أمر حرصت على توفيره لرجال القضاء جميع النظم القضائية في العالم بتقرير معاملة مالية خاصة لهم تتفق وما تمليه عليهم مناصبهم وأسلوب حياتهم من تكاليف وأعباء حساب





بما يحفظ للقضاء هيئته ومكانته، ومن ثمَّ فإنَّ جميع البدلات والمزايا المقررة تخضع للاستثناء ذاته الذي قرره المشرع بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ بحيث كلما تحقق التماثل بين ما هو مقرر لشاغل الوظيفة القضائية وإحدى الوظائف التي يعامل شاغلها معاملة خاصة من حيث المرتبات والبدلات، أو المعاشات حق لشاغل الوظيفة القضائية أن يعامل المعاملة ذاتها للوظيفة المعادلة.

واستعرضت الجمعية أيضًا، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ١١ من فبراير سنة ٢٠٠٧ في الطعن رقم (٢٣١٠٦) لسنة ٥٢ القضائية الذي ارتأت فيه المحكمة أن البين من استعراض جدول الوظائف والمرتبات والبدلات الملحق بقانون مجلس الدولة المشار إليه، أن كل وظيفة لها ربط مالي سنوي له بداية ونهاية، عدا منصب رئيس مجلس الدولة فله ربط ثابت، وورد قرين كل وظيفة البدلات المخصصة لها وعلاوة دورية سنوية، عدا الوظيفة ذات الربط الثابت. ويقوم الجدول على أساس أن المخصصات السنوية لكل وظيفة من مرتب وبدلات وعلاوات تتدرج صعودًا وهبوطًا بحسب موقع الوظيفة في الجدول، بحيث يكون أعلى هذه المخصصات لقمة هذه الوظائف، ثم تتدرج نزولًا في قيمتها مع الوظائف التي تدونها في الجدول، فلا تزيد مخصصات أية وظيفة أدنى، على مخصصات أية وظيفة أعلى منها، وبالتالي لا يتصور أن يكون المشرع قد قصد إلى اعتبار الأقدم درجة أقل في مخصصاته المالية ممن هو أحدث منه في الدرجة، إلا أنه قد يحدث التفاوت في المخصصات المالية في حالة التعيين في الوظيفة القضائية رأسًا من شاغلي بعض الوظائف الأخرى التي لا تنتمي إلى الهيئات القضائية كأعضاء هيئة التدريس بالجامعات وضباط الشرطة، أو في حالة تخطي الأقدم في الترقية وترقية من هو أحدث منه، فإذا كان المشرع في القانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١ المشار إليه قد استن قاعده مؤداها ألا يقل مرتب وبدلات من يشغل إحدى الوظائف القضائية عن مرتب وبدلات من يليه في الأقدمية في ذات الوظيفة، فإن هذا الحكم يسري من باب أولى في حالة ما إذا قل مرتب وبدلات شاغل الوظيفة القضائية الأعلى عن مرتب وبدلات شاغل الوظيفة الأدنى، والقول بغير ذلك معناه أن للأحدث أن يسبق الأعلى منه وظيفة في مرتبه وبدلاته، وهو ما يتنافى مع وضع المشرع لجدول المرتبات والبدلات القائم على منح شاغل الوظيفة الأعلى مرتبات وبدلات تفوق الوظيفة الأدنى منها مباشرة، ويهدم الأساس الذي بنى عليه جدول المرتبات في الجهات والهيئات القضائية وقواعد تطبيق هذا الجدول والتي بمقتضاها لا يجوز منح أي عضو جهة أو هيئة قضائية ميزة استثنائية في مجال المرتبات والمعاشات بأية صورة كانت، وتحت أي مسمى، تجاوز ما ورد بجدول المرتبات والبدلات بحيث تتحقق المساواة بين أعضاء الجهة أو الهيئة القضائية على أساس من ترتيب الأقدمية ومنعًا من التمييز المالي للأحدث عن الأقدم في هذا الترتيب، وهذه المساواة في المعاملة المالية بين الأقدم والأحدث ليست مقصورة على المرتبات والبدلات الواردة في جدول المرتبات الملحق بقانون مجلس الدولة، وإنما تمتد إلى كل ما يلحق بالمرتب



وبأخذ حكمه من مزايا مالية كما هو الشأن في المزايا المالية المقررة طبقاً للقانون (٣٦) لسنة ١٩٧٥ بإنشاء صندوق للخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء الهيئات القضائية.

وأضافت المحكمة الإدارية العليا في حكمها المذكور، أن المعنى المتقدم هو الذي يتفق مع السياق التشريعي لنص القانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١ المشار إليه، فقد استحدث القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ بتعديل بعض أحكام قوانين الهيئات القضائية حكم الفقرة الرابعة من البند تاسعاً من قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحق بقانون السلطة القضائية، والتي تنص على أن: "... ولا يجوز أن يقل مرتب وبدلات من يعين من غير رجال القضاء والنيابة العامة في إحدى الوظائف القضائية عن مرتب وبدلات من يليه في الأقدمية في الوظيفة التي عين فيها..."، وكان الهدف من هذا الحكم هو استحداث قاعدة تعالج الأوضاع المالية الناشئة عن التعيين من غير رجال القضاء والنيابة العامة في الوظائف القضائية رأساً وبأقدمية معينة عند التعيين بحيث يتم مساواة هذه الطائفة بأقرانهم من رجال القضاء والنيابة التالين لهم في الأقدمية، وقد أشارت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١ إلى أن "استحداث هذا الحكم قصد به أن يكون قاعدة تسرى في شأن من يعين مستقبلاً من غير أعضاء تلك الهيئات، كما تسرى على الموجودين من هؤلاء في الخدمة وقت العمل بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ حتى وإن كانوا قد شغلوا وظائف أعلى غير تلك التي عُينوا فيها من قبل العمل بالقانون المذكور تحقيقاً لمبدأ المساواة بين أفراد الفئة الواحدة، إلا أن الرأي قد اختلف بالنسبة لسريان هذا الحكم المستحدث على المجموعة الثانية من هذه الفئة. وترتب على ذلك وجود مفارقات غير مقصودة بين مرتبات وبدلات هذه المجموعة وزملائهم من أفراد هذه الفئة أو من أعضاء تلك الهيئات، إذ أصبحت مرتباتهم وبدلاتهم أقل من مرتبات وبدلات زملائهم الذين عُينوا مثلهم من غير أعضاء هذه الهيئات بعد العمل بالقانون المذكور، بل أقل من مرتبات وبدلات زملائهم الذين عُينوا معهم قبل العمل بذلك القانون ولكنهم لم يرقوا إلى الوظائف الأعلى لسبب أو لآخر، فضلاً عن كون هذه المرتبات والبدلات أقل من مرتبات وبدلات زملائهم الذين يلونهم في الأقدمية في ذات الوظيفة التي رقوا إليها من أعضاء تلك الهيئات، وتداركاً لهذه المفارقات التي أظهرها التطبيق العملي لهذا الحكم المستحدث في القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ وتحقيقاً لمبدأ المساواة واحترام الأقدمية بين أعضاء الهيئات القضائية التي استحدث هذا الحكم من أجلها، ومنعاً لفتح باب الاجتهاد الذي أدى إلى اختلاف الرأي في هذا الشأن، فقد أعد مشروع القانون المرافق الذي تضمن تعديل صياغة هذا الحكم بحيث يضع حكماً منطقياً عادلاً من مقتضاه ألا يقل مرتب الأقدم عن مرتب من هو أحدث منه، وينسحب أثره على أعضاء تلك الهيئات الموجودين في الخدمة وقت العمل بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ حتى وإن كانوا قد شغلوا وظائف أعلى من تلك التي عينوا فيها ابتداءً، بالإضافة إلى سريانه على من يعين مستقبلاً من غير رجال القضاء والنيابة باعتبار أن هؤلاء بمجرد تعيينهم يعتبرون شاغلين لإحدى الوظائف القضائية...



ومن المعلوم أن تعديل مرتبات وبدلات هذه الفئة من أعضاء الهيئات القضائية وفقاً لهذا المشروع لا يرجع إلى وقت تعيينهم في تلك الهيئات، وإنما ينصرف إلى أوضاعهم الحالية في الوظائف التي يشغلونها وفقاً لمرتبات وبدلات زملائهم الذين يلونهم في الأقدمية في ذات الوظيفة..."، فاليقين مما تقدم أن الحكم المستحدث بالقانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٦ قصد به سريانه على من رقوا إلى وظيفة أعلى من تلك التي عينوا فيها وقت العمل بأحكامه ومساواة رواتبهم بمن يلونهم في الأقدمية وقت التعيين وقبل الترقية، وهو ما يعنى إحداث مساواة مالية بين شاغلي وظيفتين مختلفتين إحداهما تعلو الأخرى.

ومن حيث إنه لا ينال مما تقدم، القول بأن نص القانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١ هو نص مالي يتعين عدم التوسع في تفسيره عن طريق القياس أو الاستنتاج من باب أولى، فهذا القول مردود بأن التفسير لتقصي مفهوم النص أو دلالاته تحكمه طرق التفسير المختلفة التي لا تميز بين نص مالي وآخر غير مالي، فالتفسير يجب أن يكون مقصوراً على استنباط غرض المشرع، وأهداف التشريع، والحكمة التي استهدفها من إصداره من بين عبارات النص وألفاظه اللغوية، طبقاً للأصول الفنية المتعارف عليها في التفسير. يؤكد ذلك ويظاها ما تقضى به المادة الأولى من القانون المدنى من أن: "تسرى النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها"، وأن فحوى اللفظ لغة تشمل إشارته ومفهومه واقتضائه. والمراد بمفهوم النص هو دلالاته على شيء لم يذكر في عبارته وإنما يفهم من روحه، فإذا كانت عبارة النص تدل على حكم في واقعة اقتضت هذا الحكم صادفت واقعة أخرى مساوية لها في علة الحكم أو أولى منها، بحيث يمكن تفهم هذه المساواة أو الأولوية بمجرد فهم اللغة من غير حاجة إلى اجتهاد أو رأى، تعين تعدية حكم الواقعة الأصلية المنطوق به إلى الواقعة الفرعية المسكوت عن حكمها لتوافقهما في العلة سواء كان مساوياً أو أولى، ويسمى المفهوم من باب أولى أو مفهوم الموافقة.

وقد خلصت المحكمة الإدارية العليا في ذلك الحكم إلى أن مؤدى ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١ هو ألا يسبق الأحدث الأقدم في مرتبه وبدلاته، تحقيقاً لمبدأ المساواة بين المنتمين إلى فئة وظيفية واحدة واحترام الأقدمية بين أعضاء الجهات والهيئات القضائية، وأن مساواة الأقدم في فئة وظيفية أعلى بالأحدث منه في فئة وظيفية تدنوها في مرتباته وبدلاته، تتوافق مع حكم هذه المادة في العلة على نحو أولى من الحالة التي وردت بها، ومن ثم يثبت للحالة الثانية حكم الحالة الأولى، وذلك على الوجه الذى فصله الحكم.

واستظهرت الجمعية العمومية مما سبق استعراضه من نصوص، ومبادئ قانونية، أن المشرع بموجب المادة الخامسة

من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه استصحب الحكم المستحدث الذي تضمنته الفقرة الثانية من المادة (٧١)



من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ (الملغى) والذي أعادت المادة (٧٤) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ ترديده، لتطبيقه على العاملين غير الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية، وهم الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين أو لوائح خاصة، مع فارق وحيد بين الحكمين، يتمثل في اتخاذ ٢٠١٦/٦/٣٠ تاريخاً لتحويل المكافآت، والحوافز، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية، وغيرها، التي يحصلون عليها إلى فئات مالية مقطوعة بدلاً من تاريخ ٢٠١٥/٦/٣٠ المنصوص عليه في المادتين (٧١)، و(٧٤) أنفتى الذكر، وبالضمانة التي قررتها المادة الخامسة، وهي ألا يترتب على هذا التحويل - في جميع الأحوال - أن يقل إجمالي الأجر المستحق للعامل بعد التحويل عن الأجر المستحق له في تاريخ إصدار القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/١٤. وقد فعل المشرع ذلك دون أن يقرن هذا باستصحاب المزايا ذاتها والمعاملة المالية المتميزة التي قررها للعاملين المخاطبين بقانوني الخدمة المدنية المذكورين، سواء فيما يتعلق بمقدار الأجر الوظيفي الذي يقرره لشاغلي الوظائف التخصصية، والذي رفعه المشرع على الوجه المبين بجدولى المرتبات المرافقين لهذين القانونين، بما يجاوز المرتبات الأساسية المنصوص عليها بجداول المرتبات الملحقة بكل من القوانين المنظمة للجهات والهيئات القضائية وفقاً لآخر تعديل لها بالقانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٨٣، أو فيما يخص مقدار العلاوة الدورية السنوية التي تصرف لهم بنسبة (٧%) من الأجر الوظيفي المشار إليه، بما يكفل تعويض الموظفين المخاطبين بأحكام هذين القانونين - كل في المجال الزمني للعمل به - عن تثبيت قيمة الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات وجميع المزايا النقدية والعينية وغيرها التي كانوا يحصلون عليها في ٢٠١٥/٦/٣٠، وبذلك بات أعضاء وقضاة ومستشارو الجهات والهيئات القضائية، باعتبارهم من المخاطبين بحكم المادة الخامسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ في مركز قانوني أدنى من شاغلي الوظائف التخصصية المخاطبين بأحكام قانون الخدمة المدنية، إذ لن تطرأ على مرتباتهم الأساسية إلا زيادة سنوية زهيدة - تتمثل في قيمة العلاوة الدورية المقررة قانوناً والتي تتراوح طبقاً لتلك الجداول ما بين (٣٦) جنيهاً إلى (١٠٠) جنيه سنوياً بحسب الوظيفة القضائية - لا تتناسب قيمتها على أي وجه مع الزيادة المطردة في الأسعار وارتفاع نسبة التضخم، مما يشكل إخلالاً بالاعتبارات التي دعت إلى اختصاص الأعضاء والقضاة والمستشارين بالجهات والهيئات القضائية بقوانين وظيفية خاصة، ويتعارض مع وجوب الحرص على تقرير معاملة مالية لائقة بجلال الوظيفة القضائية وجسامة مسؤولياتها، وما تلقىه على القاضي من التزام بالظهور بالمظهر اللائق بهذه الوظيفة في شتى مناحي حياته، إلى جانب ما يربته أداء واجباته الوظيفية على عاتقه من أعباء مالية، ناهيك بأن هذا الفرق سوف يزداد مع مضي الزمن، وهو ما يشكل إخلالاً بالقرارات سالفة الذكر، وما أقره الفقه الإسلامي في هذا الصدد، كما يشكل افتتاً على أحكام الدستور التي توجب استقلال القضاء.



وكفالة الرعاية اللائقة لأعضاء وقضاة ومستشاري الجهات والهيئات القضائية؛ بما يعينهم على أداء واجباتهم الوظيفية والظهور بالمظهر اللائق الذي يحفظ عليهم كرامتهم، حيث ناطت هذه الأحكام بكل جهة أو هيئة قضائية القيام على شئونها، ومن ذلك الشأن المالي، في إطار مما ينص عليه الدستور من أن لكل جهة أو هيئة قضائية موازنة مستقلة، تدرج بعد إقرارها من مجلس النواب في الموازنة العامة للدولة رقمًا واحدًا. وفي هذا المقام تجدر الإشارة إلى أن المادة (٣) من قانون العمل الصادر بالقانون رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٣ تنص على استحقاق العاملين الذين تسرى عليهم أحكامه علاوة سنوية دورية في تاريخ استحقاقها لا تقل عن (٧%) من الأجر الأساسي الذي تحسب على أساسه اشتراكات التأمينات الاجتماعية، حتى تساهم هذه الزيادة السنوية في مواجهة هؤلاء العاملين أعباء الحياة، وما يطرأ من زيادة على تكاليف المعيشة، وذلك حرصًا من المشرع على دعمهم، وهو ما لا يتمتع به أعضاء ومستشارو الجهات والهيئات القضائية الأولى بالرعاية في هذا الخصوص، مما يشكل إهدارًا لحقوقهم ياباه الدستور.

واستظهرت الجمعية العمومية كذلك مما تقدم، أن المشرع بنص صريح في قانون مجلس الدولة المشار إليه ناط برئيس الجمهورية بعد موافقة الجمعية العمومية للمجلس تعيين نواب رئيس مجلس الدولة ووكلائه، كما ناط به تعيين باقى أعضاء المجلس والمندوبين المساعدين بعد موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية، ويعتبر تاريخ التعيين أو الترقية من وقت موافقة الجمعية العمومية أو المجلس الخاص للشئون الإدارية - بحسب الأحوال - ومن ثم فإن المركز القانوني للمندوبين المساعدين وباقى أعضاء ومستشارى مجلس الدولة يتحدد من هذا التاريخ، كما تتحدد المستحقات المالية التي يتعين صرفها لكل منهم طبقًا للقوانين والقرارات والقواعد والشروط المعمول بها في تاريخ التعيين أو الترقية بغض النظر عن تاريخ صدور قرار رئيس الجمهورية بالتعيين أو الترقية، وبمراعاة ما يطرأ على هذه القوانين والقرارات والقواعد والشروط من تعديلات لاحقة. وأن المشرع في القانون ذاته بعد أن أحال في شأن مرتبات أعضاء ومستشارى مجلس الدولة بجميع درجاتهم إلى الجدول الملحق بهذا القانون، نص على أن تسرى فيما يتعلق بهذه المرتبات والبدلات والمزايا الأخرى، وكذلك المعاشات ونظامها، جميع الأحكام التي تقرر في شأن الوظائف المماثلة بقانون السلطة القضائية الصادر بالقانون رقم (٤٦) لسنة ١٩٧٢، ومن هذه الأحكام ما تنص عليه الفقرة الرابعة من البند (تاسعًا) من قواعد تطبيق جدول المرتبات الملحق بهذا القانون، معدلاً بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٨١، من أنه لا يجوز أن يقل مرتب وبدلات من يشغل إحدى الوظائف القضائية عن مرتب وبدلات من يليه في الأقدمية في ذات الوظيفة، وإذ وردت عبارة هذه الفقرة عامة ومطلقة، ومن ثم فإن حكمها يسرى على جميع المستحقات المالية لأعضاء ومستشارى مجلس الدولة، بمن فيهم الأعضاء والمستشارون المعروضة حالاتهم، من مرتب أساسي،



ومكافآت وحوافز، ومقابل جهود غير عادية أو أعمال إضافية أو بدلات ومزايا نقدية أو عينية، وغيرها، فلا يجوز أن يقل ما يتقاضاه من يشغل إحدى الوظائف القضائية بالمجلس عما يتقاضاه من يليه في الأقدمية في الوظيفة ذاتها أو في الوظيفة الأدنى، نزولاً على ما فصله حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (٢٣١٠٦) لسنة ٥٢ القضائية سالف البيان، الأمر الذي يتعين معه الالتزام في شأن الأعضاء والمستشارين المعروضة حالاتهم بهذه الأحكام، وذلك من خلال تطبيق القواعد والشروط الحاكمة لتحديد مخصصاتهم المالية بجميع صورها التي جرى تطبيقها على زملائهم في الوظيفة ذاتها في تاريخ التعيين أو الترقية المقرر قانوناً، حسبما تقدم بيانه، وبمراعاة ألا تقل مستحقات أي منهم على أي وجه عن مستحقات زملائه الأحدث منه في الوظيفة ذاتها أو في الوظيفة الأدنى.

كما استظهرت الجمعية العمومية، مما تقدم، حسبما استقر عليه إفتاؤها، أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب لمناقشته، وإجراء ما يرى من تعديلات عليه - توطئة للموافقة عليه - وتصدر هذه الموافقة بقانون هو في حقيقة الأمر قانون من الناحية الشكلية، لكونه صادراً عن السلطة التشريعية في هيئة قانون، أما من حيث حقيقة موضوع هذا القانون، وطبيعته، والقصد منه، فإنه لا يخرج عن كونه عملاً إدارياً حظي بتأييد السلطة المختصة له، وهو ما لا يُسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، ذلك أن ثمة خللاً جوهرياً بين القانون الذي يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين في طبيعتها وفي أغراضها، فقانون ربط الموازنة العامة للدولة قانون مؤقت، يقف عند حد إقرار تقدير إيرادات الدولة في عام واحد وإجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، في حين أن غيره من القوانين تتناول أحكاماً موضوعية عامة ومجردة تطبق على عدد لا محدود من الحالات التي تدخل في نطاقها، ومن ثم فإنه يتعين عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة - كأصل عام - مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا تجوز مخالفتها، ومرد ذلك فضلاً عن اختلاف طبيعة قانون ربط الموازنة العامة للدولة عن غيره من القوانين على الرغم من صدورهما عن مجلس النواب، أن اختصاص مجلس النواب ذاته بإصدار أحدهما يختلف عن اختصاصه بإصدار الآخر، فعلى سبيل المثال فإن مجلس النواب محظور عليه التعديل في النفقات التي ترد في مشروع الموازنة العامة للدولة إذا كانت هذه النفقات المقترحة تمثل تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، وإذا رغب مجلس النواب في تعديل غير هذه النفقات في مشروع الموازنة العامة للدولة، وترتب على هذا التعديل اختلال التوازن بين إيرادات الموازنة العامة للدولة ونفقاتها، نتيجة زيادة في إجمالي النفقات، وجب عليه أن يتفق مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بين النفقات والإيرادات، وأجاز الدستور في هذه الحالة الاستثنائية - يستوى في ذلك الدستور الصادر عام ١٩٧١ (الملغى) والدستور الحالي -



أن يتضمن قانون ربط الموازنة العامة للدولة تعديلاً في قانون قائم بالقدر اللازم؛ لتحقيق هذا التوازن. وحظر الدستور في جميع الأحوال على قانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يتضمن نصاً يكون من شأنه تحميل المواطنين أعباء جديدة، وكل هذا يفرق بين قانون ربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين الموضوعية التي تتضمن قواعد عامة مجردة، ومن ثم فإنه لا يجوز لقانون ربط الموازنة العامة للدولة أن يجاوز الحدود المقررة له دستورياً إلى نطاق الاختصاص التشريعي. يضاف إلى ذلك، أن سلطة مجلس النواب التي يستمدّها من الدستور في إجراء هذا التعديل في القوانين الموضوعية لدى مباشرة مهامه بشأن قوانين ربط الموازنة العامة للدولة هي سلطة استثنائية، فلا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها، وإلا عدّ ذلك إضافة لاستثناء جديد بالمخالفة للدستور. وأن القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه - الصادر تنفيذاً لدستور عام ١٩٧١ - أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وبيّن الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للدولة. وقرر المشرع في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة كل أوجه النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، وأخرج بموجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدّها قرار من رئيس مجلس الوزراء من الموازنة العامة للدولة، إذ يعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم إلى وزارة المالية بعد إقرارها من السلطات المختصة مشفوعة بما يترأى لوزارة المالية من ملاحظات حتى يبسط مجلس النواب رقابته المالية على تلك الهيئات، ويعتمد موازنتها في شكل قانون يفترق إلى وصف القانون من الناحية الموضوعية، ولا يجوز أن يخالف أحكام قانون آخر قائم يتناول بالتنظيم موضوعاً معيناً بموجب قواعد عامة ومجردة.

وإعمالاً لذلك، يغدو جلياً أن المادة (الثالثة عشرة) من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٧/٢٠١٨ - والتي تقابلها بالنص ذاته المادة (الخامسة عشرة) من القانون (٣٢) لسنة ٢٠١٥ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٥/٢٠١٦، والمادة (الخامسة عشرة) من القانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٦ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٦/٢٠١٧ - فيما تضمنته من إلزام الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة، ومنها الجهات والهيئات القضائية بما في ذلك، مجلس الدولة، بصرف الحوافز، والمكافآت، والجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية، وغيرها التي يحصل عليها الموظف، بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي في ٢٠١٥/٦/٣٠ إلى فئات مالية مقطوعة، وإلغاء كل نص يخالف ذلك، إنما تخالف بصورة جلية، الأحكام الموضوعية التي تقرها القوانين الحاكمة لشئون تلك الجهات والهيئات،

ومنها قانون مجلس الدولة المشار إليه، والتي ناطت بالنسبة إلى مجلس الدولة بالمجلس الخاص للشئون الإدارية بوصفه السلطة الأعلى القوامة على شئون مجلس الدولة، وجميع شئون أعضائه ومستشاريه بما في ذلك الشأن المالي، إقرار الحوافز والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية، والأعمال الإضافية، وغير ذلك من المزايا النقدية والعينية، وتحديد قيمتها، وشروط استحقاقها، وإجراءات صرفها. وقد جاءت قوانين ربط الموازنة العامة للدولة آنفة الذكر، ومن بينها القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧، في تقريرها للحكم المذكور سلفاً في غير الحالة الاستثنائية التي تجيز المادة (١٢٤) من الدستور الحالي فيها لمجلس النواب تضمين قانون ربط الموازنة العامة للدولة تعديلاً في قوانين موضوعية قائمة؛ ومن ثم فإن حكم المادة (الثالثة عشرة) من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه - والحال هذه - يغدو مخالفاً لحكم المادة (١٢٤) من الدستور، ولأحكام القوانين الحاكمة لشئون الجهات والهيئات القضائية، ومن بينها قانون مجلس الدولة سائلة البيان حسبما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية، فلا يعتد بهذا الحكم والحكم المقابل له الذي كانت تردده المادة الخامسة عشرة من قانوني ربط الموازنة العامة للدولة عن السنتين الماليتين (٢٠١٦/٢٠١٥)، و(٢٠١٧/٢٠١٦) فيما يتضمنه من خروج عن أحكام تلك القوانين في هذا الشأن، التزمًا بقواعد التدرج التشريعي التي تُعلى القانون الموضوعي على القانون من حيث الشكل فقط، مما يتعين معه الاستمرار في صرف الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، وغير ذلك من المزايا وفق القواعد والشروط المقررة قبل العمل بحكمي المادتين الثالثة عشرة، والخامسة عشرة من قوانين ربط الموازنة العامة للدولة عن السنوات المالية سائلة الذكر، كما أنه ليس من شأن ذلك الحكم والحكم المقابل له في كل من قانوني ربط الموازنة العامة للدولة عن السنتين المذكورتين (٢٠١٥/٢٠١٦)، و(٢٠١٦/٢٠١٧) المساس - بحال من الأحوال - بحقوق أعضاء وقضاة ومستشاري الجهات والهيئات القضائية، ومن بينهم أعضاء ومستشارو مجلس الدولة، بمن في ذلك المعروضة حالاتهم، في ضم العلاوة الخاصة المقررة بالمرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠١١ إلى مرتباتهم الأساسية في أول أبريل ٢٠١٦ مع ما يترتب على ذلك من آثار تتمثل في الاعتداد بهذه العلاوة لدى حساب مستحقاتهم في الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية وغير ذلك بحسب شروط تقريرها، كما أنه ليس من شأن أحكام هاتين المادتين المساس بحقوقهم في استمرار صرف الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية وغير ذلك.

وفضلاً عما سبق، فإن الثابت من استعراض الجمعية العمومية أحكام القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه، وهو من القوانين الموضوعية، أن المشرع إدراكاً منه بأن حكمي المادتين الخامسة عشرة من كل من قانوني ربط الموازنة العامة للدولة للسنتين الماليتين (٢٠١٥/٢٠١٦)، و(٢٠١٦/٢٠١٧) ليس من شأنه تقييد أو نسخ الأحكام التي تقررها القوانين واللوائح الوظيفية الخاصة في شأن قواعد وشروط





منح الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية، والبدلات، وغير ذلك من المزايا النقدية والعينية، وغيرها، نزولاً على كون هذه القوانين واللوائح نصوصاً خاصة، وعلى أن قوانين ربط الموازنة العامة للدولة هي قوانين من الناحية الشكلية فقط - إدراكاً من المشرع لذلك - فقد اختص غير المخاطبين بقانون الخدمة المدنية، وهم المعاملون بتلك القوانين أو اللوائح الوظيفية الخاصة - ومن بينهم أعضاء وقضاة ومستشارو الجهات والهيئات القضائية، بمن في تلك الأعضاء والمستشارون المعروضة حالاتهم - بنص خاص صريح يقيد ما عداه من نصوص عامة، ومنها نصوص المادتين الخامسة عشرة والثالثة عشرة من قوانين ربط الموازنة العامة للدولة المشار إليها، - وذلك بافتراض أنهما من النصوص الموضوعية بالمخالفة لما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية سالف البيان - حيث قررت المادة الخامسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ - أيّاً ما كان الرأى في مدى دستورية حكم هذه المادة في ضوء ما سبق بيانه - في إفصاح جهير استمرار المخاطبين بأحكامه غير المخاطبين بقانون الخدمة المدنية في صرف الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصلون عليها بالقواعد والشروط ذاتها المقررة قبل العمل بهذا القانون بتاريخ ٢٠١٦/٧/١ بعد تحويلها من نسب مئوية مرتبطة بالأجر الأساسي إلى فئات مالية مقطوعة. وبذلك يكون التاريخ المعول عليه في تحويل الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية، وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - التي يحصل عليها غير المخاطبين بقانون الخدمة المدنية، ومن بينهم أعضاء وقضاة ومستشارو الجهات والهيئات والقضائية، بمن في ذلك أعضاء ومستشارو مجلس الدولة المعروضة حالاتهم، من نسب مئوية إلى مبالغ مالية مقطوعة هو ٢٠١٦/٦/٣٠ - اليوم السابق على تاريخ العمل بالقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ - وليس ٢٠١٥/٦/٣٠ على النحو المنصوص عليه في قوانين ربط الموازنة العامة للدولة عن السنوات المالية (٢٠١٦/٢٠١٥)، و(٢٠١٧/٢٠١٦)، و(٢٠١٨/٢٠١٧) وهو ما ينبسط بالضرورة إلى الحكم الذي تردده المادة الثالثة عشرة من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧، إذ لا يتأتى لهذه المادة أن تنتهك حرمة التنظيم الخاص الذي كفله المشرع بالقانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه بالنسبة إلى غير الخاضعين لقانون الخدمة المدنية، ومن ثم لا يطبق حكمها - في ضوء الفرض الجدلي سالف الذكر - بحسبانه نصاً عاماً لاحقاً على التنظيم الخاص المقرر في هذا المقام، والذي يتخذ من ٢٠١٦/٦/٣٠ موعداً لتحويل الحوافز، والمكافآت، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية، وغيرها، وغير ذلك من نسب مرتبطة بالأجر الأساسي إلى فئات مالية مقطوعة بالنسبة إلى أعضاء ومستشاري مجلس الدولة المعروضة حالاتهم.



وتقديرًا من المشرع؛ لأن القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه صدر ونشر بالجريدة الرسمية في ٢٠١٧/٥/١٤، أي لم يعلم به المخاطبون بأحكامه إلا من تاريخ نشره المشار إليه، ومن ثم ظلوا يعاملون ماليًا خلال الفترة من ٢٠١٦/٧/١ وحتى ٢٠١٧/٥/١٤ طبقًا للقوانين أو اللوائح الوظيفية الخاصة فيما تقرره من صرف الحوافز، والمكافآت ومقابل الجهود غير العادية، والأعمال الإضافية، والبدلات، وجميع المزايا النقدية والعينية، وغيرها - بخلاف المزايا التأمينية - المقررة للوظيفة طبقًا للنسب المئوية المرتبطة بالأجر الأساسي، لذلك اشترط في المادة الخامسة من هذا القانون ألا يترتب على تطبيق حكم التحويل إلى فئات مالية مقطوعة الذي استحدثته ألا يقل - في جميع الأحوال - الأجر المستحق لكل منهم، إعمالاً له، عن الأجر المستحق في ٢٠١٧/٥/١٤، ومن ثم يكون المشرع قد أقر الأثر المترتب على استمرار صرف الحوافز والمكافآت وغيرها من المبالغ المشار إليها بنسب مرتبطة بالأجر الأساسي خلال الفترة المذكورة، ويدخل في هذا الحساب بطبيعة الحال ما وقع من زيادة في الأجر الأساسي نتيجة الترقيات التي يترتب تاريخها إلى ما قبل ٢٠١٧/٥/١٤، مما يترتب عليه لزومًا أحقيتهم في الاحتفاظ بجميع الزيادات التي طرأت على أجورهم، وجميع المزايا المالية التي حصلوا عليها حتى تاريخ إصدار القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/١٤ حتى وإن زالت على ما كان مقرراً لهم في تاريخ العمل به في ٢٠١٦/٧/١ . وبناءً عليه يغدو من المقطوع به عدم سريان حكم المادة الثالثة عشرة من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ على أعضاء ومستشاري مجلس الدولة، وخضوعهم في هذا الصدد للمادة الخامسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧، بالضمانة التي قررها - أي ما كان الرأي في مدى دستورية هذه المادة - حسبما سبق ذكره - دون الحاجة إلى الدخول في الخلاف في الرأي الذي أسهب في تناوله مذكرة الأمانة العامة لمجلس الدولة بخصوص ما إذا كان قانون ربط الموازنة العامة للدولة قانونًا موضوعيًا يقوى على نسخ، أو تعديل القوانين المعمول بها، أم أنه قانون من الناحية الشكلية لا يقوى على ذلك إلا في الحدود التي رسمتها المادة (١٢٤) من الدستور .

### **لذلك**

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى:

أولاً: أن حكم المادة الثالثة عشرة من القانون رقم (١٤٥) لسنة ٢٠١٧ يربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية (٢٠١٧/٢٠١٨) لا يسرى على جميع السادة الأساتذة أعضاء ومستشاري مجلس الدولة بمن في ذلك المعروضة حالاتهم، ومن ثم أحقيتهم في الاستمرار في صرف الحوافز، والمكافآت، ومقابل الأجور غير العادية، والأعمال الإضافية، وغيرها خلال الفترة السابقة على ٢٠١٦/٦/٣٠ وفقاً للقواعد والشروط التي كان معمولاً بها في هذا الشأن، بشرط ألا يقل الأجر المستحق لكل منهم - في جميع الأحوال - عن الأجر المستحق للأحدث في الوظيفة، أو الدرجة الأدنى في ٢٠١٧/٥/١٤ تاريخ إصدار القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ .



ثانيًا: أحقية السادة الأساتذة أعضاء ومستشاري مجلس الدولة بمن في ذلك المعروضة حالاتهم في تقاضى ما عساه يتبين من فروق بالزيادة في المكافآت، والحوافز، ومقابل الجهود غير العادية والأعمال الإضافية أو غير ذلك، التي تستحق قانونًا لزملائهم التالين لكل منهم في الوظيفة ذاتها أو الوظيفة الأدنى، بما في ذلك الفروق الناجمة عن أعمال الضمانة التي نصت عليها المادة الخامسة من القانون رقم (١٦) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه، وذلك التزامًا بالحكم الخاص الذي يحظر تقاضى الأحدث في الوظيفة مخصصات مالية من مرتبات، ومكافآت، وحوافز، ومقابل جهود غير عادية، وأعمال إضافية، أو بدلات، أو مزايا مالية أو عينية أو غيرها، تفوق مخصصات الأقدم منه في الوظيفة ذاتها أو الوظيفة الأعلى، على الوجه الذى فضله حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢٠٠٧/٢/١١ في الطعن رقم (٢٣١٠٦) لسنة ٥٢ قضائية عليا سالف البيان.

ثالثًا: أنه من المسلم به أن استحقاق الفروق المشار إليها يبدأ من التاريخ المعين في قرار رئيس الجمهورية الصادر بالتعيين في الوظيفة الأعلى، سواء أكان تاريخ موافقة الجمعية العمومية لمستشاري مجلس الدولة أم موافقة المجلس الخاص للشئون الإدارية - بحسب الأحوال - وليس من تاريخ صدور ذلك القرار. وذلك كله على التفصيل السابق.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تعزيزاً في: ٤٩٠ / ١ / ٢٠١٨

رئيس  
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/  
يحيى أحمد راغب دكروري  
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس  
المكتب الفني

المستشار/  
مصطفى حسين السيد أبو حسين  
نائب رئيس مجلس الدولة  
معترز

