

## باسم الشعب المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة المنعقدة يوم السبت الخامس من ديسمبر سنة 2015م، الموافق الثالث والعشرين من صفر سنة 1437 هـ .

برئاسة السيد المستشار / عدلى محمود منصور  
رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: الدكتور حنفى على جبالى ومحمد خيرى طه النجار والدكتور عادل  
عمـر شريف وبولس فهمى إسكندر وحاتم حمد بجاتو والدكتور محمد عماد  
النجار نواب رئيس المحكمة  
وحضور السيد المستشار الدكتور/ عبد العزيز محمد سالم  
المفوضين  
وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع  
أمين السر

### أصدرت القرار الآتى

فى الطلبين رقمى 1 و2 لسنة 33 قضائية " تفسير "

المقامين من:

السيد وزير العدل

### الإجراءات

بتاريخ التاسع من يوليو سنة 2011، ورد إلى المحكمة كتاب السيد المستشار وزير العدل رقم 557 المؤرخ 2011/7/4؛ بطلب تفسير كل من المادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة وضم العلاوات الإضافية إلى الأجور الأساسية؛ فيما تنص عليه من أنه: " لا يخضع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم"، والمادة الرابعة من كل من قوانين منح علاوة خاصة للعاملين بالدولة أرقام 174 لسنة 1993، و203 لسنة 1994، و23 لسنة 1995، و85 لسنة 1996، و82 لسنة 1997، و90 لسنة 1998، و19 لسنة 1999، و84 لسنة 2000، و18 لسنة 2001، و149 لسنة 2002 فيما تنص عليه من أنه: "لا تخضع العلاوة المضمومة لأية ضرائب أو رسوم". وقد تم قيد هذا الطلب برقم (1) لسنة 33 قضائية "تفسير".

وبتاريخ الرابع من أكتوبر سنة 2011، ورد إلى المحكمة كتاب آخر من السيد المستشار وزير العدل برقم 705 المؤرخ 2011/10/2؛ متضمناً طلب تفسير النصوص التشريعية ذاتها، وذلك بناءً على طلب السيد رئيس مجلس الوزراء. وقد تم قيد هذا الطلب برقم (2) لسنة 33 قضائية "تفسير".

وبجلسة 2012/1/15، قررت المحكمة ضم الطلب رقم (2) إلى الطلب رقم (1) لسنة 33 قضائية "تفسير"، وإعادة الأوراق إلى هيئة المفوضين لاستكمال التحضير.

وبعد تحضير الطلب، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.  
وقررت المحكمة إصدار القرار بجلسة اليوم.

### المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن السيد رئيس مجلس الوزراء طلب تفسير كل من المادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة وضم العلاوات الإضافية إلى الأجور الأساسية؛ فيما تنص عليه من أنه: "لا يخضع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم"، والمادة الرابعة من كل من قوانين منح علاوة خاصة للعاملين بالدولة أرقام 174 لسنة 1993، و203 لسنة 1994، و23 لسنة 1995، و85 لسنة 1996، و82 لسنة 1997، و90 لسنة 1998، و19 لسنة 1999، و84 لسنة 2000، و18 لسنة 2001، و149 لسنة 2002 فيما تنص عليه من أنه: "لا تخضع العلاوة المضمومة لأية ضرائب أو رسوم"، وذلك تأسيساً على أن هذا النص - في كل من القوانين السالف بيانها - المقرر لإعفاء العلاوة الخاصة من أية ضرائب أو رسوم، قد أثار خلافاً في التطبيق، وفيما ترتب عليه من آثار؛ فيما تضمنه من عدم خضوع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم، وبيان ما إذا كان هذا الإعفاء يقتصر على قيمة العلاوات الخاصة، أم يمتد إلى أية مبالغ تكون قد تأثرت بالضم؛ كالحوافز والمكافآت والأجور الإضافية التي تُصرف منسوبة إلى الأجر الأساسي، إذ تضاربت في شأنه الآراء؛ فذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المعقودة في 2003/11/19 (فتوى رقم 5 بتاريخ 2004/1/1 - ملف رقم 1488/4/86) إلى عدم تمتع الزيادة في الحوافز والأجور الإضافية والمكافآت، نتيجة ضم العلاوات الخاصة إلى الأجر الأساسي، بالإعفاء المقرر لتلك العلاوات من أية ضرائب أو رسوم، بما مؤداه أن الإعفاء يقتصر على قيمة هذه العلاوات، ولا يمتد إلى غيرها من أية مبالغ تكون قد تأثرت بالضم، بيد أن محكمة النقض اتخذت منحي مغايراً بما قرره بجلسته 2008/5/12 في الطعن رقم 1332 لسنة 74 قضائية؛ إذ انتهت إلى أن الإعفاء المشار إليه لا يقتصر على قيمة هذه العلاوة الخاصة، بل يمتد إلى غيرها من تلك المبالغ التي تأثرت بالضم.

وأضاف طلب التفسير أن توحيد تفسير ذلك النص له أهمية بالغة، نظراً لعظم الآثار المالية المترتبة على تطبيقه، وتجنباً لاتخاذ الخلاف في الرأي القائم في هذا الشأن محلاً للمطالب الفئوية التي تؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة، وحرصاً على استقرار أوضاع العاملين بالدولة وتجنبيهم مشقة اللجوء إلى القضاء وكفالة المساواة المالية بينهم.

وإزاء أهمية توحيد التفسير في هذه المسألة؛ لتعلقها بممارسة بعض الحقوق الدستورية الأساسية، وهي الحق في المساواة والحق في الأجر العادل، فقد طلب السيد وزير العدل، بناءً على طلب السيد رئيس مجلس الوزراء، عرض الأمر على هذه المحكمة لإصدار تفسير تشريعي للنص المذكور؛ عملاً بما تنص عليه المادتان (26) و(33) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979.

وحيث إن المادة (26) من قانون المحكمة الدستورية العليا المشار إليه تنص على أن: "تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام الدستور، وذلك إذا أثارت خلافاً في التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها".

وحيث إن السلطة المخولة لهذه المحكمة في مجال التفسير التشريعي، مشروطة بأن تكون للنص التشريعي أهمية جوهرية تتحدد بالنظر إلى طبيعة الحقوق التي ينظمها ووزن المصالح المرتبطة بها، وأن يكون هذا النص - فوق أهميته - قد أثار عند تطبيقه خلافاً حول مضمونه تتباين معه الآثار القانونية التي يربتها فيما بين المخاطبين بأحكامه، على نحو يُخلّ - عملاً - بعمومية القاعدة القانونية الصادرة في شأنهم، والتماتلة مراكزهم القانونية بالنسبة إليها، ويهدر بالتالي ما تقتضيه المساواة بينهم في مجال تطبيقها؛ الأمر الذي يحتم رد هذه القاعدة إلى مضمون موحد يتحدد على ضوء ما قصده المشرع منها عند إقرارها، ضماناً لتطبيقها تطبيقاً متكافئاً بين المُخاطبين بها.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن ولايتها - في مجال ممارستها لاختصاصها بالنسبة إلى التفسير التشريعي - تقتصر على تحديد مضمون النص القانوني محل التفسير لتوضيح ما أبهم من ألفاظه، وذلك من خلال استجلاء إرادة المشرع وتحري مقصده منه، والوقوف على الغاية التي يستهدفها من تقريره إياه.

وحيث إن الشرطين اللذين تطلبهما المشرع لقبول طلب التفسير قد توافرا بالنسبة لكل من المادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة وضم العلاوات الإضافية إلى الأجور الأساسية؛ فيما تنص عليه من أنه: "لا يخضع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم"، والمادة الرابعة من القوانين أرقام 174 لسنة 1993، و203 لسنة 1994، و23 لسنة 1995، و85 لسنة 1996، و82 لسنة 1997، و90 لسنة 1998، و19 لسنة 1999، و84 لسنة 2000، و18 لسنة 2001، و149 لسنة 2002 بمنح علاوة خاصة للعاملين بالدولة، فيما تنص عليه من أنه: "لا تخضع العلاوة المضمومة لأية ضرائب أو رسوم"؛ ذلك أن هذا النص - في كل من القوانين السالف بيانها - المقرر لإعفاء العلاوة الخاصة من أية ضرائب أو رسوم، قد أثار خلافاً في تطبيقه بين الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة من ناحية، ومحكمة النقض من ناحية أخرى؛ إذ رأت الأولى عدم تمتع الزيادة في الحوافز والأجور الإضافية والمكافآت، نتيجة ضم العلاوات الخاصة إلى الأجر الأساسي، بالإعفاء المقرر لتلك العلاوات من أية ضرائب أو رسوم، بما مؤداه أن الإعفاء يقتصر على قيمة هذه العلاوات فقط، ولا يمتد إلى غيرها من أي مبالغ تكون قد تأثرت بالضم، في حين اتجهت محكمة النقض وجهة أخرى مناقضة انتهت فيها إلى أن الإعفاء المشار إليه لا يقتصر على قيمة هذه العلاوة الخاصة، بل يمتد إلى غيرها من تلك المبالغ التي تأثرت بالضم، وقد انعكس هذا الخلاف على وزارة المالية؛ بصفتها الجهة القائمة على استقرار أوضاع الخزانة العامة للدولة، كما أن النص محل طلب التفسير يتعلق بممارسة بعض الحقوق الدستورية الأساسية، وهي الحق في المساواة والحق في الأجر العادل، ومن ثم فإن طلب تفسيره يكون مقبولاً.

وحيث إن من المقرر - وعلى ما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا - أن اختصاصها بتفسير النصوص التشريعية لا يجوز أن ينزلق إلى الفصل في دستورتها؛ ذلك أن المادة (26) من قانون هذه المحكمة لا تخولها سوى استقصاء إرادة المشرع من خلال استخلاصها دون تقييم لها، وعلى أساس أن النصوص التشريعية إنما ترد دومًا إلى هذه الإرادة وتحمل عليها حملًا، سواء كان المشرع حين صاغها مجانبًا الحق أو منصفًا، وسواء كان مضمونها ملتئمًا مع أحكام الدستور أم كان منافيًا لها، ولا يتصور - تبعًا لذلك - أن يكون طلب تفسير تلك النصوص تفسيرًا تشريعيًا، متضمنًا أو مستنهيًا الفصل في دستورتها لتقرير صحتها أو بطلانها على ضوء أحكام الدستور.

وحيث إن قرارات التفسير الصادرة من المحكمة الدستورية العليا قد تواترت على أنها قد حوّلت سلطة تفسير النصوص التشريعية - بمعناها الشامل لقرارات رئيس الجمهورية بقوانين - تفسيرًا تشريعيًا ملزمًا؛ يكون كاشفًا عن إرادة المشرع التي صاغ على ضوءها هذه النصوص محددًا مضمونها، لتوضيح ما أبهم من ألفاظها، مزيلًا ما يعترضها من تناقض قد يبدو من الظاهر بينها، مستصفيًا إرادة المشرع تحريًا لمقاصده منها، ووقوفًا عند الغاية التي استهدفها من تقريره إياها بلا زيادة أو ابتسار، مما مؤداه أن هذه المحكمة تحدد مضامين النصوص التشريعية حملًا على المعنى المقصود منها ابتداءً؛ ضمائمًا لوحدة تطبيقها، ودون إقحام لعناصر جديدة على القاعدة القانونية التي تفسرها بما يغير من محتواها الحق، أو يلبسها غير الصورة التي أفرغها المشرع فيها، أو يردها إلى غير الدائرة التي قصد أن تعمل في نطاقها، بل يكون قرارها بتفسير تلك النصوص كاشفًا عن حقيقتها، معتصمًا بجوهرها، مندمجًا فيها، وتستعين المحكمة في سبيل ذلك بالتطور التشريعي للنص المطلوب تفسيره وبأعماله التحضيرية الممهدة له.

وحيث إنه باستعراض التطور التشريعي للنص محل طلب التفسير المائل؛ يتبين أن المادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة وضم العلاوات الإضافية إلى الأجور الأساسية، نصت على أنه: "لا يخضع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم"، وقد تواترت على النحو ذاته القوانين اللاحقة؛ إذ أورد المشرع في نص المادة الرابعة من القوانين أرقام 174 لسنة 1993، و203 لسنة 1994، و23 لسنة 1995، و85 لسنة 1996، و82 لسنة 1997، و90 لسنة 1998، و19 لسنة 1999، و84 لسنة 2000، و18 لسنة 2001، و149 لسنة 2002 بمنح علاوة خاصة للعاملين بالدولة أنه: "لا تخضع العلاوة المضمومة لأية ضرائب أو رسوم".

وحيث إنه يتبين من الاطلاع على مضبطة جلسة مجلس الشعب التاسعة والسبعين المعقودة في 18 من أبريل سنة 1995 أن النص محل التفسير لم تجر في شأنه أية مناقشات بين أعضائه تُعين على فهم المراد منه، وإنما وافق المجلس عليه بالصياغة التي أفرغ فيها بالمادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 المشار إليه، وتواتر الأمر على النحو ذاته في القوانين اللاحقة السالف بيانها.

وحيث إنه إزاء ما تقدم؛ فقد أصبح لزامًا على هذه المحكمة، وهي في مقام تفسيرها للنص المشار إليه، أن تفسره بما لا يُخرجه عن المعنى الذي يتبين من ظاهر عبارته؛ إذ إنها وحدها التي يتعين

التعويل عليها، ولا يجوز العدول عنها إلى سواها إلا إذا كان التقيد بحرفيتها يُناقض أهدافاً واضحة ومشروعة سعى إليها المشرع، وبمراعاة أن اختصاص هذه المحكمة بتفسير النصوص التشريعية لا يخولها حق مراقبة شرعيتها الدستورية، وإنما هي تكشف عن إرادة المشرع دون تقييم لها، ويقتصر عملها على رد النصوص القانونية إلى إرادة المشرع وحملها عليها، سواء كان مضمونها متفقاً مع أحكام الدستور أم مناقضاً لها.

وحيث إن النص التشريعي محل طلب التفسير، الذي تواترت عليه قوانين منح العاملين بالدولة علاوة خاصة - على ما سلف بيانه - يجري على ألا يخضع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم.

وحيث إنه من المستقر عليه في أصول التفسير أنه إذا كانت عبارة النص واضحة الدلالة فلا يجوز تأويلها بما يُخرجها عن معناها المقصود منها، أو الانحراف عنها بدعوى تفسيرها، كما أنها إذا جاءت عامة فإنها تجري على إطلاقها، ما لم يوجد ما يقيدها أو يُخصص حكمها.

وحيث إن الظاهر من عبارة النص محل التفسير عدم خضوع ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية، لأية ضرائب أو رسوم، وقد جاءت عبارة "ما يُضم من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية" واضحة لا لبس فيها ولا غموض في الدلالة على أن عدم الخضوع للضرائب والرسوم يقتصر على ما يُضم من تلك العلاوات إلى الأجور الأساسية، فلا يمتد إلى غيرها من المبالغ التي تكون قد تأثرت بالضم كالحوافز والمكافآت والأجور الإضافية التي تُصرف منسوبة إلى الأجر الأساسي؛ إذ الضم لا يُغير من طبيعة هذه المبالغ؛ فتظل خاضعة للضرائب والرسوم، فلا يمتد إليها الإعفاء منها المقرر بتلك القوانين التي قررت ضم العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية، إذ يتحدد مناط هذا الإعفاء بتوافر وصف "العلاوة الخاصة التي تُضم للمرتب الأساسي" دون أن يتعداه إلى غيره، فإذا انتفى هذا الوصف عن تلك المبالغ التي تكون قد تأثرت بالضم كالحوافز والمكافآت والأجور الإضافية التي تُصرف منسوبة إلى الأجر الأساسي؛ انتفى - تبعاً لذلك - مناط إعفائها من الضرائب والرسوم، إذ القول بغير ذلك يؤدي إلى الخلط بين مفهوم الأجر الأساسي للعامل مضموماً إليه العلاوات الخاصة وغيرها من العلاوات التي يقرر القانون ضمها إليه من ناحية، وبين تلك المبالغ التي تكون قد تأثرت بالضم كالحوافز والمكافآت والأجور الإضافية وغيرها من المزايا المالية الذي يُتخذ ذلك الأجر أساساً لحسابها من ناحية أخرى.

وحيث إنه لا يجوز صرف عبارة النص محل التفسير عن معناها الظاهري على النحو السالف البيان، وتفسيرها قسراً واعتسافاً على نحو يؤدي إلى شمول حكمها لما ليس منها؛ ذلك أن النص العام لا يُخصص إلا بدليل، ولا يُقيد المطلق إلا بقريضة، فإذا ما انتفى ذلك الدليل وتلك القريضة؛ فإنه لا يجوز إسباغ معنى آخر على النص التشريعي، وإلا كان تأويلاً له غير مقبول.

#### فلهذه الأسباب

وبعد الاطلاع على نص كل من المادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة وضم العلاوات الإضافية إلى الأجور الأساسية، ونص المادة الرابعة من القوانين أرقام 174 لسنة 1993، و203 لسنة 1994، و23 لسنة 1995، و85 لسنة 1996، و82

لسنة 1997، و90 لسنة 1998، و19 لسنة 1999، و84 لسنة 2000، و18 لسنة 2001،  
و149 لسنة 2002 بمنح علاوة خاصة للعاملين بالدولة.  
قررت المحكمة:

أن كلاً من المادة (4) من القانون رقم 29 لسنة 1992 بتقرير علاوة خاصة للعاملين  
بالدولة وضم العلاوات الإضافية إلى الأجور الأساسية؛ فيما تنص عليه من أنه: "لا يخضع ما يُضم  
من العلاوات الخاصة إلى الأجور الأساسية لأية ضرائب أو رسوم"، والمادة الرابعة من القوانين  
أرقام 174 لسنة 1993، و203 لسنة 1994، و23 لسنة 1995، و85 لسنة 1996، و82  
لسنة 1997، و90 لسنة 1998، و19 لسنة 1999، و84 لسنة 2000، و18 لسنة 2001،  
و149 لسنة 2002 بمنح علاوة خاصة للعاملين بالدولة، فيما تنص عليه من أنه: "لا تخضع  
العلاوة المضمومة لأية ضرائب أو رسوم"؛ يعني أن الإعفاء الوارد بهما يقتصر على قيمة  
العلاوة الخاصة التي تُضم إلى الأجور الأساسية، دون أن يمتد إلى غيرها من أية مبالغ تكون قد  
تأثرت بالضم؛ كالحوافز والمكافآت والأجور الإضافية التي تُصرف منسوبة إلى الأجر الأساسي.  
أمين السر  
رئيس المحكمة