

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد السادس عشر من يناير سنة ٢٠٢٢م،
الموافق الثالث عشر من جمادى الآخر سنة ١٤٤٣ هـ.

برئاسة السيد المستشار / سعيد مرعى عمرو

رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين: الدكتور عادل عمر شريف ومحمود محمد غنيم
والدكتور عبدالعزيز محمد سالم وطارق عبدالعليم أبو العطا وعلاء الدين أحمد السيد
والدكتورة فاطمة محمد أحمد الرزاز

نواب رئيس المحكمة

وحضور السيد المستشار / عوض عبدالحميد عبدالله

رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع

أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٥٨ لسنة ٤٢
قضائية "دستورية" بعد أن أحالت محكمة القضاء الإدارى بدمياط، بحكمها الصادر
بجلسة ٢٥/٦/٢٠٢٠، ملف الدعوى رقم ٣١٧ لسنة ٨ قضائية.

المقامة من

نبيلة عيد الشربينى محمد الشمونى

ضد

- ١- محافظ دمياط
- ٢- وكيل الوزارة لمديرية الصحة بدمياط
- ٣- وزير الصحة
- ٤- مساعد الوزير للشئون المالية والإدارية

٥- رئيس أمانة المراكز الطبية المتخصصة

الإجراءات

بتاريخ الثالث عشر من أكتوبر سنة ٢٠٢٠، ورد إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، ملف الدعوى رقم ٣١٧ لسنة ٨ قضائية، بعد أن قضت محكمة القضاء الإدارى بدمياط بجلسة ٢٥/٦/٢٠٢٠، بوقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية عبارة " ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل "، الواردة بالمادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم، أصلياً: بعدم قبول الدعوى، واحتياطياً: برفضها.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر جلسة ٤/١٢/٢٠٢١، وفيها قررت المحكمة إصدار الحكم فى الدعوى بجلسة ١/١/٢٠٢٢، ثم قررت مد أجل النطق بالحكم لجلسة اليوم.

الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - فى أن المدعية فى الدعوى الموضوعية، كانت قد أقامت الدعوى رقم ٣١٧ لسنة ٨ قضائية، أمام محكمة القضاء الإدارى بدمياط، ضد وزير الصحة والسكان، وآخرين، طالبة الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار رقم ٤٥٣٦ لسنة

٢٠١٨، الصادر بإنهاء خدمتها. وذكرت شرحاً لدعواها أنها كانت تعمل بوظيفة مساعدة ممرضة، بالمركز التخصصي للقلب والجهاز الهضمي منذ تعيينها في ٢٠١٠/١٠/٥، وحصلت على إجازة رعاية طفل في الفترة من ٢٠١٨/٦/٢ إلى ٢٠١٩/٦/١، إلا أنها علمت بصدور القرار المطعون فيه بإنهاء خدمتها للانقطاع عن العمل. ونعت على هذا القرار مخالفته صحيح حكم القانون، لصدوره من غير مختص بإصداره، وبناء على تحقيق إداري لم تخطر به، فضلاً عن أن مدة الانقطاع لم تكن قد اكتملت؛ الأمر الذي حدا بها إلى إقامة دعواها بطلاباتها السالف بيانها. وإذ تراءى للمحكمة أن عبارة " ولو عوقب تأديبياً عن مدة الانقطاع غير المتصل"، التي تضمنها نص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦ المشار إليه، تخالف أحكام المادتين (٤ و ١٧٠) من الدستور؛ فقد أحالت أوراق الدعوى إلى هذه المحكمة للفصل في دستورية ذلك النص.

وحيث إن المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، تنص على أنه " تحدد السلطة المختصة أيام العمل في الأسبوع ومواقيته وتوزيع ساعاته وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، على ألا يقل عدد ساعات العمل الأسبوعية عن خمس وثلاثين ساعة ولا يزيد على اثنتين وأربعين ساعة.

وتخفف عدد ساعات العمل اليومية بمقدار ساعة للموظفين ذى الإعاقة، والموظفة التي ترضع طفلاً حتى بلوغه العامين، والحالات الأخرى التي تبينها اللائحة التنفيذية.

ولا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا لإجازة يُرخص له بها في حدود الإجازات المقررة في هذا القانون، ووفقاً للضوابط والإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية، وإلا حُرْم من أجره عن مدة الانقطاع دون الإخلال بمسئوليته التأديبية".

وتنص المادة (٦٩) من القانون ذاته على أنه " تنتهى خدمة الموظف

لأحد الأسباب الآتية:

- ١- بلوغ سن الستين بمراعاة أحكام قانون التأمين الاجتماعى
- ٢- الاستقالة.
- ٣- الإحالة إلى المعاش أو الفصل من الخدمة.
- ٤- فقد الجنسية،
- ٥- الانقطاع عن العمل بدون إذن خمسة عشر يوماً متتالية ما لم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن الانقطاع كان بعذر مقبول.
- ٦- الانقطاع عن العمل بدون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة فى السنة.
- ٧- عدم اللياقة للخدمة صحياً وذلك بقرار من المجلس الطبى المختص".

وتنص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المشار إليه، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢١٦ لسنة ٢٠١٧ على أنه " إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن خمسة عشر يوماً متتالية، ولم يقدم خلال الخمسة عشر يوماً التالية ما يثبت أن انقطاعه كان بعذر مقبول، أو إذا انقطع الموظف عن عمله بدون إذن ثلاثين يوماً غير متصلة فى السنة ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل، يجب على السلطة المختصة أو من تفوضه إنهاء خدمته من تاريخ انقطاعه المتصل عن العمل، أو من اليوم التالى لاكمال انقطاعه غير المتصل".

وحيث إن المصلحة فى الدعوى الدستورية - وهى شرط لقبولها - مناطها - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يؤثر الحكم فى المسألة الدستورية على الطلبات المرتبطة بها، والمطروحة على محكمة الموضوع. ويستوى

في شأن توافر المصلحة أن تكون الدعوى قد اتصلت بالمحكمة عن طريق الدفع، أو عن طريق الإحالة، والمحكمة الدستورية العليا هي وحدها التي تتحرى توافر شرط المصلحة في الدعاوى الدستورية للتثبت من شروط قبولها، بما مؤداه أن الإحالة من محكمة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا لا تفيد بذاتها توافر المصلحة، بل يتعين أن يكون الحكم في المطاعن الدستورية لازماً للفصل في النزاع المثار أمام محكمة الموضوع. متى كان ذلك، وكان النزاع المررد أمام محكمة الموضوع يدور حول وقف تنفيذ ثم إلغاء القرار رقم ٤٥٣٦ لسنة ٢٠١٨ بإنهاء خدمة المدعية في الدعوى الموضوعية لانقطاعها عن العمل بدون إذن مدة ثلاثين يوماً غير متصلة في السنة، رغم مساءلتها تأديبياً عن بعض مدد هذا الانقطاع، وقد استند ذلك القرار لما تضمنته المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية المشار إليها، من النص على أن "ولو عوقب تأديبياً عن مدد الانقطاع غير المتصل"، لتعدو المصلحة متحققة بالنسبة لها، إذ يكون للقضاء في دستورية هذه العبارة أثره وانعكاسه على الدعوى الموضوعية، والطلبات المطروحة بها، وقضاء محكمة الموضوع فيها، وهو ما يتعين معه رفض الدفع الذي أبدته هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لانقضاء شرط المصلحة.

وحيث إن حكم الإحالة ينعي على النص المحال - في النطاق المتقدم - مخالفته مبدأ العدالة المنصوص عليه في المادة (٤) من دستور سنة ٢٠١٤، وكذلك أنه خرج على حدود سلطة إصدار اللوائح التنفيذية المقررة بنص المادة (١٧٠) من الدستور، باستحداثه حكماً بعيداً عن روح التشريع ومراميه.

وحيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الدستور هو القانون الأساسى الأعلى الذى يرسى القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها،

ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها. ومن ثم، فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضىف عليه السيادة والسمو بحسابه كفيل الحريات وموئله، وعماد الحريات الدستورية، وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوى على القمة من البناء القانونى للدولة، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الأمرة التى يتعين على الدولة التزامها فى تشريعاتها، وفى قضائها، وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، دون أية تفرقة أو تمييز فى مجال الالتزام بها، بين السلطات العامة الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية. وإذ كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقرراً، وحقماً لازماً، لكل نظام ديمقراطى سليم، فإنه يتعين على كل سلطة عامة، أيّاً كان شأنها، وأيّاً كانت وظيفتها، وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها، أن تنزل على قواعد الدستور ومبادئه، وأن تلتزم حدوده وقيوده، فإن هى خالفته، أو تجاوزته، شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضعت - متى انصبت المخالفة على قانون أو لائحة - للرقابة القضائية التى عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا بوصفها الهيئة القضائية العليا التى اختصها دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين واللوائح، بغية الحفاظ على أحكام الدستور، وصونها وحمايتها من الخروج عليها.

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها - منذ دستور سنة ١٩٢٣ - على تقرير الحقوق والحريات العامة فى صلبها، قصداً من المشرع الدستورى أن يكون النص عليها فى الدستور قيماً على المشرع العادى فيما يسنه من قواعد وأحكام، وفى حدود ما أراه الدستور لكل منها، فإذا خرج المشرع فيما يقره من تشريعات على هذا الضمان الدستورى، وعن الإطار الذى عينه الدستور له، بأن قيد حرية أو حقاً أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز

دستوريًا، وبالمخالفة للضوابط الحاكمة له، وقع عمله التشريعى فى حومة مخالفة أحكام الدستور.

وحيث إن الدستور قد اعتمد بمقتضى نص المادة (٤) منه مبدأ العدل، باعتباره إلى جانب مبدأى المساواة وتكافؤ الفرص، أساسًا لبناء المجتمع وصون وحدته الوطنية، يستلهمه المشرع وهو بصدد مباشرة سلطته فى التشريع؛ وبمراعاة أن النصوص القانونية التى ينظم بها المشرع موضوعًا محددًا - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - لا يجوز أن تتفصل عن أهدافها، ذلك أن كل تنظيم تشريعى لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصودًا لذاته، بل مرماه إنفاذ أغراض بعينها يتوخاها، وتعكس مشروعيتها إطارًا للمصلحة العامة التى أقم المشرع عليها هذا التنظيم باعتباره أداة تحقيقها، وطريق الوصول إليها.

وحيث إن الدستور قد عُنَى فى المادة (١٤) منه بكفالة حق المواطنين فى شغل الوظائف العامة على أساس الكفاءة، ودون محاباة أو وساطة، وجعل شغل الوظائف العامة تكليفًا للقائمين بها لخدمة الشعب، وناط بالدولة كفالة حقوق شاغلى الوظائف العامة وحمائهم، وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب، وحظر فصلهم بغير الطريق التأديبى، إلا فى الأحوال التى يحددها القانون.

وحيث إن حق العمل وتولى الوظائف العامة، وفقًا لنصى المادتين (١٢)، (١٤) من الدستور، ليس من الرخص التى تقبضها الدولة أو تبسطها وفق إرادتها، ليتحدد على ضوءها من يتمتعون بها أو يمنعون عنها، وإنما قرره الدستور باعتباره شرطًا لمن يلتمس الطريق إليه من المواطنين، وواجبًا عليهم أدائه، وحقًا لا ينهدم،

فلا يجوز إهداره أو تقييده بما يعطل جوهره، بل يعتبر أداؤه واجباً لا يفصل عن الحق فيه، ومدخلاً إلى حياة لائقة قوامها الاطمئنان على غد أفضل.

وحيث إن مبدأ استمرار المرافق العامة فى أداء رسالتها يوجب على الدولة وموظفيها أن يعملوا على ضمان سيرها بانتظام واطراد، فالموظف بقبوله للوظيفة العامة يكون قد أخضع نفسه لكل الالتزامات المترتبة على ذلك المبدأ، إذ إن لكل وظيفة حقوقها وواجباتها، فلا تقابل مزاياها بغير مسئولياتها، ولا يكون وصفها وترتيبها منفصلاً عن متطلباتها التى تكفل للمرافق التى يديرها موظفوها حيويتها واطراد تقدمها.

وحيث إن المشرع بإصداره قانون الخدمة المدنية، الصادر بالقانون رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦، قد تبنى منهجاً جديداً فى تنظيمه للوظيفة العامة، وما يتصل بها من أوضاع، غايرت قواعده العديدة من الأحكام التى تضمنتها التشريعات السابقة عليه، على النحو الذى رآه، وفقاً لسلطته التقديرية، أكثر تحقيقاً لدور الوظيفة العامة فى المجتمع، وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وقد أوضحت ذلك المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون الخدمة المدنية المشار إليه، حين بينت العلة من مغايرة الأحكام التى تضمنتها مواده، لأحكام مواد قانون العاملين المدنيين بالدولة السابق عليه، الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، ممثلة فى أن " التجربة العملية خلال الفترة الماضية كشفت عن الحاجة الملحة لوضع إطار قانونى جديد ينظم شئون الخدمة المدنية لمواجهة التحديات الراهنة على صعيد الإصلاح الإدارى، لا سيما أنه قد رُفعت بشأن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ملايين الدعاوى القضائية، وأصدرت المحكمة الدستورية العليا أكثر من حكم بعدم دستورية بعض أحكامه، وصدرت بشأنه آلاف الفتاوى من مجلس الدولة، وآلاف الكتب الدورية من الجهاز المركزى

للتنظيم والإدارة، لتفسير ما غمض به من أحكام، وتدخل المشرع سبع عشرة مرة لتعديل بعض أحكامه فى محاولة منه لإصلاح ما فى هذا القانون من ثغرات أدت - فى ظل غياب الشفافية خاصة فى مجال التعيينات، وغياب نظام موضوعى لتقييم أداء الموظفين، ووجود نظام أجور معقد، وغير واضح، وغير عادل، ويرسخ للتفاوت الشديد غير المبرر فى الدخول - إلى تغول البيروقراطية فى الجهاز الإدارى. ومن ثم، تدنى الخدمات المقدمة للمواطنين. ومن هذا المنطلق كانت الحاجة ماسة إلى وضع قانون للخدمة المدنية يقوم على فلسفة جديدة - مغايرة تمامًا للفلسفة القائمة - مفادها حصول المواطن على الخدمة الحكومية بأعلى جودة، وشفافية مطلقة، ونزاهة تامة. فالرؤية الأساسية للإصلاح الإدارى هى إيجاد جهاز إدارى ذى كفاءة وفاعلية، يتسم بالشفافية والعدالة، ويخضع للمساءلة، ويُعنى برضا المواطن، ويحقق الأهداف التنموية للبلاد، مستندًا إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة كأساس لنظام العمل".

وحيث إن الواضح من استعراض أحكام المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية المشار إليها، أن المشرع فى مجال سعيه لمواجهة مقتضيات الواقع ومتطلباته المتجددة، وتحقيق التوازن الذى أوجبه المادة (٢٧) من الدستور بين الحق فى الوظيفة العامة كحق شخصى للمواطنين، وما يرتبط به من حقوق كفلتها المادتان (١٢، ١٤) من الدستور، وبين الوظيفة العامة كتكليف للقائمين بها، غايته خدمة الشعب ورعاية مصالحه، الذى يعد تحقيقه واجبًا والتزامًا دستوريًا على عاتق الموظف، ويضمن المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، باعتبار أن مداومة القائمين على الوظيفة العامة فى أداء مهامهم وواجباتهم الوظيفية، أحد أهم الدعامات التى تكفل تحقيق تلك الغايات والأهداف، ومن أجلها أجاز المشرع للجهة الإدارية مساءلة الموظف تأديبيًا عن مدد انقطاعه

عن العمل غير المتصلة، ولو انتهت تلك المساءلة بعقابه تأديبياً عنها، كأحد الوسائل القانونية التى حولها المشرع للجهة الإدارية لتحقيق الردع الخاص للموظف من خلال الجزاء العادل، الذى يتناسب مع المخالفة التأديبية المنسوب له ارتكابها، ويكفل إلى جانب تحقيق الانضباط الوظيفى، حث الموظف على الوفاء بالتزامه القانونى بالانتظام فى العمل، والاضطلاع بالمهام الوظيفية الموكلة إليه فى خدمة المرفق العام والشعب، وهو ما لا يتعامد - من ثم - فى غايته مع إنهاء الخدمة لاكتمال مدد الانقطاع عن العمل غير المتصلة المدة القانونية المبررة لفصم عرى العلاقة الوظيفية، ليغدو سلوك الجهة الإدارية طريق مساءلة الموظف تأديبياً على النحو المشار إليه سلطة تقديرية لها، يكون اللجوء إليه، وتقدير الضرورة الموجبة له، ومناسبتها لتحقيق الغايات المتقدمة، والتزام القواعد والضوابط القانونية والدستورية الحاكمة لذلك، خاضعاً لتقدير القاضى الطبيعى، باعتباره الضمانة الأساسية لحماية الحقوق والحريات التى كفلها الدستور طبقاً لنصى المادتين (٩٤، ٩٧) منه، وليضحى تقرير هذا الحكم، وتضمنينه نص المادة (١٧٦) من اللائحة التنفيذية فى الحدود المتقدمة، باعتباره الوسيلة التى قررها المشرع، وقدر مناسبتها لتحقيق الأهداف المشار إليها، والتى تعد مدخلاً حقيقياً لكفالة بلوغ تلك الغايات والأغراض، غير مصادم لمبادئ العدل التى كفلها الدستور فى المادة (٤) منه، ولا يخالف نص المادة (١٧٠) من الدستور، التى حولت رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، بعد أن أجازت الفقرة الأخيرة من المادة (٤٦) من قانون الخدمة المدنية مساءلة الموظف المنقطع تأديبياً عن مدة انقطاعه، فى ضوء الضوابط والأحكام المار ذكرها، ليغدو النعى على هذا النص مخالفة كل من المادتين (٤، ١٧٠) من الدستور فى غير محله، وغير مستند إلى أساس سليم.

وإذ لم يخالف النص المشار إليه أى حكم آخر من أحكام الدستور؛ الأمر الذى يتعين معه القضاء برفض الدعوى.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة برفض الدعوى.

رئيس المحكمة

أمين السر



طوره الكرونية لا يعطها عند التناول