

باسم الشعب
مجلس الدولة
محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية
الدائرة الرابعة (الثامنة والعشرون)

نائب رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة
نائب رئيس مجلس الدولة
نائب رئيس مجلس الدولة
مفوض الدولة

بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٢/١٢/٢٥
برئاسة السيد الأستاذ المستشار الدكتور / محمد عبد الوهاب خفاجي
وعضوية السيد الأستاذ المستشار / عوض علي عوض الملطاني
وعضوية السيد الأستاذ المستشار / أحمد عبد الحميد محمد درويش
وحضور السيد الأستاذ المستشار المساعد / أحمد رمضان درويش
وسكرتارية السيد / أحمد محمود أحمد

أصدرت الحكم الآتي
في الدعوي رقم ٩٦٠ لسنة ٦٧ ق
المقامة من / ١- إيمان إبراهيم حسن إبراهيم .
٢- هويدا مصطفى عبد الرحيم ربه .

ضد

بصفته .

١- رئيس الجمهورية .

بصفته .

٢- رئيس مجلس الوزراء .

الوقائع :

بعريضة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ٢٠١٢/١٠/١٤ أقامت المدعيتان هذه الدعوي طالبين الحكم بقبول الدعوي شكلاً ، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ فيما تضمنته المادة الثانية من إغفال بعض الفئات في تحديد الحد الأدنى والأقصى وما يترتب علي ذلك من آثار أخصها إخضاع الفئات التالية : رئاسة الجمهورية مجلس الوزراء - المحافظين - لتحديد الحد الأدنى والأقصى طبقاً لمرسوم بقانون رقم ٤٢٤ لسنة ٢٠١١ وتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان وإلزام المدعي عليهما المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة وفي الموضوع بإلغائه .
وشرحاً للدعوي ثالث المدعيتان أم الأولي تشغل وظيفة مدير إدارة البحوث بدرجة مدير عام بكلية الطب بجامعة الإسكندرية وتعمل منذ ثمانية وعشرين عاماً ويتجاوز عمرها خمسون عاماً ولديها أسرة مكونة من زوج المعاش وأثنين من الأبناء في مراحل التعليم العالي ، ومرتبها لا يتجاوز ١٦٠٠ جنيهاً في الشهر ، وهذا المرتب لا يكفي احتياجاتها العقلية للمعيشة في حياة كريمة ، والثانية تشغل وظيفة بالدرجة الأولى بإدارة البحوث بكلية الطب وتعمل منذ ستة وعشرين عاماً ويتجاوز عمرها خمسة وأربعون عاماً ولديها أسرة مكونة من زوج و أثنين من الأبناء في مراحل التعليم العالي ومرتبها لا يتجاوز ١٢٠٠ في الشهر وهو لا يكفي لاحتياجات المعيشة وقد قامت ثورة ٢٥ يناير العظيمة التي رفضت من كرامة وعزة الإنسان المصري وكان من أهدافها عيش وحرية وعدالة اجتماعية وهو ما نادي به الرئيس المنتخب للمصريين ، وقد صدر مرسوم بقانون برقم ٤٢٤ لسنة ٢٠١١ بشأن الحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى ونص في مادته الأولي علي أنه لا يجوز أن يزيد مجموع الدخل الذي يتقاضاه من المال العام سنوياً أي شخص في الدولة علي خمسة وثلاثين مثل الحد الأدنى لمجموع أقل دخل في ذات الجهة التي يعمل بها من يشغل وظيفة من الدرجة الثالثة التخصصية وألزم رئيس مجلس الوزراء بوضع القواعد اللازمة لتنفيذ أحكام هذا المرسوم بقانون .

وبتاريخ ٢٨ مارس ٢٠١٢ أصدر رئيس مجلس الوزراء قراره رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ بالقواعد التنفيذية للحد الأدنى للأجور وربطه بالحد الأدنى وقد حدد هذا القرار فئات معينة للخضوع له منهم العاملين بالدولة والقطاع العام والمعاملين بقوانين خاصة

وحدددهم بالهيئات القضائية وأعضاء هيئة التدريس وهيئة الشرطة والجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية وقبة السويس والبنك المركزي المصري والبنوك العامة والسلك الدبلوماسي والقنصلي والأشخاص الاعتبارية والعامة بينما أغفل بعض الفئات الأخرى وهم رئاسة الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والمحافظين ، وأضاف المدعيان أن ثورة ٢٥ يناير كشفت عن الفساد الذي كان يتمتع به الوزراء والمحافظين والمناصب العليا في الدولة ولا يعقل بعد تلك الثورة أن تترك فئات رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والمحافظين دون خضوعهم للحد الأدنى والأقصى ، ترسيخاً للعدالة الاقتصادية بين فئات الشعب ونصت عليه مخالفته للقانون مما حدا بهما إلى إقامة دعواهما الماثلة .

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلسة ٢٠١٢/١٠/١٦ علي النحو الموضح بجلساتها ، وقدمت المدعيان عدة حوافظ مستندات مؤيدة لدعويهما وقدمت هيئة مفوضي الدولة تقريراً بالرأي القانوني فيها وطلب الحاضر عن الإدارة بحضور الجلسة الحكم برفض الدعوى بهد أن تسلم صورة من العريضة وطلب أجلاً لتقديمك مذكرة بذلك .

وبجلسة ٢٠١٢/١٢/١٨ قرر الحاضر عن المدعيين طلب حجز الدعوى للحكم بحالتها ولم يعترض الحاضر عن الحكومة علي ذلك وقررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم وفيها صدر وأودعت مسودته المشتملة علي أسبابه عند النطق به .

المحكمة

بعد الإطلاع علي الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة المقررة قانوناً .

من حيث أن حقيقة طلبات المدعيتين الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء السلبى بالامتناع عن إدراج فئات : رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والمحافظين ضمن الفئات الواردة بقرار رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ وما يترتب علي ذلك من آثار إخضاعهم للحد الأدنى والأقصى للدخل كسائر العاملين في الدولة وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار و تنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان و إلزام الإدارة المصروفات .

ومن حيث أنه عن اختصاص هذه المحكمة فإنها منازعة في راتب مما تختص به المحكمة ، أخذاً في الاعتبار أن محكمة القضاء الإداري بجميع دوائرها هي محكمة واحدة و أن توزيع الاختصاص بين دوائرها هو نوع من التنظيم الداخلي يتعين الالتزام به ضماناً لحسن سير العمل و تنفيذاً لما تقرره الجمعية العمومية للمحكمة إلا أنه لا يترتب علي مخالفته بطلان الحكم باعتبارها صادراً من محكمة غير مختصة إذ أن الذي يترتب عليه البطلان هو عدم الاختصاص بين المحاكم وليس بين الدوائر ، وهذا المبدأ الذي قرره دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا ليس خافياً علي المحكمة الحريصة علي وحدة الدعوى دون تجزئة بما لا يضر بالعدالة و بحسبان أن القرار المطعون فيه يخص دخول رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و الوزراء و المحافظين في ربوع مصر و من ثم ينعقد لها الاختصاص بنظر الدعوى الماثلة .

(يراجع في ذلك : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢٥٢٦٨ لسنة ٥٦ ق . ع دائرة توحيد المبادئ بجلسة ٢٠١٢/١/١٤)

ومن حيث أنه الدعوى قد أصبحت مهياة للفصل في موضوعها فمن ثم يغدو طلب وقف التنفيذ غير ذي موضوع . ومن حيث أنه عن شكل الدعوى فإن القرار المطعون فيه من القرارات السلبية التي لا تنقيد في الطعن عليها بمواعيد دعوى الإلغاء طالما ظلت حالة الامتناع قائمة ، و إذ استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية الأخرى فمن ثم تكون مقبولة شكلاً . و من حيث أنه عن مصلحة المدعيتين ، فقد أستقر قضاء هذه المحكمة مؤيداً مع المحكمة الإدارية العليا أنه و أن كان من الواجب في المصلحة أن تكون شخصية مباشرة و قائمة إلا أنه في مجال دعوى الإلغاء و حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد و اعتبارات المشروعية و النظام العام فإن شرط المصلحة يتسع لكل دعوى يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعل هذا القرار يؤثر في مصلحة جدية له ، دون أن يعنى ذلك الخلط بينها و بين دعوى الحسبة .

(يراجع في ذلك : حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقمي : ١٦٨٣٤ ، ٦٨٩٧١ لسنة ٥٢ ق . ع بجلسة ٢٠٠٦/١٢/١٦) ومن حيث أن المدعيتين تعملان بجامعة الأسكندرية و هي إحدى الجهات التي يسرى بشأنها الحد الأقصى للدخول و ربطه بالحد الأدنى وفقاً لما نص عليه رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ و كذا المرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ٢٠١١ بشأن الحد الأقصى للدخول و ربطه بالحد الأدنى ، و ذلك ما يتناوله القرار المطعون فيه للحد الأقصى للدخول للفئات المطلوب إخضاعها ، ومن ثم تكون لهما مصلحة لا يرب فيها في الطعن على القرار المطعون فيه لاتصال ذلك القرار باعتبارات المشروعية و النظام

العام و سيادة القانون على الجميع دونما استثناء بقية المحافظة على المال الذي يشترك فيه المواطنين ، خاصة بعد قيام ثورة ٢٥ يناير للقضاء على كل مظاهر الفساد التي استشرت حينذاك و للحيلولة دون تكراره ، مما تكون معه مصلحتهما جلية المعنى و المقصد ، مع الاكتفاء بذكر ذلك في الأسباب عوضا عن المنطوق .

ومن حيث أنه عن موضوع الدعوى ، فإن المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٢٤٢ لسنة ٢٠١٢ بشأن الحد الأقصى للدخول و ربطه بالحد الأدنى الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة تنص على أنه : ((لا يجوز أن يزيد مجموع الدخل الذي يتقاضاه من المال العام سنويا أي شخص من العاملين في الدولة الخاضعين لأحكام نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ أو العاملين بقوانين خاصة أو من العاملين بالهيئات العامة الخدمية و الاقتصادية و غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة و الكادرات الخاصة سواء كان شاغلا لوظيفة دائمة أو مؤقتة أو وظيفة قيادية أو نكرانية أو مستشارا أو خبيراً وطنياً أو بأي صفة أخرى على خمسة و ثلاثين مثل الحد الأدنى لمجموع أقل دخل في ذات الجهة التي يعمل بها من يشغل وظيفة من الدرجة الثالثة التخصصية أو ما مثل الحد الأدنى لمجموع أقل دخل في ذات الجهة التي يعمل بها من يشغل وظيفة من الدرجة الثالثة التخصصية أو ما يعادلها أو أدنى وظائف الجهات التي تنظم شئون أعضائها قوانين خاصة ، وذلك سواء كان ما يتقاضاه بصفة مرتب أو مكافأة لأي سبب أو حافزاً أو أجراً إضافياً أو بدلاً أو مقابل حضور جلسات مجلس إدارة أو لجان في جهة عمله أو أية جهة أخرى .." .

وتنص المادة الخامسة من المرسوم بقانون المشار إليه على أنه " ينشر هذا المرسوم بقانون في الجريدة الرسمية وتكون له قوة القانون ويعمل به اعتباراً من أول يناير ٢٠١٢ " . وقد صدر في ٢٨ ديسمبر ٢٠١١ ، (الجريدة الرسمية العدد ٥٢ تابع (أ) في ٢٩ ديسمبر ٢٠١١) وتنفيذاً لذلك أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ في ٢٨ مارس ٢٠١٢ ونص في المادة الثانية منه على أن " تسري أحكام هذا القرار على :

- العاملين المدنيين بالدولة الخاضعين لأحكام قانون العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .
- العاملين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بإصدار قانون نظام العاملين بالقطاع لعام .
- العاملين بالهيئات العامة والقومية الخدمية والاقتصادية .
- العاملين المخاطبين بقوانين خاصة أو كادرات خاصة وتشمل :

الهيئات القضائية - أعضاء هيئة التدريس بالجامعات - أعضاء هيئة الشرطة - أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات - أعضاء هيئة الرقابة الإدارية - هيئة قناة السويس ، البنك المركزي والبنوك العامة - أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي - الأشخاص الاعتبارية العامة المنشأة بقانون أو بقرار رئيس الجمهورية أو بقرار من رئيس مجلس الوزراء التي منحت الشخصية الاعتبارية واعتبرت وفقاً لقرار إنشائها من الأشخاص الاعتبارية العامة .

وتسري أحكام هذا القرار على الشاغلين للوظائف في الجهات السابقة سواء أكان الشغل للوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة أو في وظيفة قيادية أو تكرارية أو مستشاراً أو خبيراً وطنياً أو بأي صفة أخرى " .

ومن حيث أنه يستفاد مما تقدم أن المرسوم بقانون سالف الذكر قد تضمن قاعدة عامة بشأن الحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى بمقتضاها أنه لا يجوز أن يزيد مجموع الدخل الذي يتقاضاه من المال العام أي شخص من العاملين الدولة بأي صفة على خمسة و ثلاثين مثل الحد الأدنى لمجموع أقل دخل في ذات الجهة التي يعمل بها من يشغل وظيفة من الدرجة الثالثة التخصصية أو ما يعادلها وسواء كان شغله للوظيفة بصفة دائمة أو مؤقتة ، وأن تلك القاعدة العامة المجردة تسري على جميع من يعمل في الدولة بلا استثناء ، ومن القواعد الأصولية أن العام يسري على عموم ما لم يقيد نص خاص من ذات الجهة وبذات الإدارة ، ولا يجوز لسلطة أدنى أن تخصص ما ورد بقاعدة عامة صدرت بأداة تشريعية أعلى فلا تخصيص بغير مخصص .

ومن حيث أن الأصل أن المجلس العسكري كان قائماً ولديه مآل يد السلطة التشريعية ، وكان مرد ذلك ألا تكون الدولة بعيدة عن حكم القانون و سيادته والمرسوم بقانون الصادر من القوات المسلحة إبان ذاك الوقت كان مشروعاً ويؤتي كل ثمراته القانونية ، وليس لسلطة أدنى مثل مجلس الوزراء أن يخصص عموم ما يصدر من تشريع تضمن قاعدة عامة صدرت في هذا الخصوص ليخضع بعض الفئات للحد الأقصى للدخول دون البعض الآخر على نحو يخالف القاعدة العامة التي ألزمت خضوع كل شخص يعمل في الدولة له أياً كانت صفته ، وأياً كان ذلك إفتئاتاً على سلطة أعلى كانت لازمة لإعلاء سيادة القانون .

ومن حيث أن التسريب الذي ابتدعته الجهات الإدارية للحيلولة دون تطبيق التشريع كقاعدة عامة ومجردة على الكافة هو الذي نال من سيادة الدولة القانونية وهز من أركانها وهو الذي عانت منه البلاد طويلا ، وهو الباعث على الثورة الشعبية التي اندلعت في ٢٥ يناير ٢٠١١ معلنة بكبرياء تحطيم كل مظاهر الفساد الذي قامت الثورة من أجله وأزاحت النظام وأزالته من الوطن ، فكانت الثورة الخلاص المبارك ومن ثم فلا يجوز أن يكون هناك بابا مواربا يسمح بقصر القواعد القانونية الحاكمة و جعلها استثناء من الأصل الذي صدرت بمنطوقه و ابتغاء تحقيقه ، فإذا كان المرسوم بقانون قد نص من ألفاظ العموم و الشمول بخضوع أى شخص يعمل فى الدولة أيا كانت صفته فليس لأي سلطة أدنى أن تنال من هذا العموم ، وتحدد فئات دون أخرى على نحو ما نظوى عليه القرار السلبي المطعون فيه إذ تعمد عدم إدراج فئات : رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و المحافظين من الخضوع للحد الأقصى للدخول وهم الفئة التي كان يجب أن تلتزم و تخضع لمضمون هذا المرسوم بقانون باعتبار أن هؤلاء هم المثل والقوة فى المجتمع وأن صلاحهم أو فسادهم يؤثر وينعكس حتما على الشعب ، وينقل إليه الصلاح أو الفساد حيثما يولوا عليهم ، فالناس على دين رؤسائهم فى مجال المسئولية والالتزام بحكم القانون .

ومن حيث أنه إعمالا لما تقدم ، ومتى كان الثابت أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ بشأن القواعد التنفيذية للحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى قد حدد فئات معينة وهم المخاطبين بقوانين خاصة وحددتهم بالهيئات القضائية و أعضاء كل من هيئة التدريس بالجامعات و الشرطة والجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية و قناة السويس و البنك المركزي المصري والبنوك العامة و السلك الدبلوماسي والقنصلي فضلا عن العاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام و الأشخاص الاعتبارية العامة دون أن يشمل فئات أخرى هم: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والمحافظين، على الرغم من أن المرسوم بقانون الذي صدر ذلك القرار تنفيذاً له قد تضمن من العموم والشموم ما يلزم تحديد الحد الأقصى للدخول وربطه بالحد الأدنى لأي شخص يعمل في الدولة وأياً كان صفته ، فمن ثم يكون قرار رئيس مجلس الوزراء بالامتناع عن إدراج تلك الفئات ضمن الفئات الواردة بقراره رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ يمثل قراراً سلبياً مخالفاً للقانون، ودون أن يحاج في ذلك القول بأهم يخضعون للحد الأقصى للدخول بموجب قانون العاملين المدنيين بالدولة، فذلك مردود عليه بنص المادة (٤٠) من ذلك القانون التي نصت على أن تحدد بداية ونهاية أجور الوظائف بكل درجة وفقاً لما ورد بالجدول رقم (١) المرفق، وبالإطلاع على ذلك الجدول فقد خلا من تحديد فئات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين ، وأن أعلى وظيفة وردت به هي درجة وكيل أول وزارة، ودون أن ينال من ذلك كذلك ، القول بأن تلك الفئات يشغلون مناصب سياسية لا تخضع للقاعدة العامة الواردة في المرسوم بقانون وقرار رئيس مجلس الوزراء سالف الذكر ، ذلك أن كليهما لم يفرق بين الوظائف والمناصب السياسية بل أورد في اعتراف صريح بخضوع كل من يعمل في الدولة أياً كانت صفته ولو بصفة مؤقتة ، ومن ثم يكون قرار رئيس مجلس الوزراء بالمطعون فيه بالامتناع عن إدراج تلك الفئات الأخرى الواردة بقراره رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٠ قراراً سلبياً مخالفاً للقانون مما يتعين معه الحكم بإلغائه وما يترتب على ذلك من آثار أخصها إخضاعهم للحد الأقصى للدخول، أخذاً في الاعتبار أن المرسوم بقانون المشار إليه قد نسخ القواعد السابقة ضمناً فيما يخص القوانين السابقة على صدره فيما يخالفه بشأن المخصصات المالية لرئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بصدد الحد الأقصى.

ومن حيث أن المحكمة وهي تتصدى لهذه الدعوى الحقوقية ونزاعات المواطنين من الموظفين بشأنها وهي العليمة بأنها تقضى ولا تحل محل الإدارة في تسيير أركان الدولة، ولكنها لا تستطيع أن تقض الطرف فيما تلحظه من تهذيب القرار الطعين من شوائبه حتى لا يفلت تصرف الإدارة من الهواية والصواب الذي عناه المشرع وهدف إليه، قد تكشف لديها عن الحكمة والمسار التاريخي لاحترام القواعد القانونية أن الأخطار التي تنتج عن مخالفة القواعد القانونية والإقالات من شمولها وقصرها على فئات محددة لتفوز الأخرى بالمال والنفوذ والسيطرة ، هو الأمر الذي مكن البعض في ظل النظام السابق من سلب المال العام والإقالات به إلي حيث مستقر سحق قد يصعب على أجهزة الدولة الوصول إليه بالطرق المشروعية ، ومن ثم يضيع على الوطن جهد

٥- تابع : الدعوى رقم ٩٦٠ لسنة ٦٧ ق

أبنائه وعرق بل ودماء أفرادهم، وهذا بسبب عدم إحكام الصياغة القانونية التي تتولاها الجهات التنفيذية ولو في مستواها الأعلى مثل قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي المطعون فيه الذي نال كثيراً من عموم وشمول قراره رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ وكذا المرسوم بقانون الصادر من المجلس الأعلى للقوات المسلحة الذي ارتضاه الشعب كسلطة حكم وتشريع في الفترة الانتقالية للثورة حتى تم تسليم سلطة الحكم لرئيس مدني منتخب لم يعترض عليه المجلس الأعلى للقوات المسلحة بل هو الذي دعمه بوصفه المعبر عن نبض الشارع المصري وخادماً لإرادته في ذلك الوقت، وقد كان الشعب يأمل في مشروع الدستور الجديد أن يتضمن تلك القاعدة بخضوع كل من يعمل في الدولة أياً كانت صفته للحد الأقصى للدخول دونما استثناء، إلا أن المادة (١٤) منه جاءت مخيبة لأمال الشعب حينما أجازت الاستثناء بقانون من الخضوع للحد الأقصى للدخول ، ولم يصبح ذلك المشروع دستوراً نافذاً معمولاً به حتى تاريخ صدور الحكم المائل.

ومن حيث أن يخسر الدعوى يلزم مصروفاتها عملاً بنص المادة ١٨٤ مرافعات.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة: بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن إدراج فئات: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين ضمن الفئات الواردة بقراره رقم ٣٢٢ لسنة ٢٠١٢ وما يترتب عي ذلك من آثار أخصها إخضاعهم للحد الأقصى والأدنى للدخل كسائر العاملين في الدولة وذلك على النحو المبين بالأسباب وألزمت الجهة الإدارية المصروفات.

رئيس المحكمة

السكرتير