

باسم الشعب المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الرابع من مايو سنة 2019م، الموافق الثامن والعشرين من شعبان سنة 1440 هـ.

برئاسة السيد المستشار الدكتور / حنفي على جبالى
رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين: سعيد مرعى عمرو والدكتور حمدان حسن فهمى والدكتور
محمد عماد النجار والدكتور عبد العزيز محمد سالمان والدكتور
طارق عبد الجواد شبل وطارق عبد العليم أبو العطا نواب رئيس المحكمة
وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشرى رئيس هيئة المفوضين
وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع أمين السر

أصدرت الحكم الآتى
فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 98 لسنة 24 قضائية "دستورية"

المقامة من

حمدى عبد المجيد يس

ضد

- 1 - رئيس الجمهورية
 - 2 - رئيس مجلس الوزراء
 - 3 - رئيس مجلس النواب
 - 4 - المصطفى العام للشركة المصرية لتجارة الكيماويات والمعادن (سيجال)
 - 5 - رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى
- الإجراءات

بتاريخ السابع عشر من مارس سنة 2002، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى، قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طالباً الحكم بعدم دستورية نص المادة الثالثة من القانون رقم 101 لسنة 1987 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة والقطاع العام.

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

كما قدمت الهيئة القومية للتأمين الاجتماعى مذكرة، طلبت فيها الحكم أصلياً: بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق القانونى، واحتياطياً: برفضها.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة بجلسة 2019/4/6، إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم، مع التصريح بمذكرات فى أسبوع، وفى الأجل المشار إليه أودعت الهيئة المدعى عليها الأخيرة مذكرة طلبت فيها الحكم أصلياً: برفض الدعوى، واحتياطياً: فى حالة الحكم بعدم الدستورية؛ إعمال أثر الحكم من اليوم التالى لتاريخ نشره فى الجريدة الرسمية.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.
حيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - فى أن المدعى كان ضابطاً بالقوات المسلحة، وأحيل للتقاعد فى 1984/1/2، وبتاريخ 1985/4/16، عُين بالشركة المصرية لتجارة المعادن (سيجال) - إحدى شركات القطاع العام وقتئذ - بوظيفة مدير عام الإدارة الهندسية، وبصدور القانون رقم 101 لسنة 1987 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة والقطاع العام، قامت الشركة بصرف العلاوة الخاصة المقررة بهذا القانون للمدعى بنسبة 20% من الأجر الأساسى فى 1987/7/1، وتسوية راتبه على هذا الأساس، وبتاريخ 1996/11/16، ورد إلى الشركة مناقضة الجهاز المركزى للمحاسبات، بعدم جواز صرف تلك العلاوة للمدعى، كونه تقرر له زيادة فى معاشه العسكرى بنفس النسبة، إعمالاً لنص المادة الثالثة من القانون رقم 101 لسنة 1987 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة والقطاع العام، والتي حظرت الجمع بين العلاوة والزيادة فى المعاش التى تقرر اعتباراً من 1987/7/1، فأصدرت الشركة القرار رقم 560 لسنة 1996 بتعديل راتب المدعى واسترداد قيمة العلاوة الخاصة سالفه البيان، فأقام المدعى الدعوى رقم 1394 لسنة 1997 أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية ضد المدعى عليهما الرابع والخامس طالباً الحكم أصلياً: باستحقاقه صرف العلاوة الخاصة المقررة بالقانون رقم 101 لسنة 1987 المشار إليه، وقدرها 20% اعتباراً من 1987/7/1، وضمها لمرتبه اعتباراً من 1992/7/1، واحتياطياً: بإحالة الدعوى للمحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص المادة الثالثة من القانون رقم 101 لسنة 1987 المار ذكره. وبجلسة 2001/2/24، حكمت المحكمة برفض الدعوى، فأقام المدعى الاستئناف رقم 261 لسنة 118 قضائية، أمام محكمة استئناف القاهرة، وبجلسة 2002/1/14، حكمت المحكمة بوقف السير فى الاستئناف وفقاً لتعليقياً، وتكليف المستأنف برفع دعوى أمام المحكمة الدستورية العليا لبيان مدى دستورية نص المادة الثالثة من القانون رقم 101 لسنة 1987، وذلك فى ميعاد لا يجاوز ثلاثة أشهر، فأقام المدعى دعواه المعروضة.

وحيث إنه عن الدفع المبدى من الهيئة المدعى عليها الأخيرة بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق القانونى، فإنه مردود: بأن الثابت بالأوراق أن الدعوى المعروضة قد أقيمت إثر دفع بعدم الدستورية أبدى من المدعى، وقدرت محكمة الموضوع - محكمة استئناف القاهرة - جديته، وصرحت له برفع الدعوى الدستورية، فأقام دعواه المعروضة، ومن ثم تكون هذه الدعوى قد

استوفت الشروط المنصوص عليها في قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979، وبالتالي يكون ذلك الدفع قد جاء بلا سند من القانون جديرًا بالالتفات عنه.

وحيث إن المادة الثالثة من القانون رقم 101 لسنة 1987 بتقرير علاوة خاصة للعاملين بالدولة والقطاع العام، والمستبدلة بالقانون رقم 137 لسنة 1988 - والمعمول به بأثر رجعي منذ صدور القانون رقم 101 لسنة 1987 عملاً بنص المادة الثانية منه - تنص على أنه "لا يجوز الجمع بين العلاوة الخاصة المنصوص عليها في هذا القانون وبين الزيادة التي تقررت - اعتبارًا من أول يوليو سنة 1987 - في المعاش المستحق للعامل عن نفسه، فإذا زادت قيمة العلاوة على الزيادة في المعاش أدى إلى العامل الفرق بينهما من الجهة التي يعمل بها".

وحيث إن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الحكم في المسألة الدستورية مؤثرًا في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها، والمطروحة على محكمة الموضوع. متى كان ذلك، وكانت رحي الدعوى الموضوعية تدور حول طلب المدعى - باعتباره من العاملين بإحدى شركات القطاع العام وقت تطبيق القانون المطعون فيه - تقرير أحقيته في صرف العلاوة الخاصة المقررة بالقانون رقم 101 لسنة 1987، وكانت المادة الثالثة من ذلك القانون المستبدلة بالقانون رقم 137 لسنة 1988 هي التي تحول دون استحقاقه تلك العلاوة، بحظرها الجمع بينها وبين الزيادة في المعاش المقررة في 1987/7/1، التي صُرِّفت للمدعى باعتباره من أصحاب المعاشات، ومن ثم تتوافر للمدعى المصلحة الشخصية المباشرة في الطعن على نص المادة الثالثة من القانون المشار إليه بعد استبدالها بالقانون رقم 137 لسنة 1988، ويكون الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة، قد جاء بلا سند من القانون، جديرًا بالالتفات عنه.

وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون فيه، فيما تضمنه من حظر الجمع بين العلاوة المقررة بهذا القانون والزيادة في المعاش التي قررت اعتبارًا من 1987/7/1، مخالفته للدستور، تأسيسًا على أنه يتعارض مع حق العمل، ويخل بنظام التأمين الاجتماعي، كما أنه ينطوي على اعتداء على الحق في الملكية، وعدالة التوزيع وربط الأجر بالإنتاج، وكذلك الإخلال بمبدأ المساواة، حين قرر تلك العلاوة للبعض وحرَم منها آخرين، وذلك بالمخالفة لنصوص المواد (7، 13، 17، 23، 25، 34، 40، 122) من دستور سنة 1971، التي تقابلها نصوص المواد (8، 12، 17، 27، 35، 53، 128) من الدستور الحالي.

وحيث إن من المقرر أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية، التي تضمنها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم، دون غيره، إذ إن هذه الرقابة، إنما تستهدف أصلاً صون الدستور المعمول به، وحمائته من الخروج على أحكامه، وأن نصوص هذا الدستور تمثل دائمًا القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها، ومراعاتها، وإهدار ما يخالفها من التشريعات،

باعتبارها أسمى القواعد الأمرة، وعلى ذلك فإن هذه المحكمة تباشر رقابتها على النص الطعين، من خلال أحكام الدستور الصادر بتاريخ 2014/1/18، باعتباره الوثيقة الدستورية السارية.

وحيث إنه بالنسبة للنعي بمخالفة النص المطعون عليه للـمواد (8، 17، 128) من الدستور، فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن ما نص عليه الدستور في المادة (8) من قيام المجتمع على أساس من التضامن الاجتماعي، يعنى وحدة الجماعة فى بنيانها، وتداخل مصالحها لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها ببعض عند تزامنها، وترابط أفرادها فيما بينهم فلا يكون بعضهم لبعض إلا ظهيراً، ولا يتناحرون طمعاً، وهم بذلك شركاء فى مسئوليتهم عن حماية تلك المصالح، لا يملكون التنصل منها أو التخلي عنها، وليس لفريق منهم أن يتقدم على غيره انتهازاً، ولا أن ينال قدرًا من الحقوق يكون بها - عدوانًا - أكثر علوًا، وإنما تتصافر جهودهم وتتوافق توجهاتهم، لتكون لهم الفرص ذاتها التى تقيم لمجتمعاتهم بنيانها الحق، وتتهيأ معها تلك الحماية التى ينبغى أن يلوذ بها ضعفاؤهم، ليجدوا فى كنفها الأمن والاستقرار. كما جعل الدستور بنص المادة (17)، توفير خدمات التأمين الاجتماعى والضمان الاجتماعى التزامًا دستوريًا على الدولة، لا تملك منه فكاكًا، وأوكل إلى القانون بنص المادة (128)، بيان قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التى تتقرر على الخزنة العامة للدولة، وحالات الاستثناء منها، والجهات التى تتولى تطبيقها، باعتباره الأداة الدستورية لذلك. لما كان ذلك، وكان المشرع فى إطار تحديده للقواعد الحاكمة لصرف العلاوة الخاصة، بما يتفق والغاية من تقريرها، لم يجرز بمقتضى نص المادة الثالثة من القانون رقم 101 لسنة 1987 المستبدلة بالقانون رقم 137 لسنة 1988 - المطعون فيها - الجمع بينها وبين الزيادة فى المعاش المستحق للعامل عن نفسه، لاتحاد العلة من تقريرهما، وهى رفع مستوى المعيشة، ومواجهة الأوضاع الاقتصادية، وما ترتب عليها من زيادة الأسعار، ومع ذلك حرص المشرع فى هذا النص على تقرير حق العامل المستحق لمعاش، فى حالة زيادة قيمة العلاوة على الزيادة فى المعاش، فى الاحتفاظ بالفرق بينهما، وألزم جهة عمله بصرف هذا الفرق له، وذلك اتساقًا مع الأهداف التى رسدها المشرع، وسعى إلى تحقيقها من تقرير هذا التنظيم والحفاظ على حقوق العاملين وأصحاب المعاشات، بما لا خروج فيه على قواعد التضامن الاجتماعى، الذى جعله الدستور بنص المادة (8) منه، أساسًا لبناء المجتمع، أو مجاوزة من الدولة للالتزام الدستورى الملقى على عاتقها بموجب هذا النص فى توفير سبل التكافل الاجتماعى، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وداخلًا بما قرره من أحكام فى إطار سلطة المشرع فى تنظيم الحق فى التأمين الاجتماعى والضمان الاجتماعى المقررين بنص المادة (17) من الدستور، وبيان قواعد تحديد المرتبات والمعاشات طبقًا لنص المادة (128)، دون مساس بأصلها أو جوهرها، وهو القيد العام الضابط لسلطة المشرع فى مجال تنظيم ممارسة الحقوق والحريات، الذى قرره المادة (92) من الدستور.

وحيث إنه عن نعي المدعى بمخالفة النص المطعون فيه لحق العمل المنصوص عليه بالمادة (12) من الدستور، بحرمانه من العلاوة الخاصة حال استحقاقه الزيادة فى المعاش المقررة اعتبارًا من أول يوليو سنة 1987، فمردود بما جرى به قضاء هذه المحكمة - من أن العمل ليس ترفًا يمكن النزول عنه، ولا هو منحة من الدولة تبسطها أو تقبضها وفق مشيئتها لتحديد على ضونها من يتمتعون بها أو يمنعون عنها، ولا هو إكراه للعامل على عمل لا يقبل عليه باختياره، أو يقع

التمييز فيه بينه وبين غيره لا يعتبره لا يتعلق بقيمة العمل أو غير ذلك من الشروط الموضوعية التي تتصل بالأوضاع التي يجب أن يُمارَس فيها، وسواء انعكس هذا التمييز في شكل آثار اقتصادية أم كان مرهقاً لبيئة العمل ذاتها، مثيراً لنوازح عدائية فيما بين العاملين فيها. والأصل في العمل أن يكون إرادياً قائماً على الاختيار الحر، ذلك أن علائق العمل قوامها شراء الجهة التي تقوم باستخدام العامل لقوة العمل بعد عرضها عليها. ولا يجوز بالتالي أن يُحمل المواطن على العمل حملاً بأن يُدفع إليه قسراً، أو يُفرض عليه عنوة، إلا أن يكون ذلك وفق القانون - وبوصفه تدبيراً استثنائياً لإشباع غرض عام - وبمقابل عادل، وهي شروط تطلبها الدستور في العمل الإلزامي وقيد المشرع بمراعاتها في مجال تنظيمه، كي لا يتخذ شكلاً من أشكال السخرة النافية في جوهرها للحق في العمل باعتباره شرفاً، والمجافية للمادة (12) من الدستور. ولما كان اقتضاء الأجر العادل مشروطاً بالمادة (12) من الدستور، كمقابل لعمل تحمل الدولة مواطنيها عليه قسراً استيفاءً من جانبها لدواعي الخدمة العامة، ونزولاً على مقتضياتها، فإن الوفاء بهذا الأجر توكيداً للعدل الاجتماعي، وإعلاءً لقدر الإنسان وقيمه، واعترافاً بشخصيته المتنامية وما يتصل بها من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، يكون بالضرورة التزاماً أحق بالحماية الدستورية، وأكفل لموجباتها، كلما كان مقابلاً لعمل تم أدائه في نطاق رابطة عقدية أو علاقة تنظيمية ارتبط طرفاها بها، وحُدِّد الأجر من خلالها.

لما كان ذلك، وكانت العلاوة الخاصة تختلف عن العلاوات الدورية أو التشجيعية أو غيرها من العلاوات، كونها تقررت لكافة العاملين بالدولة والقطاع العام، لمواجهة الظروف الاقتصادية الصعبة التي واكبت التحولات الاقتصادية التي شهدتها البلاد في تلك الفترة، ولرفع مستوى معيشتهم دون ربطها بالإنتاج أو بكيفية أداء العامل لعمله ودرجة مهارته وكفاءته فيه، وكان المشرع، في الآن ذاته، قد قرر زيادة في المعاشات المدنية والعسكرية بالمقدار ذاته، وللهدف عينه، وهو رفع مستوى معيشة تلك الفئات ذات الدخل المحدودة، لمواجهة ارتفاع الأسعار. ولما كان الهدف من الزيادة في المعاش، وتقرير تلك العلاوة الخاصة واحداً، فقد نظم المشرع بموجب النص المطعون فيه كيفية صرف تلك العلاوة حال استحقاق العامل للزيادة التي تقررت في معاشه، حيث قرر صرفها له في المعاش، وقد أثر المشرع وفاء منه بالالتزام الدستوري الملقى على عاتق الدولة بمقتضى نص المادة (13) من الدستور، في حالة زيادة قيمة العلاوة على قيمة الزيادة في المعاش، على تقرير حق العامل في استحقاق الفرق بينهما مع التزام جهة عمله بصرف هذا الفرق له، بحيث لا يجمع بين العلاوة والزيادة في المعاش، دون الإضرار به. فإذا استفاد بها العامل في المعاش، فلا يحق له الاستفادة من العلاوة إلا بمقدار زيادة تلك الأخيرة عن الزيادة في المعاش، وذلك لتحقيق الغرض الذي أراده المشرع وهو رفع مستوى معيشته بمقدار تلك الزيادة، التي حرص المشرع على أن يصرف للعامل أكبرهما، بما يبرئ النص من مخالفته لحق العمل المنصوص عليه بالمادة (12) من الدستور.

وحيث إنه عن نعي المدعى مخالفة النص المطعون فيه لمبدأ المساواة، لتقريره تلك العلاوة لبعض العاملين وحرمان آخرين منها - وهم أصحاب المعاشات - بالمخالفة لنصي المادتين (4، 53) من الدستور، فإن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن مبدأ المساواة

أمام القانون، مؤداه أنه لا يجوز لأى من السلطتين التشريعية أو التنفيذية أن تبشر اختصاصاتها التشريعية التي ناطها الدستور بها، بما يخل بالحماية المتكافئة التي كفلها للحقوق جميعها، سواء فى ذلك تلك التى نص عليها الدستور أو التى حددها القانون. وبمراعاة أن الحماية المتكافئة أمام القانون التى اعتد الدستور بها، لا تتناول القانون من مفهوم مجرد، وإنما بالنظر إلى أن القانون تعبير عن سياسة محددة أنشأتها أوضاع لها مشكلاتها، وأنه تغياً بالنصوص التى تضمنها تحقيق أغراض بذاتها من خلال الوسائل التى حددها. وكلما كان القانون مغايراً بين أوضاع أو مراكز أو أشخاص لا تتحد واقعاً فيما بينها، وكان تقديره فى ذلك قائماً على أسس موضوعية، مستلهماً أهدافاً لا نزاع فى مشروعيتها، وكافلاً وحدة القاعدة القانونية فى شأن أشخاص تتماثل ظروفهم، بما لا يجاوز متطلباتها، وكلما كان القانون واقعاً فى إطار السلطة التقديرية التى يملكها المشرع ولو تضمن تمييزاً مبرراً، لا ينال من مشروعيته الدستورية أن تكون المساواة التى توخاها وسعى إليها، بعيدة حسابياً عن الكمال.

لما كان ذلك، وكان هدف المشرع - الذى لا نزاع فى مشروعيته - بتقريره العلاوة الخاصة، والزيادة فى المعاش، هو رفع مستوى معيشة تلك الفئة من المواطنين، ومواجهة ارتفاع الأسعار، وكان المركز القانونى للعامل الذى لا يستحق معاشاً - فى خصوص استحقاقه العلاوة الخاصة - يختلف عن المركز القانونى للعامل الذى يستحق معاشاً، ذلك أن الأخير استحق الزيادة فى المعاش، وبالتالي لا يستحق الزيادة فى العلاوة إلا بمقدار زيادة الأخيرة عن مقدار الزيادة فى المعاش، وذلك لاستنفاده الغرض الذى قصده المشرع من تقرير تلك الزيادة، على عكس الأول الذى استحق الحصول على العلاوة الخاصة وحدها، مما يتضح منه أن المشرع لم يحرم العاملين أصحاب المعاشات من العلاوة الخاصة إلا بمقدار الزيادة التى تقررت لهم فى المعاش، لاختلاف مركزهم القانونى عن غيرهم من العاملين من غير أصحاب المعاشات، ويكون النص المطعون فيه - والحال كذلك - لا يخالف المادة (53) من الدستور.

وحيث إنه عن النعى بمخالفة النص المطعون فيه للمادتين (27، 35) من الدستور، لانطوانه على اعتداء على حق الملكية الخاصة، وعدالة التوزيع؛ بحرمان المدعى من العلاوة الخاصة حال تمتعه بالزيادة فى المعاش، فمردود بأن المشرع حرص بما ضمنه النص المطعون فيه من أحكام، على تحقيق التوازن بين مصلحة العامل والمصلحة العامة، الذى أوجبته المادة (27) من الدستور، بما يحقق الهدف من تقرير العلاوة الخاصة والزيادة فى المعاش، فجعل حظر الجمع بينهما مقيداً بالأ تزايد قيمة العلاوة الخاصة عن قيمة الزيادة فى المعاش، وفى حالة زيادة قيمتها عن قيمة الزيادة فى المعاش، أوجب المشرع على جهة العمل منح العامل الفرق بينهما، بما لا يتضمن مساساً بحق الملكية أو بأحد عناصره، ذلك أن كلاً من العلاوة الخاصة أو الزيادة فى المعاش لا تعد أحد العناصر المادية للذمة المالية للعامل أو صاحب المعاش، إلا إذا توافرت لها شروط استحقاقها، التى يحكم مشروعيتها من الوجهة الدستورية توافيقها مع أحكام الدستور، بما مؤداه أن ما تضمنه النص المطعون فيه من أحكام لا ينطوى على مساس بالحق فى الملكية بالنسبة للعامل أو صاحب المعاش، أو انتقاص من أحد عناصر ذمتها المالية، كما لا يخل

بالتزام الدولة بضمان التوزيع العادل لعوائد التنمية، الذى قرره نص المادة (27) من الدستور، واعتبره أحد الالتزامات الاجتماعية التى يتعين على النظام الاقتصادى الذى تختاره الدولة كغاية تحقيقه، إذ يمثل النص المطعون فيه أحد الوسائل التى انتهجها المشرع لتحقيق تلك الغايات، والوفاء بذلك الالتزام الدستورى. ومن ثم لا يتمخض النص المطعون فيه عن أى مخالفة لنصوص المواد (4، 8 ، 12، 17، 27، 35، 53، 128) من الدستور.

وحيث إن النص المطعون فيه لا يخالف أى نص آخر فى الدستور، فمن ثم يتعين القضاء برفض الدعوى.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة برفض الدعوى، وبمصادرة الكفالة، وألزمت المدعى المصروفات ومبلغ مائتى جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

رئيس المحكمة

أمين السر