بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٤٤١
بتاريخ :	٢٠١٣/٦/١

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٨٦ / ٦ / ٦٧٦

السيد/ محافظ البحيرة

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٤٥٨) المؤرخ ٢٠١٢/٥/٩ بشأن صرف المقابل النقدى لرصيد الإجازات الاعتيادية للعاملين بالمحافظة بموجب توصية لجنة التوفيق فى بعض المنازعات دون الحصول على حكم قضائى بذلك.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه ورد إلى محافظة البحيرة كتاب وزير التنمية المحلية رقم (٩٦) بتاريخ ٢٠١٢/١/١٦ متضمناً صرف المقابل النقدى لرصيد الإجازات الاعتيادية للعاملين الذين انتهت خدمتهم بمجرد تقديم توصية لجنة التوفيق فى بعض المنازعات دون الحصول على حكم قضائى، وبناء عليه تم مخاطبة الوحدات المحلية وجميع الجهات التابعة للمحافظة لإعمال مقتضى كتاب وزير التنمية المحلية. إلا أن قطاع الخدمة المدنية بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة اعترض على ذلك استناداً إلى نص الفقرة الأخيرة من المادة (٦٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة التى تقرر حق العامل فى المقابل النقدى لرصيد إجازاته الاعتيادية التى لم يحصل عليها بما لا يجاوز أربعة أشهر، وأن ما زاد عن هذا القدر يتعين اللجوء للقضاء للمطالبة به.

وساقت المحافظة حالة السيد/ حسن إبراهيم محمد الصاوى - كحالة واقعية لأحد العاملين السابقين بالمحافظة الذين لجأوا إلى لجنة التوفيق فى بعض المنازعات وحصلوا على توصية بأحقيتهم فى تقاضى المقابل النقدى لرصيد إجازاتهم الاعتيادية ووافق عليها الطرفان وذُيلت بالصيغة التنفيذية. إلا أنه إزاء إصرار الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على ضرورة اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم بالمقابل النقدى لما زاد عن الأربعة أشهر تطلبون الإفادة بالرأى.

ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة فى ٢ من يناير عام ٢٠١٣م، الموافق ٢٠ من صفر عام ١٤٣٤هـ؛ فاستبان لها أن المادة (٦٥) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ تنص على أن: "يستحق العامل إجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل فى حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية وذلك على الوجه التالى: ١-.... ٢-.... ٣- .... ٤- .... ولا يجوز تقصير أو تأجيل الإجازة الاعتيادية أو إنهاؤها إلا لأسباب قومية تقتضيها مصلحة العمل، ويجب فى جميع الأحوال التصريح بإجازة اعتيادية لمدة ستة أيام متصلة، ويحتفظ العامل برصيد إجازاته الاعتيادية على أنه لا يجوز أن يحصل على إجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز ستين يوما فى السنة بالإضافة إلى الإجازة الاعتيادية المستحقة له عن تلك السنة، فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الإجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الأساسى مضافا إليه العلاوات الخاصة التى كان يتقاضاها عند انتهاء خدمته وذلك بما لا يجاوز أجر أربعة أشهر، ولا تخضع هذه المبالغ لأية ضرائب أو رسوم".

وأن المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٩ معدلاً بالقانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "أحكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير مُلزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة. وتنشر الأحكام والقرارات المشار إليها فى الفقرة السابقة فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها. ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص".

وأن المادة الأولى من القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها تنص على أن: "ينشأ فى كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة أو أكثر، للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة"، وتنص المادة التاسعة منه على أن: "تصدر اللجنة توصيتها فى المنازعة، مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها وذلك فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها، وتعرض التوصية – خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها – على السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع،

فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوما التالية لحصول العرض قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى، ويبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن الأحكام الصادرة فى الدعاوى الدستورية تكون لها حجية مطلقة ولا يقتصر أثرها على الخصوم فى تلك الدعاوى وإنما يمتد إلى الكافة وإلى جميع سلطات الدولة، وإنه لئن كان المشرع عند بيانه للآثار التي تترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي بشأن مجال تطبيقه قد أعمل الأثر الفورى للحكم، إلا أن ذلك لا يعني أن يقتصر عدم تطبيق النص على المستقبل فحسب، وإنما ينسحب أيضاً بأثر رجعي إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم على اعتبار أن القضاء بعدم دستورية نص تشريعي يكشف عما به من عوار دستوري مما يعني زواله منذ بدء العمل به على أن يستثني من هذا الأثر الرجعي الحقوق، والمراكز التي تكون قد استقرت من قبل والتي لا يجوز المساس بها، وهو ما لا يتأتى إلا بصيرورة الحكم الصادر فيها باتاً، أو بانقضاء مدة تقادم تكون قد لحقتها.

ولا يغير من ذلك صدور القانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨ بتعديل الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا للحد من الأثر الرجعي لأحكام المحكمة إذ لم يأت هذا التعديل بما يلغي الأثر الرجعي لأحكام المحكمة الدستورية العليا باعتباره أصلاً فى هذه الأحكام ذلك أن الحكم بعدم دستورية نص يكشف عن وجود عيب خالط النص منذ نشأته أدى إلى وأده فى مهده بما تنتفي معه صلاحيته لترتيب أي أثر منذ تاريخ نفاذه، كما يكشف عن وجود حكم قانوني واجب الاتباع كان ينبغي أن يعمل به عند صدور النص الباطل، وهو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (١٦٨) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه من أن هذا التعديل استهدف أولاً: تخويل المحكمة سلطة تقدير أثر غير رجعي لحكمها فى ضوء الظروف الخاصة التي تتصل ببعض الدعاوى الدستورية التي تنظرها لمراعاة العناصر المحيطة بها وقدر الخطورة التي تلازمها. ثانياً: تقرير أثر مباشر للحكم إذا كان متعلقاً بعدم دستورية نص ضريبي، بما مؤداه المغايرة فى الحكم ما بين النص الضريبي المقضى بعدم دستوريته بتقرير أثر مباشر له وبين الحكم بعدم دستورية نص غير ضريبي وذلك بتقرير أثر رجعي له كأصل عام.

ولما كانت المحكمة الدستورية العليا قضت بجلسة ٢٠٠٠/٥/٦ في القضية رقم (٢) لسنة ٢١ قضائية "دستورية" بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة (٦٥) من قانون نظام العاملين

المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ فيما تضمنته من حرمان العامل من البدل النقدي لرصيد إجازاته الاعتيادية فيما جاوز أربعة أشهر متى كان عدم حصول العامل علي هذا الرصيد راجعاً إلي أسباب اقتضتها مصلحة العمل، فإن هذا الحكم بحسب الأصل العام ينطبق بأثر رجعي؛ ليكشف عن عدم دستورية النص المذكور منذ بدء العمل به، ويترتب عليه التزام جميع سلطات الدولة والكافة بتنفيذ مقتضاه، فتلتزم جميع الجهات الإدارية التى يطبق عليها قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة بأداء المقابل النقدى لكامل رصيد الإجازات الاعتيادية للعاملين التى لم يحصلوا عليها أثناء خدمتهم بهذه الجهات لأسباب اقتضتها مصلحة العمل وإن تجاوز هذا الرصيد أربعة أشهر محسوباً على الأجر الأساسى الذى كان يتقاضاه العامل عند انتهاء خدمته مضافاً إليه العلاوات الخاصة. وذلك دون اشتراط لجوء هؤلاء العاملين للجان فض المنازعات، أو المحكمة المختصة ما لم تكن هناك منازعة جدية بين الطرفين فى أصل، أو مقدار الاستحقاق.

كما استظهرت الجمعية العمومية – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن المشرع أصدر القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء لجان التوفيق فى بعض المنازعات التى تكون الوزارات والأشخاص الاعتبارية العامة طرفاً فيها متوخياً تحقيق عدالة ناجزة تصل بها الحقوق لأصحابها عن طريق تبسيط إجراءات فحص أنزعتهم عبر مرحلة توفيقية تسبق ولوج طريق الخصومة القضائية وقد تغنى عنه إذا ما انتهى النزاع ودياً بتوصية يقبلها أطراف النزاع، فأنشأ فى كل وزارة، أو محافظة، أو هيئة عامة، أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لجنة، أو أكثر للتوفيق فى المنازعات المدنية، والتجارية، والإدارية التى تنشأ بين هذه الجهات، وبين العاملين بها، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة، وتصدر هذه اللجنة توصيتها فى المنازعة مع إشارة موجزة لأسبابها تثبت بمحضرها، وذلك فى ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ تقديم طلب التوفيق إليها، وتعرض التوصية خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها على السلطة المختصة والطرف الآخر فى النزاع، فإذا اعتمدتها السلطة المختصة وقبلها الطرف الآخر كتابة خلال الخمسة عشر يوماً التالية لحصول العرض؛ قررت اللجنة إثبات ما تم الاتفاق عليه فى محضر يوقع من الطرفين ويلحق بمحضرها وتكون له قوة السند التنفيذى ويُبلغ إلى السلطة المختصة لتنفيذه، ومن ثم فلا يكون لها من بعد ذلك الامتناع عن التنفيذ بعد أن قبلت التوصية وذُيلت بالصيغة التنفيذية.

مجلس الدولة

ولما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن محافظة البحيرة لم تقم بصرف المقابل النقدى عن كامل رصيد إجازات المعروضة حالته السيد/ حسن إبراهيم الصاوى فإن مسلكها هذا لا يكون متفقاً وصحيح حكم القانون، ولا يغير من ذلك كونه جاء تنفيذاً لما قرره الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة من عدم صرف المقابل النقدى عما يجاوز أربعة أشهر إلا بموجب حكم قضائى، إذ كان يتعين عليها صرف هذا المقابل بمجرد المطالبة به – التزاماً بالحجية المطلقة لحكم المحكمة الدستورية العليا المنوه عنه – ما لم تكن هناك منازعة جدية بشأن هذا المقابل استحقاقاً، أو مقداراً على نحو ما سلف بيانه وذلك دون الحاجة ابتداء إلى اللجوء للجان فض المنازعات، أو المحكمة المختصة. إلا أنه وقد ألجأت المحافظة المعروضة حالته إلى التقدم إلى لجنة التوفيق فى المنازعات بطلب صرف المقابل النقدى لرصيد إجازاته الاعتيادية كاملاً، وبجلسة ٢٠١٢/٦/١٠ أصدرت اللجنة توصيتها لصالحه، وبتاريخ ٢٠١٢/٧/٢٢م تم اعتماد التوصية المشار إليها بموجب محضر الصلح المحرر بين المعروضة حالته والمفوض عن ديوان عام محافظة البحيرة، وبناءً على ذلك ذُيلت التوصية بالصيغة التنفيذية، ومن ثم صارت سنداً تنفيذياً تلتزم الجهة الإدارية بمقتضاه بصرف المقابل النقدى عن كامل رصيد إجازات المعروضة حالته، دون أن يتوقف ذلك على أى إجراء آخر.

ولا يفوت الجمعية العمومية فى هذا المقام التنويه بأن أخص واجبات الدول تجاه مواطنيها التزامها بتحقيق العدالة فى الروابط القائمة بينها وبينهم، فلا تلجئهم مطلاً، أو تسويفاً إلى ولوج سبيل المطالبة القضائية لنيل حقوق لم يعد هناك محل للمنازعة فيها بعد أن استقر القضاء على الفصل فى أصل استحقاقها على وجه معين، وباتت الحقيقة القانونية بشأنها واضحة جلية لا تحتمل لبساً، ومن ذلك الحق فى المقابل النقدى لرصيد الإجازات والمطالبة بالحق فى البدلات بأنواعها وسائر المنازعات المتعلقة بالشئون الوظيفية التى بات أمرها محسوماً باستقرار قضائى.

فحق التقاضى شأنه شأن غيره من الحقوق تتقيد ممارسته بالغاية منه، وبتحقيق المصلحة التى شُرِع من أجلها، وهى الفائدة العملية التى تنتج من رفع الدعوى وتتمثل فى إنهاء نزاع قائم وبيان وجه الحق فيه، فإذا كان الحق واضحاً باتت الدعوى غير منتجة، ويكون إلجاء الخصم إليها من قبيل اللدد والكيد، أو لتأخير الوفاء بالحق، الأمر الذى يعد خروجاً عن الممارسة المشروعة لحق التقاضى، ويدخل فى إطار التعسف فيه، ومما يندرج فى ذلك أيضاً، الاستمرار فى منازعات من هذا القبيل بعد أن تبين يقيناً وجه الحق فيها وهي أخطاء يجب على الإدارة الرشيدة أن تنأى بذاتها عنها،

أنها تفضى إلى غياب مفهوم الدولة الراعية لمواطنيها، وإثقال كاهل القضاء بقضايا نمطية تكرارية تعوقه عن الفصل بالسرعة اللازمة فى المُشكِل من الأنزعة، فضلاً عن إهدار وقت ومال الدولة والمواطن على حد سواء فى مثل هذه القضايا التى لا تُعرَض على القضاء إلا لتأخير أداء الحقوق المالية لمستحقيها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: الأصل هو حصول العامل على حقه فى المقابل النقدى لرصيد إجازاته الاعتيادية دون الحاجة إلى اللجوء إلى لجان فض المنازعات، أو المحكمة المختصة التزاماً بالحجية المطلقة لحكم المحكمة الدستورية العليا المشار إليه ما لم تكن هناك منازعة جدية بشأن هذا المقابل استحقاقاً أو مقداراً.

ثانياً: وجوب صرف المقابل النقدى لرصيد الإجازات الاعتيادية للمعروضة حالته بعد اعتماد السلطة المختصة للتوصية الصادرة من لجنة التوفيق فى بعض المنازعات وتذييلها بالصيغة التنفيذية، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ١/ ٦/ ٢٠١٣

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار الدكتور/
حمدي الوكيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/