بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٧٢٦
بتاريخ:	١٠ / ٤ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٣٣٠/١/٥٨

السيد الدكتور/ وزير التنمية المحلية

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٧٦) المؤرخ ٢٠١٤/٢/١٩، بشأن مدى أحقية السيد/ أسامة الصاوي عبد الباقي عمارة الذي يشغل وظيفة باحث قانوني بإدارة الشئون القانونية بديوان عام محافظة المنوفية، في الجمع بين صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المقضي له به بنسبة (٢٥%) من أجره الأصلي شهريًا بموجب الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالمنوفية في الدعوى رقم (٤١٣٤) لسنة ٢ق، وصرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المقضي له به بنسبة (٢٠%) من الأجر الأساسي شهريًا بموجب الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثانية بالمنوفية) في الطعن رقم (٤٧٠) لسنة ٩ ق.س.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٢٠ أصدرت المحكمة الإدارية بالمنوفية حكمًا بأحقية المعروضة حالته في صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة بنسبة (٢٥%) من الأجر الأصلي شهريًا، بدءًا من ٢٠٠٢/٧/٢ (تاريخ تسلمه العمل)، مع ما يترتب على ذلك من آثار وفروق مالية، وذلك استنادًا إلى أحكام القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ بنظام العاملين بالمجاري والصرف الصحي ومياه الشرب وجمع القمامة والنظافة، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٥٥) لسنة ١٩٨٣ بتقرير بدل ظروف ومخاطر الوظيفة للعاملين بالمجاري والصرف الصحى. وتم تنفيذ هذا الحكم وصرف البدل له بالنسبة المقضي بها. وبتاريخ ٢٠١٣/١/٢٠ أصدرت محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثانية بالمنوفية) حكمًا في الطعن رقم (٤٧٠) لسنة ٩ق.س بأحقيته في صرف بدل وظروف ومخاطر الوظيفة بنسبة (٢٠%)

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

من الأجر الأساسي شهريًا بدءًا من ٢٠٠٢/٧/٢، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وذلك استنادًا إلى أحكام القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١١) لسنة ١٩٨٦ بتقرير بدل ظروف ومخاطر الوظيفة ومقابل نقدي عن وجبة غذائية للعاملين بمياه الشرب. وطلب المعروضة حالته صرف البدل المقضي به له بالحكم الأخير بالإضافة إلى البدل الذي يُصرف له تنفيذًا للحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالمنوفية، فاستطلعت محافظة المنوفية رأي إدارة الفتوى المختصة بشأن جواز جمع المعروضة حالته بين البدلين المقضي بهما؛ فأحالت إدارة الفتوى الموضوع إلى اللجنة الأولى من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة، والتي انتهت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٤ إلى أحقية المعروضة حالته في صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة بنسبة (٢٥%) من الأجر الأساسي شهريًا فقط، دون الجمع بين النسبتين الواردتين في الحكمين سالفي الذكر، فوجَّه المعروضة حالته إنذارًا إلى محافظ المنوفية، ومدير عام الشئون القانونية بديوان عام المحافظة لتنفيذ الحكم الصادر لصالحه عن محكمة القضاء الإداري، وهو ما ارتأيتم معه طلب إبداء الرأي القانوني من الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٢ من مارس عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٣ من جُمادى الآخرة عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٠٠) من الدستور تنص على أن: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذى ينظمه القانون. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون، ..."، وأن المادة (١٠١) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨ تنص على أن: "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية..."، وأن المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "تسرى في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

كما تبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ بنظام العاملين بالمجاري والصرف الصحي ومياه الشرب وجمع القمامة والنظافة – المعدل بالقانونين رقمي (١٦) لسنة ١٩٨٥، و(٤) لسنة ١٩٩٩– تنص على أن: "تسري أحكام هذا القانون على العاملين الدائمين والمؤقتين بالهيئات القومية والعامة والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية الذين يشغلون وظائف يتعرض شاغلوها لظروف ومخاطر الوظيفة بأعمال المجاري والصرف الصحي ومياه الشرب وجمع القمامة في الميادين والطرق والشوارع

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

والحارات والأزقة ونظافتها. كما تسري عليهم أحكام القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالعاملين المدنيين بالدولة وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون أو يكون أكثر سخاءً للعامل. وتحدد الوظائف – الدائمة والمؤقتة – التي يتعرض شاغلوها لظروف ومخاطر الوظيفة في المجالات المشار إليها في الفقرة الأولى ومسمياتها من واقع جداول الوظائف المعتمدة لكل وحدة من الوحدات. ويصدر بهذا التحديد وبأعداد الوظائف اللازمة للتشغيل في كل وحدة قرار من السلطة المختصة بعد موافقة الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يُمنح العاملون الخاضعون لأحكام هذا القانون بدل ظروف ومخاطر الوظيفة بحد أقصى (٦٠%) من الأجر الأصلي تبعًا لظروف العمل والمخاطر التي يتعرض لها العامل، وذلك وفقًا للقواعد وللوظائف وبالنسب التي يحددها قرار من رئيس مجلس الوزراء".

وتبين لها أيضًا أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٥٥) لسنة ١٩٨٣ بتقرير بدل ظروف ومخاطر الوظيفة للعاملين بالمجاري والصرف الصحي، تنص على أن: "يُمنح العاملون الخاضعون لأحكام القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه بدل ظروف ومخاطر الوظيفة، وذلك في الأحوال وبالنسب المبينة فيما يلى منسوبة إلى الأجر الأصلي للعامل: (٦٠%) ... (٥٠%) ... (٢٥%) للعاملين في الخدمات المالية والإدارية والقانونية والأعمال المكتبية والخدمات المعاونة بدواوين وحدات المجاري والصرف الصحي"، وأن المادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١١) لسنة ١٩٨٦ بتقرير بدل ظروف ومخاطر الوظائف ومقابل نقدي عن وجبة غذائية للعاملين بمياه الشرب تنص على أن: "يُمنح العاملون بمياه الشرب الخاضعون لأحكام القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ المُعدَّل بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٥ بدل ظروف ومخاطر الوظيفة وذلك للوظائف التالية وبالنسبة المبينة قرين كل منها محسوبة على أساس الأجر الأصلي للعامل: ١- (٥٠%) ... ٢- (٤٠%) ... ٣- (٣٠%) ... ٤- (٢٠%) لشاغلي الوظائف الآتية: (أ) ... (ب) مختلف الوظائف بدواوين هيئات مياه الشرب".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن حجية الأمر المقضي تعني أن للحكم حجية فيما بين الخصوم بالنسبة إلى الحق ذاته محلاً وسببًا، وبمقتضاها يمتنع إعادة طرح النزاع في المسألة المقضي فيها في دعوى أخرى بشرط أن تكون هذه المسألة واحدة في الدعويين، وأن يكون الطرفان قد تناقشا فيها في الدعوى الأولى واستقرت حقيقتها بينهما بالحكم الأول استقرارًا جامعًا مانعًا، وأن تكون هي بذاتها الأساس فيما يدعى به في الدعوى الثانية بين الخصوم أنفسهم. والأصل أن تثبت هذه الحجية لمنطوق الحكم دون أسبابه، إلا أن هذه الأسباب تكون لها الحجية إذا ارتبطت ارتباطًا وثيقًا بمنطوق الحكم،

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بحيث لا يقوم المنطوق بغير هذه الأسباب، وتثبت هذه الحجية لكل حكم قطعي حتى لو كان قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن العادية، فتبقى قائمة مادام الحكم قائمًا، فإذا طعن عليه بطريق اعتيادي، كاستئناف، أُوقفت حجيته، وإذا أُلغي زال وزالت معه حجيته أما إذا تأيَّد ولم يعد قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن العادية بقيت له حجية الأمر المقضي، وأضيفت عليها قوة الأمر المقضي، وهى المرتبة العليا التي يصل إليها الحكم القضائي إذا أصبح نهائيًا غير قابل للطعن عليه بطريق من طرق الطعن العادية؛ ومن ثمَّ يتبين أن كل حكم حاز قوة الأمر المقضي يكون حتمًا حائزًا لحجية الأمر المقضي والعكس غير صحيح، فقوة الأمر المقضي أشمل وأعم من حجية الأمر المقضي. وحيث إنه وإن كانت هذه هي القاعدة العامة في الأحكام القضائية، إلا أن المشرع في المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة أفرد جميع أحكام محاكم مجلس الدولة – القطعية – بحكم خاص، حيث جعلها بمختلف درجاتها تحوز قوة الأمر المقضي بمجرد صدورها، وهذه القوة تشمل في طياتها الحجية.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك، أن الأحكام القضائية القطعية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة تفرض نفسها عنوانًا للحقيقة، ويلزم تنفيذها نزولاً على قوة الأمر المقضي الثابتة لها قانونًا والتي تشمل على نحو ما تقدم الحجية، لكون قوة الأمر المقضي التي اكتسبها الحكم تعلو على اعتبارات النظام العام بما لا يسوغ معه قانونًا – مع نهائية الحكم – إعادة مناقشته، وإنما التسليم بما قضى به؛ لأنه هو عنوان الحقيقة، وأن مقتضى تنفيذ الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي، أن يتم تنفيذه بالمدى الذى عينه الحكم، فيجب أن يكون التنفيذ كاملاً غير منقوص على الأساس الذى أقام عليه الحكم قضاءه، ومن هنا كان لزامًا أن يكون التنفيذ موزونًا بميزان القانون من جميع النواحي والآثار، حتى يُعاد وضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وصولاً إلى الترضية القضائية التي يبتغيها من يلجأ إلى محاكم مجلس الدولة.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع بموجب القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه قرر منح بدل ظروف ومخاطر الوظيفة بحد أقصى (٦٠%) من الأجر الأصلي للعاملين الدائمين والمؤقتين بالهيئات القومية والعامة والأجهزة الحكومية ووحدات الإدارة المحلية الذين يشغلون وظائف يتعرض شاغلوها لظروف ومخاطر الوظيفة بأعمال المجاري والصرف الصحي ومياه الشرب وجمع القمامة، وذلك تبعًا لظروف العمل والمخاطر التي يتعرض لها العامل، وعهد المشرع إلى رئيس مجلس الوزراء وضع قواعد صرف هذا البدل، وتحديد الوظائف التي يستحق شاغلوها صرفه، ونسب ذلك البدل، وتنفيذًا لذلك صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٥٥) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه مُحددًا مقدار بدل ظروف

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ومخاطر الوظيفة المستحق للعاملين بالمجاري والصرف الصحي بنسب تتراوح من (٢٥%) حتى (٦٠%) منسوبة إلى الأجر الأصلي للعامل، ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧١١) لسنة ١٩٨٦ المشار إليه مُحددًا مقدار بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المستحق للعاملين بمياه الشرب بنسب تتراوح من (٢٠%) حتى (٥٠%) من الأجر الأصلي للعامل.

ولاحظت الجمعية العمومية أن ما تضمنه قرارا رئيس مجلس الوزراء المشار إليهما لا يعدو أن يكون تنظيمًا لبدل ظروف ومخاطر الوظيفة المُقرر أصلاً بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣، وذلك في إطار تنفيذ ما ناطه المشرع برئيس مجلس الوزراء في هذا الشأن؛ إذ إن بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المنصوص عليه في هذين القرارين لا يعدو فى حقيقة الأمر أن يكون بدلاً واحدًا قرره المشرع لطوائف متعددة من العاملين، ووضع له حدًا أقصى، وأجاز تحديد مقداره بنسب متفاوتة فى حدود النسبة التى قررها كحد أقصى له، وهو ما كان يقتضى إصدار قرار واحد من رئيس مجلس الوزراء يتضمن القواعد الحاكمة لصرف هذا البدل، والوظائف التى يستحق شاغلوها تقاضيه، والنسب التى يتم صرفها على أساسه، وهو ما لم يتم اتباعه، حيث آثر رئيس مجلس الوزراء أن يُصدر قرارًا منفصلاً لكل من العاملين بالمجارى والصرف الصحى، والعاملين بمياه الشرب، وذلك بموجب القرارين رقمى (٩٥٥) لسة ١٩٨٣، و(٧١١) لسنة ١٩٨٦، المشار إليهما – على الترتيب – دون أن يعنى ذلك المغايرة بين بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المنظم فى القرارين، وإنما الحاصل أن كلاً من هذين القرارين يجريان فى إطار واحد ويكمل بعضهما بعضًا، هو تنفيذ ما أوكله المشرع إلى رئيس مجلس الوزراء من تحديد للقواعد والوظائف والنسب التى يتم وفقًا لها صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المقرر بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، مما يتعين معه التعامل معهما على أساس تدرج النسب المحددة بهما، وتداخلها، بحيث تغنى النسبة العليا للوظيفة الواحدة فى أحدهما عن النسبة الأقل للوظيفة ذاتها فى القرار الآخر.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت أن الحكمين الصادرين للمعروضة حالته قد اتفقا في أحقيته في صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة المقرر بالقانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٣، واختلفا في مقدار هذا البدل نتيجةً لاختلافهما في تحديد أي من قراري رئيس مجلس الوزراء آنفي البيان ينطبق عليه، حيث ذهب الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية إلى أن البدل يُستحق بنسبة (٢٥%) من الأجر الأصلي شهريًا، في حين ذهب الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري إلى أن البدل يُستحق بنسبة (٢٠%) من ذلك الأجر. ولما كان هذان الحكمان واجبى النفاذ، الأمر الذي يكون معه المعروضة حالته مستحقًا صرف البدل المقضي له به بالنسبة الكبرى أي بنسبة (٢٥%) من أجره الأصلي شهريًا، بحسبان أن صرف البدل له بهذه النسبة يتضمن تنفيذًا للحكم

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

الصادر عن محكمة القضاء الإداري، كما يتضمن فى الوقت ذاته تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية تنفيذًا كاملاً غير منقوصٍ.

ولا مجال للقول بأن المعروضة حالته يستحق الجمع بين النسبتين المقضي بهما، بما مؤداه صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة له بنسبة (٤٥%) من أجره الأصلي شهريًا، إذ يُعدُّ ذلك ابتداعًا لنسبةٍ لم يتضمنها أيٌّ من قراري رئيس مجلس الوزراء المشار إليهما سلفًا، واللذين يتعامدان على المحل ذاته، فضلاً عن تعارضه مع حقيقة أن ما قضى به الحكمان هو بدل واحد، حسبما سبق بيانه.

لـذلـــك

انتـــهت الجمـــعية العموميـــة لقســـمي الفـــتوى والتـــشريع، إلـــى أحقيـــة المعروضـــة حالتـــه في صرف بدل ظروف ومخاطر الوظيفة بنسبة (٢٥%) من أجره الأصلي شهريًا، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٠ / ٤ / ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع