مجلس الدولة
محكمة القضاء الإداري بالقاهرة
رقم ..... / ٨ / ١٠٠
بتاريخ .....

بسم الله الرحمن الرحيم
باسم الشعب
مجلس الدولة
المحكمة الإدارية العليا
الدائرة الأولى - موضوع
****

بالجلسة المنعقدة علنا فى يوم السبت الموافق ٢٠١٧/٧/١ م
برئاسة السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ محمد عبد الحميد مسعود
رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة
وعضوية السادة الأساتذة المستشارين/ أحمد محمد صالح الشاذلى ود. محمد أحمد عبد الوهاب خفاجى
وسامى رمضان محمد درويش وعبد القادر أبو الدهب يوسف .
نواب رئيس مجلس الدولة
بحضور السيد الأستاذ المستشار / محمد محمود إسماعيل رسلان
نائب رئيس مجلس الدولة ومفوض الدولة
وحضور السيد / كمال نجيب مرسيس
سكرتير المحكمة

****

أصدرت الحكم الآتي
في الطعن رقم ٥٤٩١٦ لسنة ٦٢ قضائية عليا

المقام من :
١- أحمد محمد سلامة حجازي .
٢- محمد محمد سلامة حجازي .

ضد :
١- رئيس مجلس الوزراء .
٢- وزير التضامن الاجتماعى .
٣- وزير المالية ..... ، بصفاتهم .

فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري " الدائرة الأولى "
بجلسة ٢٠١٦/٣/١٥ ، في الدعوى رقم ٨٨٩٤٧ لسنة ٦٨ ق
****

الإجـــــراءات

****

تخلص في أنه بتاريخ ٢٠١٦/٤/٢٨ ، أودع الأستاذ / إبراهيم حسن العزب المحامى بالنقض والإدارية العليا ، بصفته ، وكيلاً عن الطاعنين، قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقرير طعن قيد بجدولها قرين الرقم المذكور بعاليه فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري "الدائرة الأولى" في الدعوى رقم ٨٨٩٤٧ لسنة ٦٨ ق بجلسة ٢٠١٦/٣/١٥ ، والذي قضى في منطوقه " بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري ، وألزمت المدعين المصروفات "

وطلب الطاعنون – وللأسباب الواردة بتقرير الطعن – الحكم بقبول الطعن شكلا ، وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه ، والقضاء مجددًا في موضوع الدعوى الأصلية بالطلبات الواردة بختام صحيفتها ، وهى : أولا : بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن إصدار قراره بإدراج البطالة كمعيار لاستحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي ، وفقا للمادة الرابعة من قانون الضمان الاجتماعي رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠، معدلا بالقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٥ ، ثانياً : بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبى بالامتناع عن إصدار قراره بوضع ضوابط وقيمة الحدين الأدنى والأقصى لقيمة الاستحقاق – بعد الأخذ - بمعيار البطالة ، وفقا لنص المادة الخامسة من ذات القانون ، مع كافة ما يترتب على ذلك من آثار ، بحكم يصدر في مواجهة المطعون ضدهما الثاني والثالث ، وفي جميع الحالات إلزام المطعون ضده الأول المصروفات ، ومقابل أتعاب المحاماة عن درجتي التقاضي .

وقد أعلن الطعن إلى المطعون ضدهم على النحو الثابت بالأوراق .

وأعدت هيئة مفوضى الدولة تقريرا مسببًا بالرأى القانونى فى الطعن ارتأت فيه الحكم بقبول الطعن شكلا ، ورفضه موضوعًا ، وإلزام الطاعنين المصروفات عن درجتي التقاضي .

وقد تحدد لنظر الطعن أمام الدائرة الأولى – فحص - جلسة ٢٠١٦/١١/٢١ . وتدوول نظر الطعن أمامها على النحو الثابت بمحاضر جلساتها . حيث أودع الحاضر عن الطاعنين أربع حوافظ مستندات طويت على المستندات المعلاة بها ، وثلاث مذكرات . وبجلسة ٢٠١٧/٣/٢٥ ، قررت الدائرة الأولى – فحص - إحالة الطعن إلى هذه المحكمة ، وتدوول نظر الطعن أمامها على النحو الثابت بمحاضر جلساتها . حيث أودع الحاضر عن الطاعنين مذكرة صمم فيها على طلباته الواردة بتقرير الطعن . وبجلسة ٢٠١٧/٤/٢٢ ، قررت المحكمة إصدار الحكم في الطعن بجلسة اليوم مع التصريح بتقديم مذكرات لمن يشاء خلال أسبوعين . فقضى هذا الأجل دون تقديم أية مذكرات . وبجلسة اليوم صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه ومنطوقه لدى النطق به .

المحكمـــــــة
****

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات ، وبعد المداولة .
وحيث ان الطعن قد استوفى أوضاعه الشكلية المقررة قانونا ومن ثم فانه يكون مقبولا شكلا .
وحيث ان عناصر هذه المنازعة تخلص – حسبما يبين من الأوراق – في أن الطاعنين كانا قد أقاما الدعوى رقم ٨٨٩٤٧ لسنة ٦٨ ق ، أمام محكمة القضاء الإداري – الدائرة الأولى - بإيداع صحيفتها قلم كتاب تلك المحكمة بتاريخ ٢٠١٤/٩/٢٨ ، وطلبا في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلا ، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء القرارين المطعون عليهما ، واعتبارهما كأن لم يكنا ، مع كافة ما يترتب على ذلك من آثار ، وفي جميع الأحوال إلزام المدعى عليه الأول ، بصفته ، المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة . وذلك على سند من أنهما حصلا على شهـــــادة إتمام مرحلة التعليم الفني - دبلوم المدارس الصناعية سنة ٢٠٠٥ - ، وتقدما إلى مكتب القوى العاملة والتشغيل المختص لقيد اسميهما ضمن طالبي العمل ومستحقيه ، وفقا لنص المادة (١٢) من قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣ ، وسعيا في البحث عن فرص عمل لهما حتى استنفدا جهدهما ، ولم يتمكنا من إيجاد فرصة عمل لهما لأسباب اقتصادية واجتماعية ، وقد أعياهما البحث والسؤال ، ولم تعرض عليهما الحكومة فرصة عمل مناسبة ، وامتنعت في ذات الوقت عن صرف مساعدات الضمان الاجتماعي [illegible] للدستور والقانون والمواثيق الدولية ، لذا فقد بادرا إلى إقامة دعواهما الماثلة بغية الحكم لهما بطلباتهما سالفة البيان .

وأعدت هيئة مفوضي الدولة تقريرا بالرأي القانوني في الدعوى ارتأت فيه الحكم : أولا : بقبول الطلب الأول شكلا ، وفي الموضوع بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن إصدار قراره باعتبار البطالة من ضمن مؤشرات الاستهداف لاستحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وإلزام الجهة الإدارية مصروفات هذا الطلب . ثانيا : بعدم قبول الطلب الثاني لانتفاء شرط المصلحة ، وإلزام المدعيين المصروفات .

وبجلسة ٢٠١٦/٣/١٥ ، أصدرت المحكمة حكمها المطعون فيه " بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري ، وألزمت المدعيين المصروفات " وشيدت المحكمة قضاءها على سند من القول بأن المشرع أعطى لرئيس مجلس الوزراء سلطة إضافة أي مؤشرات أو معايير أخري يري أضافتها لقياس فقر الأفراد والأسر المستهدفة في الريف أو الحضر بموجب قرار يصدر بها منه ، وأن سلطة رئيس مجلس الوزراء هنا هي من قبيل الملاءمات المتروكة للجهة الإدارية تجريها طبقا لما تراءى لها ، ووفقا لما يقتضيه الصالح العام الذي تستقل بتقديره جهة الإدارة دون معقب عليها من القضاء ، طالما أن تصرفها كان بعيدا عن مظنة الانحراف بالسلطة ، ومن ثم فإن امتناع رئيس مجلس الوزراء عن إصدار قراره باعتبار البطالة من ضمن مؤشرات الاستهداف لاستحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي لا يمثل قرارا سلبيا حال عدم وجود قاعدة قانونية تلزمه بالاستجابة إلى طلب المدعيين ، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم قبول هذا الطلب لانتفاء القرار الإداري ، كما أن الثابت من الأوراق أن المدعيين يهدفان من طلباتهما إلى الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن تحديد قيمة الحد الأدنى والحد الأقصى لمساعدة الضمان الاجتماعي الشهري للمستفيدين منه وما يترتب على ذلك من آثار ، وكان الثابت من الأوراق أنـــــه بتاريخ

٨ /٣/ ٢٠١٤ ، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٧٥ لسنة ٢٠١٤ ، بتحديد قيمة المساعدة الشهرية الضمانية (المعاش الضماني سابقاً) التي تصرف تطبيقاً لأحكام قانون الضمان الاجتماعي ، ومن ثم لا يكون للمدعيين ثمة مصلحة في الاستمرار في طلبهما الثاني بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن تحديد قيمة الحد الأدنى والحد الأقصى لمساعدة الضمان الاجتماعي الشهري للمستفيدين منه ، مما يتعين معه القضاء بعدم قبول هذا الطلب لزوال شرط المصلحة فيه .

ومن حيث إن مبنى الطعن الماثل أن الحكم المطعون فيه قد خالف القانون ، وأخطأ في تطبيقه وتأويله ، وذلك على سند من القول بأن الضمان الاجتماعي حق مقرر للأفراد بموجب نصوص الدستور ، ومن ثم فهو واجب على الدولة لا يجوز لها – ممثلة في شخص رئيس وزرائها – أن تتفلت عن الالتزام بأحكام الدستور ، بمقولة أن القانون لا يلزمها بما ألزمها به الدستور ، وأن المشرع منحها سلطة تقديرية في تقرير مدى ملاءمة إعمال التزامها الدستوري من عدمه ، وفقاً لمقتضيات الصالح العام ، كما تقدرها هي دون معقب عليها من قضاء أو غيره ، إذ أن مؤدى ذلك هو تعطيل العمل بنصوص الدستور ، كما أن المشرع عندما أعطى لرئيس مجلس الوزراء سلطة إضافة مؤشرات جديدة لم يكن الغرض منها سوى ضمان سرعة الاستجابة للمتغيرات والالتزام بإضافة المستجدات ، وليس الحيلولة بين الطاعنين ، وبين الاستفادة من الحكم ، وأن عدم التزام الحكومة بذلك يمثل انحرافاً بالسلطة المخولة لها ، هذا فضلاً عن أن الحكم المطعون فيه قضى بعدم قبول الطلب الأول لانتفاء القرار الإداري، وقضى بعدم قبول الطلب الثاني لزوال شرط المصلحة فيه ، رغم أن الطلب الثاني مرتبط بالطلب الأول وتابع له ، على نحو لا يمكن الفصل بينهما ، فإذا لم يقبل الطلب الأول ، لم يعد للطلب الثاني محلاً ، ومن ثم فإن مصلحة الطاعنين في طلب إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن إصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى ، والأقصى لمساعدات الضمان الاجتماعي – بعد الأخذ بمعيار البطالة – ما زالت قائمة .

ومن حيث إن دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ٢٠١٤/١/١٨ ينص في المادة (٨) على أن (يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي .
وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية ، وتوفير سبل التكافل الاجتماعي ، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين ، على النحو الذي ينظمه القانون)
وينص في المادة (٩) على أن (تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز)
وينص في المادة (١٧) على أن (تكفل الدولة توفير خدمات التأمين الاجتماعي .
ولكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي ، بما يضمن له حياة كريمة ، إذا لم يكن قادراً على إعالة نفسه وأسرته ، وفي حالات العجز عن العمل والشيخوخة والبطالة .....)

ومن حيث إن قانون الضمان الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠ ، ينص في المادة الرابعة على أن " للفرد الفقير والأسرة الفقيرة الحق في الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي وفقاً لأحكام هذا القانون ، ويتم تحديد حالة الفقر للفرد والأسرة بالبحث الاجتماعي الميداني المعتمد على مؤشرات الاستهداف التي تشمل : الدخل والتعليم وعدد الأفراد والعمل وحالة السكن والحالة الصحية وعلى الأخص للعاجز والمعاق والحالة الاجتماعية وعلى الأخص لليتيم والأرملة والمطلقة وأي مؤشرات أو معايير أخرى لقياس فقر الأفراد والأسر المستهدفة في الريف أو الحضر يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء".

وفى المادة الخامسة على أن " يصدر بناءً على عرض الوزير ووزير المالية قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد ضوابط وقيمة الحد الأدنى ، والحد الأقصى لمساعدة الضمان الاجتماعي الشهري للأسر المستفيدة ، ويتم عرض القرار على مجلس الشعب عند نظر الموازنة العامة للدولة كل عام لإقراره ، أو اتخاذ ما يراه مناسبًا "

وينص القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١٥ ، بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠ ، بشأن الضمان الاجتماعي المشار إليه ، في مادته الثانية على أن (تُضاف فقرة جديدة إلى المادة (٥) من القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠ ، المشار إليه نصها الآتي :

" ولرئيس مجلس الوزراء – بناء على عرض الوزير المختص ووزير المالية – استحداث برامج تستهدف فئات غير مشمولة بمساعدات الضمان الاجتماعي الشهرية الواردة بهذا القانون ، ويصدر بتحديد ضوابط وقيمة الحد الأدنى ، والحد الأقصى لهذه البرامج قرار من رئيس مجلس الوزراء ")

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن المشرع وإن كان قد منح رئيس مجلس الوزراء - بموجب أحكام القانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠١٠ ، بشأن الضمان الاجتماعي المشار إليه - سلطة تقديرية في إضافة أي مؤشرات أو معايير أخرى يراها لإضافتها لقياس فقر الأفراد ، والأسر المستهدفة ، لمساعدات الضمان الاجتماعي في الريف [illegible] وذلك بموجب قرار يصدر منه ، ومنحه أيضًا سلطة استحداث برامج تستهدف فئات غير مشمولة بمساعدات الضمان الاجتماعي الشهرية الواردة بهذا القانون ، وإصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى والأقصى لهذه البرامج ، إلا أنه بصدور دستور عام ٢٠١٤ ، ونصه صراحة على أن المجتمع يقوم على التضامن الاجتماعي ، وأن لكل مواطن لا يتمتع بنظام التأمين الاجتماعي الحق في الضمان الاجتماعي ، بما يضمن له حياة كريمة ، إذا لم يكن قادرًا على إعالة نفسه وأسرته ، في عدة حالات من بينها حالة البطالة ، لم تعد لرئيس مجلس الوزراء – باعتباره السلطة المخولة في ذلك – أية سلطة تقديرية في اعتبار البطالة إحدى مؤشرات ومعايير استحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي ، وإصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى ، والأقصى المقرر لهذه المساعدات ، بعد الأخذ بمعيار البطالة كأحد مؤشرات استحقاق هذه المساعدات ، على النحو المشار إليه .

ومن حيث إنه إعمالا لما تقدم ، والتزامًا بنصوص الدستور سالفة البيان ، يتعين على رئيس مجلس الوزراء أن يصدر قرارًا باعتبار البطالة من ضمن مؤشرات ومعايير استحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي، وإصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى ، والأقصى المقرر لهذه المساعدات ، وذلك بالضوابط المشار إليها في المادة (١٧) من الدستور سالفة البيان ، وهي ألا يكون المواطن الذي لا يعمل متمتعًا بنظام التأمين الاجتماعي ، وألا يكون قادرًا على إعانة نفسه وأسرته ؛ الأمر الذي تغير معه درجة التزام رئيس مجلس الوزراء من التقدير إلى التقييد ، ويكون قراره السلبي بامتناعه عن إصدار قرار باعتبار البطالة من ضمن مؤشرات ومعايير استحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي ، بالضوابط المشار إليها ، وقراره السلبي بامتناعه عن إصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى ، والأقصى لهذه المساعدات ، مخالفين لأحكام الدستور والقانون حريين بالإلغاء ، الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغاء القرارين المطعون فيهما مع ما يترتب على ذلك من آثار .

ولا ينال من ذلك القول بأنه بتاريخ ٨ /٣/ ٢٠١٤ ، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٧٥ لسنة ٢٠١٤ ، بتحديد قيمة المساعدة الشهرية الضمانية (المعاش الضماني سابقاً) التي تصرف تطبيقا لأحكام قانون الضمان الاجتماعي ، ومن ثم لا يكون للمدعيين ثمة مصلحة في الاستمرار في طلبهما الثاني ، (وهو إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بامتناعه عن إصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى ، والأقصى لمساعدات الضمان الاجتماعي) ، فهذا مردود عليه بأن رئيس مجلس الوزراء عندما أصدر القرار رقم ٣٧٥ لسنة ٢٠١٤ ، المشار إليه ، لم تكن البطالة مدرجة كإحدى مؤشرات أو معايير استحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي ، وبالتالي لا توجد أية مصلحة تعود عليهما من وراء صدور هذا القرار ، ولا ينطبق عليهما ، ولا يحق لهما الاستفادة منه ، ومن ثم تظل مصلحة المدعيين قائمة ومستمرة ، بالنسبة لطلب إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بامتناعه عن إصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى ، والأقصى لمساعدات الضمان الاجتماعي ، بعد الأخذ بمعيار البطالة كإحدى مؤشرات أو معايير الفئات المستهدفة ، أو المستحقة لمساعدات الضمان الاجتماعي .

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه ذهب غير هذا المذهب ، فإنه يكون قد جانب صائب حكم القانون، ويكون متعيناً الحكم بإلغائه ، والقضاء مجدداً بإلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء السلبي بالامتناع عن إصدار قرار باعتبار البطالة من ضمن مؤشرات ومعايير استحقاق مساعدات الضمان الاجتماعي ، بالضوابط المشار إليها ، وإلغاء قراره السلبي بامتناعه عن إصدار قرار بتحديد ضوابط وقيمة الحدين الأدنى، والأقصى لمساعدات الضمان الاجتماعي ، بعد الأخذ بمعيار البطالة كأحد معايير، ومؤشرات استحقاق هذه المساعدات - مع ما يترتب على ذلك من آثار .

ومن حيث إن من يخسر الطعن يلزم بمصروفاته عملاً بحكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات .

" فلهذه الأسباب "

حكمت المحكمة : بقبول الطعن شكلاً ، وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه ، والقضاء مجدداً بقبول الدعوى شكلاً ، وفى الموضوع بإلغاء القرارين المطعون فيهما ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، على النحو المبين بالأسباب ، وألزمت الجهة الإدارية المصروفات .

رئيس المحكمة

سكرتير المحكمة

على السادة الموظفين
المصالح المختصة
الحكومة مقتنعة