تقرير مفوض الدولة

في الدعوى رقم ٦٢٣٩١ لسنة ٦٦ قضائية

المقامة من

عادل محمد السيد شرف الدين

ضـد

١- رئيس الجمهورية (بصفته)

٢- حسين طنطاوي

٣- سامي عنان

الوقائع

أقام المدعي دعواه الماثلة بصحيفة موقعة من المدعي بصفته محام مقبول أمام هذه المحكمة أودعت قلم الكتاب يوم الإثنين الموافق ٢٠١٢/٩/٢٤ طلب في ختامها الحكم:

أولاً: بقبول الدعوى شكلاً .

ثانياً: ١- بشكل مستعجل وقف القرار الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٠ الصادر من المدعى عليه الأول بمنح قلادة النيل العظمى للمدعى عليه الثاني والثالث .

٢- وفي الموضوع: إلغاء هذا القرار لعدم مشروعيته لمخالفته لنص المادة ٢٢ من القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٢ لقيامهم بأفعال وأعمال من شأنها الإذدراء بالشرف والإخلاص للشعب المصري وللدولة المصرية ، وتشكيل لجنة من مستشاري مجلس الدولة وممن يحملون قلادة النيل لسحب قلادة النيل من المشير حسين طنطاوي والفريق سامي عنان مع ما يترتب على ذلك من آثار .

وذكر المدعي شرحا لدعواه أنه بتاريخ ٢٠١٢/٩/١٠ أصدر رئيس الجمهورية قراراً بمنح السيدين/ حسين طنطاوي وسامي عنان قلادة النيل العظمى ، وهي أعلى الأوسمة المقررة في جمهورية مصر العربية وكذلك هي أرفع درجة تكريم يمنح لمن أدى عملا مميزاً للوطن ، وقد حصل عليها كثير من علماء مصر وفنانيها ورموزها البارزة ، ونظراً لإرتكاب المدعي عليهما الثاني والثالث إبان إدارتهما لشئون البلاد العديد من الأفعال التي تشكل جرائم جنائية وسياسية وترتب عليها سقوط قتلى مصريين كموقعة الجمل وأحداث ماسبيرو ومجلس الوزراء ومحمد محمود وكنيسة إمبابة وأحداث العباسية الأولى والثانية وكشف العذرية بالإضافة لبعض وقائع الفساد المالي ، وكل هذه الوقائع تمس الشرف ولا تتفق والإخلاص وحب الوطن بل تدل على عكس ذلك ، وإذ ينعى المدعى على القرار المطعون فيه مخالفته لأحكام القانون وإنعدام سببه وإنحرافه بالسلطة ، الأمر الذي حدا به إلى إقامة دعواه الماثلة بطلباته آنفة البيان.

وجرى نظر الشق العاجل من الدعوى أمام المحكمة على النحو المبين بمحاضر الجلسات ، وبجلسة ٢٠١٣/٥/٢٨ حضر المدعي شخصياً وقدم حافظة مستندات طويت على المستند المعلى على غلافها ، وقدم نائب الدولة الحاضر عن المدعى عليه بصفته مذكرة بدفاعه طلب في ختامها الحكم:

أصلياً: بعدم إختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى.

إحتياطياً: بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري .

ومن باب الإحتياط: بعدم قبول الدعوى لإنتفاء الصفة والمصلحة .

ومن باب الإحتياط الكلي: برفض الدعوى بشقيها العاجل والموضوعي ، وإلزام المدعي المصروفات.

وبجلسة ٢٠١٣/٩/٢ قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها .

ونفاذاً لذلك ، أحيلت الدعوى لهيئة مفوضي الدولة ، وقد وردت إلينا الدعوى لإعداد تقرير مفوض الدولة فيها.

الرأي القانوني

بعد الإطلاع على الأوراق والمستندات.

ومن حيث أن المدعي يهدف بدعواه الماثلة إلى طلب الحكم بقبولها شكلاً ، وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية المؤرخ ٢٠١٢/٩/١٠ بمنح قلادة النيل العظمى للمدعى عليهما الثاني والثالث ، مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وإلزام جهة الإدارة المصروفات .

ومن حيث إنه عن الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة بعدم اختصاص المحكمة – والقضاء عموماً – ولائياً بنظر الدعوى لتعلقها بعمل من أعمال السيادة:

فإن ذلك مردود عليه بأن الأصل أن أعمال الإدارة تخضع لرقابة القضاء ولا يجوز تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، وإذا كان المشرع قد أخرج أعمال السيادة من رقابة القضاء، فإنه لم يضع تعريفاً جامعاً مانعاً لها ولا معياراً ينتظمها ، وإنما ترك تحديدها لتقدير القضاء، ودرج القضاء على فرز أعمال السيادة من بين أعمال الإدارة التي تقوم بها السلطة التنفيذية بالنظر إلي طبيعة العمل في ذاته، فإذا كان العمل يصدر تطبيقاً لأحكام الدستور والقوانين واللوائح فإنه يعد من أعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء، أما إذا كان العمل بحسب طبيعته لا يعد من أعمال الإدارة وإنما يصدر من السلطة التنفيذية باعتبارها سلطة حكم وتعصمه طبيعته من أن يعد من أعمال الإدارة كالأعمال المتعلقة بإقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدولة والدول الأخرى وقطعها، فإن العمل يعد من أعمال السيادة ويخرج عن نطاق رقابة القضاء.

وأعمال السيادة ليست نظرية جامدة المضامين وإنما تقسم بالمرونة بحسبان مساحة أعمال السيادة تتناسب عكسياً مع مساحة الحرية والديمقراطية ، فيتسع نطاقها في النظم الديكتاتورية ، ويضيق كلما ارتقت الدولة في مدارج الديمقراطية.

(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٨٤٦ لسنة ٥٩ ق.ع – بجلسة ٢٠١٣/٤/٢١ ، وحكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٧٤٠٢٩ لسنة ٦٧ ق – جلسة ٢٠١٣/١١/١٢ – غير منشور)

ومن حيث إن منح الأنواط والأوسمة في مصر تنظمه أحكام القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٧٢ في شأن الأوسمة والأنواط المدنية حيث نصت المادة (١) منه على أن: الأوسمة والأنواط المدنية وهى:

١- قلادة النيل .

٢- قلادة الجمهورية .

٣- ..... ".

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء أوسمة وأنواط وميداليات تذكارية فى المناسبات التى تقتضى ذلك. وتكون القلادتان والوشاح والأوسمة والأنواط المذكورة فى الفقرة السابقة حسب الترتيب المبين فيها، ومطابقة للرسوم الواردة بالبيان المرافق لهذا القانون، وتصنع من المواد

المبينة قرين كل رسم وبمراعاة القواعد الخاصة بكل منها. ويكون حملها بالكيفية المذكورة فى ذلك البيان. ويكون تعيين طبقة الوسام أو النوط بمراعاة الخدمة التى أداها من يمنح له. ويكون لحامل الوسام أو النوط أسبقيته عند تطبيق نظام الأسبقية .

وتنص المادة (٢) تنص على أن " يكون منح الأوسمة والأنواط المدنية بقرار من رئيس الجمهورية ".

وتنص المادة (٤) على أن " يجوز إهداء قلادة النيل لرؤساء الدول ولأولياء العهود ولنواب الرؤساء، كما يجوز منحها لمن يقدمون خدمات جليلة للوطن أو للانسانية ".

ومن حيث إن مسألة منح الأوسمة والأنواط المدنية على النحو المشار إليه تخضع لنظام قانوني دقيق ومنضبط ، محدداً درجات الأوسمة وأشكالها وحالات منحها ، وحدد السلطة المختصة بمنحها حيث يتعين أن يكون ذلك بقرار من رئيس الجمهورية ، وحاصل ذلك أن سلطة رئيس الجمهورية في منح هذه الأوسمة والأنواط وإن كانت سلطة تقديرية إلا إنها ليست سلطة مطلقة وإنما حدد المشرع تخومها وضبط حدودها ومداها ، وأصبح اختصاصه في هذا الشأن اختصاصاً يباشر ويمارس تطبيقاً وتنفيذاً لأحكام القانون ، والقاعدة المستقرة أن الاختصاصات التي تباشرها السلطة التنفيذية تطبيقاً لأحكام القوانين واللوائح تعد من أعمال الإدارة ولا تعد من أعمال السيادة وتخضع لرقابة المشروعية.

تأسيساً على ما تقدم فإن القرار المطعون فيه بمنح المدعي عليهما الثاني والثالث قلادة النيل إنما هو قرار إداري ولا يعد من إعمال السيادة بل هي مجرد تقدير من الدولة لأبنائها على ما قدموه من خدمات جليلة للوطن أو للإنسانية ، ويدخل الطعن عليه ضمن الاختصاص الولائي لمحكمة القضاء الإداري ، ويكون الدفع المبدى بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الطعن عليه غير قائم على أساس صحيح ويتعين التقرير برفضه .

ومن حيث إنه عن الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة:

فإن المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن " لا تقبل الطلبات الآتية :

أ) الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية ..... ".

وتنص المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ المعدل بالقانون ٨١ لسنة ١٩٩٦على أنه " لا تقبل أى دعوى كما لا يقبل أى طلب أو دفع استنادا لأحكام هذا القانون أو أى قانون أخر لا يكون لصاحبه مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون .....

وتقضى المحكمة من تلقاء نفسها في أى حالة تكون عليها الدعوى بعدم القبول في حالة عدم توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين ".

ومن حيث إنه من المستقر عليه أن الخصومة القضائية هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالادعاء لدى القضاء، وقد حدد القضاء إجراءات التقدم بهذا الادعاء الذي ينبني عليه انعقاد الخصومة، ويلزم لصحة الدعوى أن تكون موجهة من صاحب الشأن ذاته أو من جانب صاحب الصفة في تمثيله والنيابة عنه قانوناً أو اتفاقاً، كما أنه من المقرر أن من شروط قبول الدعوى أن تكون هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، بأن يكون في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه، ويكون من شأنه أن يؤثر فيها تأثيراً مباشراً، إلا كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً، وكما جرى قضاء هذه المحكمة على أن التحقق من صفة الخصوم أمر جوهري في انعقاد الخصومة ويتصل بالنظام العام للتقاضي وبصفة خاصة بالنسبة للدعاوى الإدارية، ويجب على المحكمة التصدي له بالبت والتقصي والتحقيق من تلقاء ذاتها.

(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٩٩ لسنة ٤٥ ق.عليا جلسة١٤/٦/٢٠٠٣ م)

كما أنه من المستقر عليه أنه يلزم لقبول الدعوى أن تكون موجهة من صاحب الحق ذاته أو من صاحب الصفة في تمثيله وإلا سقط ركن من أركان الخصومة وكانت الدعوى مقامة من غير ذي صفة .

(في ذات المعنى يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٤٢٠ لسنة ٤٦ ق . ع – جلسة ٢٠٠٥/٧/٩)

ومن حيث إنه من المقرر أن شرطي الصفة والمصلحة يتميز كلاهما عن الآخر، فالمصلحة هي المساس بالمركز القانوني للمدعي في الدعوى الموضوعية أو الاعتداء علي حقه الذاتي في الدعوى الذاتية، أما الصفة في الدعوى فهي قدرة الشخص علي المثول أمام القضاء في الدعوى كمدع أو كمدع عليه، فهي بالنسبة للفرد كونه أصيلاً أو وكيلاً، ممثلاً أو وصياً أو قيماً، وهي بالنسبة للجهة الإدارية كون المدعى عليه صاحب الاختصاص في التعبير عن الجهة الإدارية أو الشخص الاعتباري العام المدعي عليه في الدعوى والمتصل بها موضوعاً، والذي تكون له القدرة الواقعية علي مواجهتها قانوناً بالرد وبتقديم المستندات، ومالياً بالتنفيذ .

والصفة مسألة شكلية تتضح قبل الدخول في الدعوى، بينما المصلحة مسألة ذات صفة موضوعية لا تتضح ولا تبين إلا عند فحص موضوع الدعوى فيها، ومن ثم فإن التعرض للمصلحة يكون تالياً للتعرض للصفة، فالمصلحة شرط لقبول الدعوى، بينما الصفة شرط لمباشرة هذه الدعوى أمام القضاء وإبداء دفاع فيها، ذلك أنه قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب إلغاء القرار، ومع ذلك لا يجوز له مزاولة هذه الدعوى بنفسه لقيام سبب من أسباب عدم الأهلية أو عدم وجوده ضمن خصوم منازعة الأصل أو زوال صفته التي كانت له في منازعة الأصل أو لغير ذلك من الأسباب.

(حكم محكمة القضاء الإداري – دائرة المنازعات الاقتصادية والاستثمار في الدعوى رقم ٣٢٤٤٠ لسنة ٦٣ ق – جلسة ٢٧ /٢/٢٠١٠)

تأسيساً على ما تقدم ولما كان المدعي يهدف بدعواه الماثلة إلى إلغاء قرار رئيس الجمهورية بمنح المدعى عليهما الثاني والثالث قلادة النيل ، وكانت الأوراق قد خلت مما يفيد أن هذا القرار قد مس المدعي بصورة مباشرة أو أنه في وضع خاص بالنسبة له يبرر له طلب إلغائه ، فتوسع القضاء الإداري في مفهوم شرطي الصفة والمصلحة لا يمكن حمله بحال على أن تضحى دعوى الإلغاء بمثابة دعوى حسبة ، ومن ثم تنتفي صفة المدعي في الطعن على القرار الماثل ، الأمر الذي يضحى متعيناً معه التقرير بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة .

ومن حيث أنه من أصابه الخسر في الدعوى يُلزم بمصاريفها ، عملاً بنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية .

فلهذه الأسباب

نري الحكم/ أولاً: برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، وباختصاصها.

ثانياً: بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها من غير ذي صفة ، وإلزام المدعي المصروفات.

المقرر

المستشار م.ب/ وائل فرحات عبد العظيم

نوفمبر ٢٠١٣

مفوض الدولة ورئيس الدائرة

المستشار/ تامر يوسف طه عامر

نائب رئيس مجلس الدولة