

## تقرير مفوضي الدولة فى الطعن رقم 31641 لسنة 57 ق

### المقام من

محمد محمود رفعت الرفاعلى

### ضد

- 1- رئيس مجلس الشورى (بصفته) رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية
- 2- مصطفى مدبولى على
- 3- أنور محمد احمد محروس

### الإجراءات

بتاريخ 2010/7/15 أقام الطاعن دعواه ابتداء عاقدًا بموجبها لواء الخصومة – أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية وقيدت برقم 3064 لسنة 2010 مدني كلى جنوب القاهرة وقد طلب فيها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه الصادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية بتاريخ 2010/5/5 فيما تضمنه من اعتبار النزاع على رئاسة حزب الوفاق القومى قائما لحين حسم الأمر قضاء أو رضاء والاعتداد بالمؤتمر العام للحزب المنعقد بتاريخ 2010/3/19 وما انتهى إليه من انتخابه رئيسا للحزب .

**وذلك على سند من القول...** انه قد تم تفويضه من الأمانة العامة للحزب بتاريخ 2010/2/11 للقيام بأعمال رئيس الحزب نظرا لمرض رئيس الحزب الاصلى وذلك لحين عقد المؤتمر العام للحزب ، وبتاريخ 2010/3/11 اجتمعت الأمانة العامة للحزب لإعلان وفاة رئيس الحزب واعتماد تشكيلات المؤتمر العام للحزب يضاف إليهم الأعضاء المؤسسين وقد تم تحديد ميعاد 2010/3/19 لعقد المؤتمر العام للحزب وبذلك التاريخ تم عقد المؤتمر العام الذي انتهى في قراراته وبحضور 187 عضوا تم انتخابه رئيسا للحزب وتم إخطار لجنة شئون الأحزاب بذلك إلا انه فوجئ بالمدعى عليه الثانى والثالث وكلاهما يعلن نفسه رئيسا للحزب وعليه أصدرت لجنة شئون الأحزاب قرارها بتاريخ 2010/5/5 باعتبار النزاع على رئاسة حزب الوفاق الوطنى قائما إلى إن ينتهى النزاع قضاء أو رضاء.

وقد تداولت المحكمة الدعوى على النحو الثابت بمحاضر الجلسات وبلغستها المنعقدة بتاريخ 2011/2/27 قضت المحكمة بعدم اختصاصها ولائيا بنظر الدعوى وإحالتها بحالتها للمحكمة الإدارية العليا – لنظرها وحددت لها جلسة 2011/4/19 .

وقد وردت الدعوى إلى قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا حيث قيدت بجدولها العمومى تحت الرقم المبين بعالية وتداولت المحكمة الطعن وذلك على النحو المبين بالجلسات وبلغستها المنعقدة بتاريخ 2011/11/21 قررت إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأى القانوني فيها .

### الرأى القانوني

ومن حيث إن ما يهدف إليه الطاعن من طعنه هو الحكم بقبول الطعن شكلا وفى الموضوع بوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه الصادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية بتاريخ 2010/5/5 فيما تضمنه من اعتبار النزاع على رئاسة حزب الوفاق القومى قائما لحين حسم الأمر قضاء أو رضاء والاعتداد بالمؤتمر العام للحزب المنعقد بتاريخ 2010/3/19 وما انتهى إليه من انتخابه رئيسا للحزب .

**ومن حيث إن الفصل في مسالة الاختصاص يسبق الفصل فى شكل وموضوع الطعن.**

ومن حيث أن الطاعن قد أقام طعنه ابتداء أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية وذلك بتاريخ 2010/7/15 أى فى ظل دستور 1971 ( الملغى) وكذلك فى ظل القانون رقم 40 لسنة 1977 بشأن الأحزاب السياسية قبل تعديله بالقرار بقانون 2 لسنة 2012 ومن ثم ان ما ورد بكل منهما من نصوص هي الحاكمة للنزاع.

**ومن حيث إن المادة (1) من قانون الأحزاب السياسية رقم 44 لسنة 1977 تنص على انه" للمصريين حق**

تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لاي حزب سياسي وذلك طبقا لأحكام هذا القانون".  
**وتنص المادة (2)** من ذات القانون على انه "يقصد بالحزب السياسي كل جماعة منظمة تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم."

**وتنص المادة (8)** من ذات القانون على انه " تشكل لجنة شئون الأحزاب السياسية على النحو التالي.....  
وتختص اللجنة بالنظر في المسائل المنصوص عليها في هذا القانون وبفحص ودراسة إخطارات تأسيس الأحزاب السياسية طبقا لأحكامه.....وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت في تأسيس الحزب على أساس ما ورد في أخطر التأسيس الابتدائي وما أسفر عنه الفحص أو التحقيق وذلك خلال الأربعة أشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة. ويجب أن يصدر قرار اللجنة بالاعتراض على تأسيس الحزب مسببا بعد سماع الإيضاحات اللازمة من ذوى الشأن.....ويخطر رئيس اللجنة ممثلي طالبي التأسيس بقرار الاعتراض وأسبابه بكتاب موسى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ صدور القرار....."

**وتنص المادة "16"** من ذات القانون على انه " يخطر رئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بكتاب موسى عليه بعلم الوصول باى قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو بحل الحزب أو اندماجه أو باى تعديل في نظامه الداخلي وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ صدور القرار.

**وتنص المادة "17"** من ذات القانون على انه " يجوز لرئيس لجنة شئون الأحزاب السياسية بعد موافقتها أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها المنصوص عليه في المادة ( 8 ) الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال وذلك إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكي بعد التحقيق الذي يجريه تخلف أو زوال أي شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة 4 من هذا القانون.  
وعلى المحكمة تحديد جلسة لنظر هذا الطلب خلال السبعة أيام التالية لإعلان عريضته إلى رئيس الحزب بمقره الرئيس وتفضل المحكمة في طلب الحل خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ الجلسة المذكورة....."

**ومن حيث إن البين من هذه النصوص** أن المشرع قد أوكل إلى الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا بتشكيل خاص في المادة 8 الفصل في بعض المنازعات المتعلقة بالأحزاب السياسية وهي منازعة حدها المشرع تحديدا دقيقا وقاطعا وحصرها في نوعين من المنازعات الأولى : الطعون بالإلغاء المقدمة من طالبي تأسيس الحزب في القرارات الصادرة من لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الحزب ، والثانية الطلبات المقدمة من رئيس شئون الأحزاب السياسية بعد موافقة اللجنة بحل الحزب وتصفية أمواله وتحديد الجهة التي تؤول إليها هذه الأموال ، ولا وجه للقول بان المحكمة الإدارية بتشكيلها المنصوص عليه في المادة (8) من قانون الأحزاب السياسية تختص أيضا بالنظر في امتناع لجنة شئون الأحزاب من تسجيل اسم الممثل القانوني للحزب بحجة أن محكمة الأحزاب هي صاحبة الولاية العامة بشأن وجود أو زوال الأحزاب السياسية ويدخل في ذلك ما يعد كذلك ضمنا أو ما يؤدي إليه بحسب المال تطبيقا لمبدأ أن قاضى الموضوع هو قاضى الدفع وان قاضى الأصل هو قاضى الفرع ، ولا وجه لهذا القول – ذلك أن المشرع رغم تعدد وتنوع المنازعات التي يمكن أن تنشأ عن تطبيق قانون الأحزاب السياسية لم يشأ أن يوكل إلى المحكمة الإدارية العليا سوى اختصاص محدد بنوعين من المنازعات يتعلقان برفض تأسيس الحزب وحله لزوال او تخلف شرط من الشروط المنصوص عليها في المادة (4) من القانون ولم يرى المشرع في المنازعات الأخرى بشأن الأحزاب السياسية ما يبرر الخروج بها عن القواعد العامة المقررة للاختصاص القضائي – ولو أراد المشرع ذلك ما اعوزه أيراد نص يقضى باختصاص المحكمة الإدارية العليا بتشكيلها السالف الإشارة إليه بالفصل في كافة المنازعات الناشئة عن تطبيق القانون رقم 40 لسنة 1977 كما يتعارض مع هذا القول مع ما هو مقرر من أن الاختصاص القضائي لا يكون إلا بقانون وانه ليس من شأن حجب اختصاص المحكمة الإدارية العليا عن باقي المنازعات بشأن الأحزاب السياسية عدم وجود محكمة مختصة بالفصل في تلك المنازعات ويعتبر قاضيا طبيعيا لها ومن حيث انه ولما كانت الأحزاب السياسية هيئات خاصة تخضع في مزاولتها لنشاطها لأحكام القانون الخاص

باعتبارها من أشخاص القانون الخاص، دون أن يغير من طبيعتها القانونية ما تضمنه القانون المنظم لهذه الأحزاب رقم 40 لسنة 1977 من إخضاعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو باعتبار أموالها في حكم الأموال العامة في تطبيق أحكام قانون العقوبات، أو اعتبار القائمين على شئون الحزب أو العاملين به في حكم الموظفين العموميين في تطبيق أحكام القانون المذكور وذلك نظراً لأن هذه النصوص قصد بها إحكام الرقابة على موارد الحزب ومصرفاته وحماية أمواله دون أن يقصد بها تغيير الطبيعة القانونية للحزب بتحويله إلى شخص من أشخاص القانون العام، ومن ثم فإن ما يصدر عن الحزب السياسي بتنظيماته الداخلية المختلفة لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية، كما أن المنازعة فيما يصدر عنه من قرارات لا تعتبر من قبيل المنازعات الإدارية والتي يختص القضاء الإداري بالفصل في الطعون المقدمة في كليهما وإنما يكون القضاء العادي بمحاكمه وحسب قواعد توزيع الاختصاص هو المختص بنظر أي من هذه الأنزعة ( حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2406 لسنة 44 ق.ع - لسنة 1999/3/6 )

**ومن حيث إن قانون الأحزاب يستوجب تحديداً قاطعاً لشخص رئيس الحزب السياسي وأعضاء هيئته العليا لما يسبغه القانون على القائمين على شئون الحزب من صفة الموظف العام حماية لأموال الحزب فضلاً عن تحديد المسؤولية القانونية عن الدعم المالي المقدم من الدولة وتبرعات الأشخاص الاعتبارية العامة وكذا إثبات صفة أعضاء الهيئة العليا للحزب التي يكون لها الترشيح للانتخابات الرئاسية وغير ذلك من الأمور الأساسية اللازمة لتحديد العلاقات القانونية مع باقي الأحزاب وسلطات الدولة المختلفة ، وكل هذه الأمور فرادى أو مجتمعة استدعت - وفق أحكام قانون الأحزاب - دوراً قانونياً محدداً عهد به إلى لجنة شئون الأحزاب سواء حال وجود استقرار داخل الحزب أو قيام نزاع بين أعضائه على رئاسته أو ما قد يجري من تعديلات على لائحته الداخلية ونظامه الأساسي ، وقد أوجب على اللجنة بشأن هذه الأنزعة إجراء نوع من المواءمة السياسية بين حرية الحزب في اختيار رئيسه وهيئته العليا وضمن مشروعية هذا الاختيار مع أحكام قانون الأحزاب من جهة واللائحة الداخلية للحزب من جهة أخرى "**

وبالتالي فإن النزاع على رئاسة الحزب السياسي ينصرف إلى كل اختلاف بين ذوى الصفة على هذا المنصب من خلال ما يدعيه كل منهم برئاسته له عبر مؤتمر عام أو جمعية عامة للحزب السياسي ، ويستبعد هذا التحديد للمنازعة كل تدخل أو ادعاء لا يكون صاحبه منتمياً إلى الحزب المتنازع على رئاسته أو عن غير طريق الاختيار لرئاسة الحزب وهيئته العليا الذي قرره النظام الأساسي للحزب ، وقد استقر على أن حسم النزاع إذا ثار بين ذوى الشأن على النحو السالف يكون أما اتفاقاً أو قضاء ولا شك أن الحسم الاتفاقي إنما يتم عبر مؤتمر عام أو جمعية عامة للحزب يحضرها هؤلاء المختلفون ولا يقوم مقامه مجرد تنازل وإن كان موثقاً بين المتنازعين بحسبان أن ولوج هذه مثل هذه الوسيلة طريقاً لحل النزاع يؤدي إلى الانسلاخ عن الإرادة الشعبية للمنتسبين للحزب وهو ما يهدم فكرة الحزبية السياسية من أساسها وتمثل دعوة إلى تدخل أطراف خارج الحزب في شئونه ، أما الحسم القضائي فإنه يكون نتيجة حكم قضائي يصدر من القضاء المختص فاصلاً في النزاع فصلاً نهائياً كاشفاً عن صحيح إرادة أعضاء الحزب في اختيار شخص رئيس الحزب وهيئته العليا وعن دور لجنة شئون الأحزاب فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن دورها يقتصر على مجرد تلقي الأخطار والعمل بمقتضاه ولم يخول القانون للجنة ثمة دور إيجابي في هذا الشأن بخلاف ذلك وإلا يعد تدخلاً في شئون الأحزاب على خلاف القانون ، وإن الخلاف حول رئاسة الحزب هو أمر موكل تقديره وحسمه للحزب ذاته حسبما يتجه تنظيم الحزب أو نظامه الداخلي ( حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 17766 لسنة 51 ق.ع - لسنة 2010/4/24 )

**ومن حيث أنه على هدى ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أن الطاعن قد أقام طعنه المائل طالباً فيه وقف تنفيذ وإلغاء القرار الصادر من لجنة شئون الأحزاب السياسية فيما تضمنه من اعتبار النزاع على رئاسة حزب الوفاق الوطني قائماً لحين حسم الأمر قضاء أو رضاً وحيث إن الثابت أن الطاعن ينازع آخرين على رئاسة حزب الوفاق الوطني وبالتالي فإن النزاع متعلق في الحالة الماثلة على رئاسة الحزب وهو ما يخرج عن اختصاص المحكمة الإدارية العليا ويدخل في اختصاص القضاء العادي - باعتبار أنه أمر موكل تقديره وحسمه إلى الحزب ذاته حسبما تنظم لائحته الداخلية أو أي قاعدة أخرى يرتضيها أعضاؤه وبحسبان أنه لا**

دخل للدولة بال أساس " ممثلة في لجنة شئون الأحزاب السياسية " في شأن داخلي منشئون الحزب يجب أن ينفرد باتخاذ قرار فيه دون تدخل أو وصاية من خارجة وهذا يجد أساس في نص البند الخامس من المادة ( 5 ) من قانون نظام الأحزاب السياسية التي أوجبت أن يتضمن النظام الاساسى للحزب طريقة وإجراءات اختيار قياداته وأجهزت القيادة ودون أن تخول أية جهة خارجة سلطة التدخل في هذا الشأن فإذا ما أصدرته تشكيلات الحزب الداخلية قرارا باختيار رئيسة وكان هناك من ينازعه الرئاسة فيختص القضاء المدني بنظر هذا النزاع دون لجنة شئون الأحزاب السياسية التي لا اختصاص لها بإصدار قرارات في الانزعة حول رئاسة الأحزاب السياسية التي لا تختص بالتعبية بالموازنة بين الأوراق المقدمة إليها من المتنازعين علي رئاسة الحزب وترجيح أيهم علي "آخر 000

**ولا ينال مما تقدم إن المحكمة الإدارية العليا – دائرة توحيد المبادئ** قد قضت بحكمها الصادر بجلسة 1992/6/6 في الطعن رقم 3803 لسنة 35 ق.ع بالتزام محاكم مجلس الدولة بالفصل في الدعوى المحالة إليها من جهة قضائية أخرى طبقا للمادة (110) من قانون المرافعات ولو كانت تخرج عن الاختصاص الولائي المحدد قانونا لمحاكم مجلس الدولة ، ألا أنها جعلت هذا الالتزام رهينا بعدم وجود محكمة مختصة بنظر الدعوى فان وجدت تعين القضاء مرة أخرى بعدم الاختصاص والإحالة إليها لما هو معلوم من إن حجية الحكم الصادر بعدم الاختصاص والإحالة المذكور مقصود فقط على أسبابه ورهينة أيضا بعدم إلغاء حكم الإلغاء .  
**كما لا يغير مما سبق ما ورد بحثيات حكم الإحالة** لتأكيد اختصاص هذه المحكمة بنظر الدعوى لمخالفة ذلك للأحكام المنظمة لاختصاص المحكمة والواردة بالمادتين 8 و 17 من القانون رقم 40 لسنة 1977 بنظام الأحزاب السياسية معدلا بالقانون رقم 144 لسنة 1980 والتي يستفاد منها أن المشرع ناط بالمحكمة الإدارية العليا بالمحكمة الإدارية العليا الفصل في أمور محددة على سبيل الحصر تخلص في الفصل في الطعون في القرارات التي تصدرها لجنة شئون الأحزاب السياسية بالاعتراض على تأسيس الأحزاب السياسية وكذلك القرارات التي تصدرها تلك اللجنة بوقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه أو اى قرار أو تصرف مخالف اتخذه الحزب أو أن تطلب من المحكمة حل الحزب كما تكفل القانون المذكور بتحديد اختصاص لجنة شئون الأحزاب السياسية وليس من بينها النظر بالموازنة والترجيح فيما يحق له أن يتولى رئاسة الحزب عند احتدام الخلاف داخل تشكيلات الحزب بحسبان إن ذلك كله من اختصاص الحزب ذاته ووفقا للأحكام والقواعد الواردة بالنظام الداخلي للحزب وقد أيدت المحكمة الإدارية هذا التفسير بحكمها الصادر في الطعن رقم 2536 لسنة 39 ق بجلسة 1995/1/31 والذي خلصت فيه أن رئيس الحزب هو الممثل القانوني للحزب الذي يتحدث باسمه أمام لجنة شئون الأحزاب السياسية ومع الأحزاب الأخرى وفي مواجهة الدولة وأمام القضاء ومن ثم اوجب القانون على الحزب أخطار اللجنة بالبيان الذي يتعلق برئيس الحزب أو تغييره لاستيفاء الشكل القانوني الذي يتطلبه النص ويقتصر دور اللجنة على مجرد تلقي الأخطار والعمل بمقتضى ما تضمنه الأخطار ولم يخول القانون اللجنة ثمة دور في هذا الشأن بخلاف ذلك وإلا عد ذلك تدخلا في شئون الأحزاب على خلاف نصوص القانون إلا في الأحوال المحددة على سبيل الحصر في المادة (17) من القانون رقم 40 لسنة 1977 سالف البيان وليس من بينها تحديد رئيس الحزب وإذا كان ثمة خلاف على رئاسة الحزب فهو أمر موكول تقديره وحسمه للحزب ذاته يتيح تنظيم الحزب أو نظامه الداخلي أو أيه قاعدة أخرى.  
ومن حيث إن التقرير بعدم الاختصاص الولائي غير منهي للخصومة الأمر الذي نرجى معه الفصل في المصروفات.

#### فلهذه الأسباب

**نرى الحكم:** بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الطعن وإحالته بحالته إلى محكمة القاهرة الابتدائية وإبقاء الفصل في المصروفات..

**المقرر:**

**مفوض الدولة**  
**المستشار /سراج عبد الحافظ**  
**نائب رئيس مجلس الدولة**

**مستشار د./ عمر حماد**  
**يناير 2015**