باسم الشعب
مجلس الدولة
محكمة القضاء الإداري
الدائرة الأولى

بالجلسة المنعقدة علناً في يوم السبت الموافق٨/٥/٢٠٢١م .
برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ سامي محمد حسن عبد الحميد — نائب رئيس مجلس الدولة
وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ رجب عبد الهادي محمد — نائب رئيس مجلس الدولة
وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ بهجت محمد طلعت — نائب رئيس مجلس الدولة "مفوض الدولة"
وحضور السيد الأستاذ المستشار/ محمد سامي الحسيني — ونائب رئيس مجلس الدولة
وسكرتارية السيد الأستاذ / أشرف محمد عبد الباري — أمين السر

أصدرت الحكم الآتي :
في الدعوى رقم ٢٧١٨١ لسنة ٧٠ ق.
المقامة من
محمد حامد سالم السيد
و/ نهله احمد محمد قنديل (متدخلة هجومياً)
ضد
١- رئيس الجمهورية " بصفته "
٢- رئيس هيئة الرقابة الإدارية " بصفته خصم مدخل"

الوقائع

أقام المدعي هذه الدعوى بصحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ٢٠١٦/٢/٦ طالبا في ختامها الحكم أولا: بقبول الدعوى شكلا، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن إنشاء لجنة الوقاية من الفساد مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إصدار قرار بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها خلال شهر من صدور الحكم تنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

وذكر المدعي شرحا للدعوى أنه بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة والذي نص في مادته رقم (٤) على أن تنشأ لجنة تسمى لجنة الوقاية من الفساد يعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يعد تعارضا مطلقا أو تعارضا نسبيا ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ، وأضاف أن من شأن امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار قرار بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الوقاية من الفساد ، تهديد الأمن القومي المصري وزعزعة استقرار المجتمع ويؤدي إلى استمرار تفشى ظاهرة الفساد والمحسوبية بين كبار المسئولين الحكوميين، مما دعاه إلى إقامة دعواه الماثلة بطلب الحكم له بالطلبات سالفة الذكر.

وقد جرى تداول الشق العاجل من الدعوى بجلسات المرافعة أمام المحكمة - على النحو الثابت بمحاضر الجلسات – وبجلسة ٢٠١٦/٤/١٩ قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها، ونفاذا لذلك ، أحيلت الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لدى المحكمة وتدولت بجلسات التحضير - على النحو المبين بمحاضرها، وقد أعدت الهيئة تقرير بالرأي القانوني فيها.

ثم تدولت الدعوي بجلسات المرافعة أمام المحكمة - على النحو الثابت بمحاضر الجلسات - وبجلسة ٢٠١٩/١١/٢ حضرت السيدة / نهله احمد محمد قنديل وطلبت تدخلها في الدعوى وتم إثبات ذلك في محضر الجلسة ، وبجلسة ٢٠٢٠/٢/٨ قدمت المتدخلة هجوميا صحيفة معلنة بالتدخل الهجومى وطلبت في ختامها الحكم أولا: بقبول التدخل الهجومى شكلا، ثانيا: بإدخال رئيس هيئة الرقابة الإدارية بصفته خصما في الدعوى، ثالثا: بإدراج اسم المتدخلة هجوميا ضمن أعضاء لجنة الوقاية من الفساد ، رابعا: القضاء بتعويض تقدره المحكمة للأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بها ، خامسا: بقبول الدعوى شكلا وموضوعا وإلزام المدعى عليه بالمصروفات والأتعاب ، وبجلسة ٢٠٢٠/٨/٢٩ قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير تكميلى بالرأي القانوني في طلبات المتدخلة

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

هجومياً، ونفاذا لذلك ، أحيلت الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لدى المحكمة ، وقد أعدت الهيئة تقرير تكميلي بالرأي القانوني فيها.

ثم تدولت الدعوى بجلسات المرافعة أمام المحكمة - على النحو الثابت بمحاضر الجلسات - وبجلسة ٢٠٢١/١/١٦ قررت المحكمة حجز الدعوى للحكم بجلسة ٢٠٢٠/٢/٢٧ وبها قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم إلى أن تقرر النطق بالحكم لجلسة اليوم لإتمام المداولة، وفيها صدر وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات ، وبعد المداولة قانوناً.

من حيث إن المدعي يطلب الحكم - وفقا للتكييف القانوني الصحيح - بقبول الدعوى شكلا ، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار رئيس الجمهورية السلبي بالإمتناع عن إصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد اختصاصاتها بما يتفق وأحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ وما يترتب على ذلك من آثار ، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

ومن حيث إنه عن الدفع المبدى من جهة الإدارة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري فإن قضاء هذه المحكمة- مؤيداً بقضاء المحكمة الإدارية العليا- قد جرى على أنه من الأمور المسلمة أن القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون ، ويعتبر هذا المسلك السلبي من الجهة الإدارية حالة مستمرة ومتجددة ، ويمتد الطعن عليه بما بقيت الإدارة على موقفها ، ومناط قيام القرار السلبي الجائز الطعن عليه أن تكون هنالك قاعدة قانونية عامة تقرر حقا أو مركزا قانونيا لإكتساب هذا الحق ، بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمرا واجبا فيها متى طلب منها ذلك ، ويتمثل ذلك المسلك السلبي إما برفض الجهة الإدارية صراحة أو ضمنا بالامتناع عن اتخاذ الإجراء أو القرار الملزمة بإصداره ، ويتفرع عن ذلك أنه إذا لم يكن ثمة إلزام على الجهة الإدارية بأن تتخذ موقفا إيجابيا ولم تقم باتخاذه فإن رفضها أو سكوتها لا يشكل حينئذ الإمتناع المقصود من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ، وبالتالى لا يوجد في هذه الحالة أي قرار إدارى سلبي مما يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة (الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٩٨٤٧ لسنة ٤٨ ق . ع - بجلسة ٢٠٠٨/٤/٢).

ومن حيث إن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ فى شان حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة تنص على أنه :-" يخضع لأحكام هذا القانون كل من : (١) رئيس الجمهورية . (ب) رئيس مجلس والوزراء. (ج) المحافظين وسكرتيري عموم المحافظات ورؤساء الوحدات المحلية . (٩) رؤساء الهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة العامة . (ه) نواب ومساعدي الأشخاص شاغلى المناصب والوظائف المشار إليهم السابقة، ومن يفوضونهم في بعض اختصاصاتهم ".

وتنص المادة (٤) منه على أن:" تنشأ لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد " يعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يعد تعارضا مطلقا أو تعارضا نسبيا ، ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية ".

وتنص المادة (١٨) منه على أنه: " يصدر مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بعد أخذ رأي لجنة الوقاية من الفساد ".

وتنص المادة (٢٠) منه على أنه:-" ينشر هذا القرار بقانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به بعد شهر من تاريخ نشرة".

وقد صدر هذا القرار بقانون ونشر الجريدة العدد ٤٥ مكرر (أ) في ١٣نوفمبر ٢٠١٣.

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن المشرع أصدر القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة وأخضع لأحكامه كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، والمحافظين وسكرتيري عموم المحافظات ورؤساء الوحدات المحلية، ورؤساء الهيئات والمؤسسات والمصالح والأجهزة العامة، ونواب ومساعد الأشخاص شاغلي المناصب والوظائف المشار اليهم في البنود السابقة، ومن يفوضونهم في بعض اختصاصاتهم ، وأنشأ المشرع بموجب هذا القانون لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد" عهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك ما يعد تعارضا مطلقا أو تعارضا نسبيا ، وأناط برئيس الجمهورية مسئولية إصدار قرار بتشكيلها وتحديد إختصاصاتها، إلا أن القانون خلا من ثمة نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار هذا القرار خلال ميعاد محددة، وأناط المشرع بمجلس الوزراء إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون بعد أخذ رأي لجنة الوقاية من الفساد .

ومن حيث إن المستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أيضا أنه لا محل لرقابة القضاء الإداري على الملاءمات التقديرية التي تباشرها السلطة المختصة عند إصدار قراراتها، سواء من حيث اختيارها لمحل القرار أو وقت أسلوب تنفيذه ، مادام أن ذلك يكون في إطار الشرعية وسيادة القانون، وذلك ما لم تتنكب الإدارة الغاية وتنحرف عن

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

تحقيقها الي غاية أخرى لم يقصدها المشرع عندما خولها تلك السلطة التقديرية أو تتعمد تحقيق غايات خاصة لا صلة لها بالمصلحة العامة.

ومن حيث إنه إذا كانت الإدارة - انطلاقا من مبدأ المشروعية - تلتزم عند إصدارها القرار الإداري بقوانين قانونية لا مناص من احترامها و مراعاتها - إلا أن ذلك لا ينفي أن القانون قد يفسح للجهة الإدارية أيضا قدرا من الحرية تستقل من خلاله بوزن مناسبات إصدار القرار وتقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة إصداره، وأنه ولئن كان قضاء هذه المحكمة جرى على إنه إذا كان صحيحا أن الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري وملاءمته فإن ثمة التزاما عليها أن تضع نفسها في أفضل الظروف وأنسب الحلول للقيام بهذا التقدير وأن تجريه بروح موضوعية بعيدا عن البواعث الشخصية وبشرط أن يكون لديها العناصر اللازمة لإجرائه ، ومقتضى ذلك ولازمه أن القاضي الإداري لا يتعرض لتقدير الجهة الإدارية في ذاته ولكن الظروف التي أحاطت به وحينئذ يحق له أن يتحرى بواعث القرار وملابساته كي يفرض رقابته بقصد الوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من جراء إصدارها للقرار .(يراجع / الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٨٥ لسنة ٤١ ق ، جلسة ١٩٩٥/٣/١٣)

ومن حيث إنه من الأمور المسلمة أن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من العيوب القصدية في السلوك الإداري وهذا العيب يجب أن يشوب الغاية من إصدار القرار بأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التى يتغياها القرار، أو أن تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة ، وعلى هذا الأساس فإن عيب إساءة استعمال السلطة يجب إقامة الدليل عليه لأنه لا يفترض . (الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ١٣٢٢٩ لسنة ٥٧ ق . ع - بجلسة ٢٠١٢/٢/١١)

ومن حيث إنه إعمالا لما تقدم ، وإذ أقام المدعي الدعوى الماثلة ابتغاء القضاء بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار رئيس الجمهورية السلبي بالإمتناع عن إصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد اختصاصاتها بما يتفق وأحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣، وما يترتب على ذلك من آثار، ومتى كان الثابت أن المشرع وسد لرئيس الجمهورية بموجب القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ في شأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة الإختصاص بإصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد إختصاصاتها، ولما كانت نصوص القانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ المشار إليه قد خلت من ثمة نص يلزم رئيس الجمهورية بإصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد إختصاصاتها خلال ميعاد محدد ، ولما كان المدعي لا يرتكن في ذلك إلى نص قانوني يوجب على رئيس الجمهورية إصدار قرار بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد وتحديد اختصاصاتها خلال ميعادا محددا ، الأمر الذي لا يشكل معه سكوت رئيس الجمهورية وإمتناعه عن إتخاذ مثل هذا الإجراء قرارا إداريا سلبيا - وفقا لمفهوم الفقرة الأخيرة من المادة (١٠) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة - يما يقبل الطعن فيه بالإلغاء ، ومن ثم تغدو الدعوى الماثلة فاقدة مناط قبولها إذ لم تنصب على قرار ادارى موجود وقائم وقت رفعها ، وهو ما تقضي معه المحكمة بعدم قبولها لإنتفاء القرار الإداري.

ومن حيث انه عن طلب التدخل الهجومي المقدم من نهله احمد محمد قنديل فإن مفاد حكم المادة (١٢٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ أن التدخل نوعان ، تدخل انضمامي أو تبعي ويقصد به المتدخل المحافظة على حقوقه عن طريق مساعدة أحد طرفي الخصومة في الدفاع عن حقوقه ، وتدخل هجومي يبغي منه المتدخل الدفاع عن مصلحته الخاصة ضد طرفي الدعوى ، ويشترط لقبول التدخل بنوعيه شرطان : أولهما - أن تكون الطالب التدخل مصلحة في التدخل ، وثانيهما - أن يكون هناك ارتباط بينه وبين الدعوى الأصلية ، ويتحقق الارتباط بوجود صلة تجعل من حسن سير العدالة نظرهما معا لتحقيقها ، والفصل فيهما بحكم واحد تلافيا لاحتمال صدور أحكام متناقضة أو يصعب التوفيق بينها .(الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٤٠٥٧ لسنة ٤٥ ق . ع - بجلسة ٢٠٠١/٣/٣١)

ومن حيث إنه هديا بما تقدم، ولما كان الثابت بالأوراق أن المتدخلة قصدت بطلب تدخلها إدراج اسمها ضمن أعضاء لجنة الوقاية من الفساد ومن ثم تتوافر لها صفة ومصلحة في التدخل الهجومي في الدعوى، وإذ تم تدخلها بالإجراءات القانونية السليمة فإن المحكمة تقضى بقبول تدخلها هجوميا في الدعوى مع الاكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق.

ومن حيث إن المتدخلة هجوميا تطلب الحكم أولا: بإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالامتناع عن إدراج اسمها ضمن أعضاء لجنة الوقاية من الفساد ، ثانيا : بإلزام الجهة الإدارية بأن تؤدى لها التعويض المناسب عن الأضرار المادية والأدبية التي حاقت به من جراء مكافحتها للفساد، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

ومن حيث إن الطلب الأول للمتدخلة: فإنه من الأمور المسلمة أن القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون، ويعتبر هذا المسلك السلبي من الجهة

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

الإدارية حالة مستمرة ومتجددة ، ويمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها، ومناط قيام القرار السلبي الجائز الطعن عليه أن تكون هناك قاعدة قانونية عامة تقرر حقا أو مركزا قانونيا لإكتساب هذا الحق، بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمرا واجبا عليها متى طلب منها ذلك ، ويتمثل ذلك المسلك السلبي إما برفض الجهة الإدارية صراحة أو ضمنا بالإمتناع عن اتخاذ الإجراء أو القرار الملزمة بإصداره، ويتفرع عن ذلك أنه إذا لم يكن ثمة إلزام على الجهة الإدارية بأن تتخذ موقفا إيجابيا ولم تقم باتخاذه فإن رفضها أو سكوتها لا يشكل حينئذ الإمتناع المقصود من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ، وبالتالي لا يوجد في هذه الحالة أي قرار إداري سلبي مما يجوز الطعن فيه أمام مجلس الدولة. (الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٩٨٤٧ لسنة ٤٨ ق ع - بجلسة ٢٠٠٨/٤/٢)

ومن حيث إنه بالبناء على ما تقدم ، ومتى كان الثابت من الأوراق أن المتدخلة هجوميا تبتغي الحكم بإلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالإمتناع عن إدراج اسمها ضمن أعضاء لجنة الوقاية من الفساد، وكانت المحكمة انتهت في الدعوى إلى عدم وجود إلزام بتشكيل لجنة الوقاية من الفساد ولم يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ، كما أن المدعية لا تستند إلى قرار إداري أفصحت بمقتضاه الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة لإحداث أثر أو مركز قانونى بهذا الشأن، ومن ثم فإن طلب المدعية يكون على غير ذي محل، ومن ثم يغدو الطلب الماثل فاقد مناط قبوله، وهو ما تقضي معه المحكمة بعدم قبوله لإنتفاء القرار الاداري.

ومن حيث إنه عن طلب التعويض:- ومن حيث هذا الطلب هو من قبيل طلبات التعويض التي لا تتقيد بمواعيد وإجراءات دعاوى الإلغاء، وإذ استوفي الطلب سائر أوضاعه الشكلية والإجرائية المقررة قانونا فإنه يعد مقبول شكلا.

ومن حيث إنه عن موضوع الطلب:- فإن المادة (١٦٣) من القانون المدني تنص على أن: " كل خطأ سبب ضررا للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض."

ومن حيث إن المستقر عليه أن مناط مسئولية الجهة الإدارية عن القرارات الإدارية الصادرة منها المستوجبة التعويض تنهض حينما تتوافر ثلاثة أركان مجتمعة ، وهي وجود خطأ من جانبها ، وأن يلحق صاحب الشأن ضرر ، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر ، والمحكمة وهي في سبيلها إلى القضاء في طلب التعويض عليها أن تحقق عناصره على هذا النحو بأن تستظهر هذه الأمور تتصدى لمدى مشروعية القرار المطلوب التعويض عنه واستبيان ما إذا كان قد شابه عيب من العيوب التي تؤدي إلى بطلانه من عيوب عدم المشروعية ، فإن تبين لها صدوره متفقا وأحكام القانون فقد انتفت مسئولية الإدارة ، وإن كان غير ذلك انتقلت المحكمة إلى فحص ركن الضرر ، ومن ثم تتقصى عناصر الضرر لإستبيان هذا الركن ومدى تحققه وصولا لاستظهار مدى تحقق علاقة السببية بين الخطأ الضرر (الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا - في الطعن رقم ٣٧٧٦٧ لسنة ٥٧ ق . ع - بجلسة ٢٠١٧/٥/٢٢)

ومن حيث إنه على هدى ما تقدم ، ولما كان البحث في المسئولية التقصيرية للجهة الإدارية يستدعي التصدي لمشروعية تصرفها ومسلكها لبيان واستظهار مدى توافر ركن الخطأ في جانبها من عدمه، وكذا الوقوف على ركني الضرر وعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، ومتى كان الثابت من الأوراق أنه لا يوجد ثمة إلزام من القانون يفرض على رئيس الجمهورية باتخاذ ما تصبو إلى تحقيقه المتدخلة من تعيينها كعضو في لجنة الوقاية من الفساد وذلك على نحو ما سلف بيانه، ومن ثم ينتفى ركن الخطأ الموجب للمسئولية في جانب الجهة الإدارية ، كما أن مطالبتها بالتعويض على سند مكافحتها للفساد فهو قول مرسل جاء خاليا من دليل يسانده وعليه تلتفت المحكمة عما أثارته المدعية في هذا الشأن، الأمر الذي يغدو معه الطلب الماثل فاقدا سنده من الواقع أو القانون جديرا بالرفض ، وهو ما تقضى به المحكمة.

ومن حيث إن من يخسر الدعوى يلزم مصروفاتها ، عملا بكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة : أولاً: بعدم قبول الدعوى، وألزمت المدعى مصروفاتها ، ثانياً : بالنسبة للمتدخلة هجوميا بعدم قبول الطلب الأول ، وبقبول طلب التعويض شكلاً ورفضه موضوعاً ، وألزمتها المصروفات.

سكرتير المحكمة **رئيس المحكمة**

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner