مجلس الدولة

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب
مجلس الدولة
محكمة القضاء الإداري
الدائرة الثانية

بالجلسة المنعقدة علناً يوم **الأحد** الموافق ١٧ / ١ /٢٠١٦

برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ **احمد محمد الشاذلي** — **نائب رئيس مجلس الدولة رئيس المحكمة**

وعضوية السيد الأستاذ المستشار/ **خالد محمد طلعت** — **نائب رئيس مجلس الدولة**

والسيد الأستاذ المستشار / **اسامه محمد عبدالرحمن** — **نائب رئيس مجلس الدولة**

وحضور السيد الأستاذ المستشار / **أدهم درويش** — **مفوض الدولة**

وسكرتارية السيد / **إبراهيم سيد محمود** — **أمين السر**

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى رقم ٥٢٦٣٤ لسنة ٦٥ ق

المقامة من

عماد مبارك حسن

ضد

١- رئيس مجلس الوزراء
٢-رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة
٣-وزير الإعلام
٤-رئيس الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة
٥-رئيس المنطقة الحرة الإعلامية
٦-رئيس مجلس إدارة الشركة المصرية للأقمار الصناعية "نايل سات"

الوقائع

أقام المدعي دعواه الماثلة بموجب عريضة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١١/٩/١٠ طلب في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلا وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار الصادر بوقف الترخيص ببث اية قنوات فضائية جديدة، وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من أثار.

وقال المدعي – شرحا لدعواه – أنه بتاريخ ٢٠١١/٩/٧ اصدر المدعى عليهما الأول والثاني قرارا بوقف تراخيص بث لأية قنوات فضائية جديدة ضمن حزمة من القرارات المعادية للحقوق والحريات العامة، ونعي المدعى على القرار المطعون فيه انتهاكه لحرية الإعلام وحق المواطنين في المعرفة وتداول المعلومات وحرية الرأي والتعبير، فضلا عن افتقاره إلى السبب المبرر له قانونا، الأمر الذي حدا به إلى إقامة دعواه الماثلة بطلب الحكم له بطلباته سالفة الذكر.

وجرى تحضير الدعوى بهيئة مفوضي الدولة على النحو الثابت بمحاضر جلسات التحضير، وقد أودعت الهيئة تقريرا مسببا برأيها القانوني في الدعوى، ارتأت فيه الحكم بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة وإلزام المدعي المصروفات.

ونظرت المحكمة الدعوى بجلسات المرافعة على النحو الثابت بمحاضرها، وبجلسة ٢٠١٥/١٠/٤، قررت إصدار الحكم بجلسة ٢٠١٥/١١/٢٠ وفيها قررت مد اجل النطق بالحكم إلى جلسة اليوم لإتمام المداولة، حيث صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

المحكمة

بعد الإطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات، وبعد المداولة قانونا.

من حيث أن المدعي يطلب الحكم بقبول الدعوى شكلا، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار الصادر بتاريخ ٢٠١١/٩/٧ بوقف إصدار الترخيص ببث أية قنوات فضائية جديدة مؤقتا على القمر الصناعي المصري "نايل سات"، مع ما يترتب على ذلك من اثار.
ومن حيث انه عن الدفع المبدى من الهيئة المدعى عليها الثانية بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة ومصلحة.
ومن حيث ان القضاء الإداري جرى في أحكامه على تفسير نص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة التي تشترط المصلحة لقبول الدعاوى تفسيرا ينأى بالمنازعات الإدارية عن أن تكون من دعاوى الحسبة، ويتوافق في ذات الوقت مع طبيعة المنازعات الإدارية والدور الذي يقوم به القضاء الإداري في حراسة الشرعية وسيادة القانون بغير إفراط ولا تفريط، وذلك حسب الظروف والملابسات التي تظهر له في الدعوى، فإذا كان القانون قد اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية ومباشرة، فان الطبيعة العينية لهذه الدعوى وتعلقها بالمشروعية تقتضي أن يتسع مفهوم المصلحة المشترطة فيها عنه في الدعاوى القضائية الأخرى، فلا تتقيد المصلحة فيها حرفياً بحق أو مركز قانوني ذاتي أو شخصي لرافع دعوى الإلغاء، وقد استقر القضاء الإداري على توافر هذا الشرط إذا ما كان صاحب الشأن في حالة قانونية مسها القرار المطعون فيه، و أن قيام شرط المصلحة يعنى توافر الصفة في رافع الدعوى حيث يندمج الشرطان في دعوى الإلغاء.

ومتى كان ما تقدم، وكانت الدعوى الماثلة تنصب طعنا بالإلغاء على ما قدره المدعي في الدعوى الماثلة من وجود قرار إداري بوقف التراخيص ببث قنوات فضائية جديدة مؤقتا على القمر الصناعي المصري"نايل سات"، فانه وبحسبانه مواطنا مصريا فانه من حقه بل من واجبه أن يهب للدفاع عن حقوقه المصونة دستوريا في المعرفة وتداول المعلومات وكذا عن حرية الرأي والتعبير التي تعد القنوات القضائية منبرا لها في مواجهة ما قد يصدر من قرارات إدارية تعد ماسة بهذه الحقوق وتلك الحريات وفق ما يقرره القانون، ومن ثم تتوفر له الصفة والمصلحة في دعواه الماثلة، الامر الذي يغدو معه الدفع المبدى بعدم قبول الدعوى لانتفاء الصفة والمصلحة غير قائم على سند من صحيح القانون جديرا بالرفض، وتكتفي المحكمة بايراد ذلك في الأسباب عوضا عن المنطوق.

ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة والمحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن الخصومة في دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصام القرار الإداري في ذاته استهدافا لمراقبة مشروعيته ، ومن ثم فإنه يتعين لقبول دعوى الإلغاء أن تنصب على قرر إداري نهائي قائماً ومنتجاً لآثاره القانونية عند إقامة الدعوى ، وأن يستمر كذلك حتى الفصل فيها فإذا تخلف هذا الشرط كانت الدعوى غير مقبولة، والقرار الإداري الذي يتعين أن تنصب عليه الدعوى هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة، ولا يلزم صدوره في صيغة معينة أو بشكل معين، فهو قد يكون شفوياً أو مكتوباً ، صريحا أو ضمنياً، إيجابيا أو سلبياً ، فالقرار الإداري الإيجابي هو قرار صريح تصدره الإدارة بالمنح أو المنع فيتجلى فيه موقفها الايجابي إزاء الطاعن، أما القرار الإداري السلبي فهو تعبير عن موقف سلبي للإدارة حيث لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاه أو آخر بالنسبة للأمر الواجب عليها اتخاذ موقف بشأنه - وإن كان مسلكها هذا يعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره.

ومن حيث إنه إعمالا للمبدأ المتقدم وحتى تتمكن المحكمة من بسط رقابتها على مشروعية القرار المطعون فيه فإنه يتعين أولا استعراض الأحكام المنظمة للبث الفضائي ثم تطبيقها على الحالة المعروضة وصولاً إلى التقرير ما إذا كانت طلبات المدعى موجهه الى قرار إداري نهائي قائم مما يدخل الطعن عليه في إختصاص هذه المحكمة من عدمه، ثم بحث مشروعيته إذا ما ثبت لها قيامه.

ومن حيث إنه يمكن حصر القوانين والقرارات المنظمة للبث الفضائي في القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن اتحاد الإذاعة والتليفزيون المعدل بالقانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٨٩ ، وقرار وزير الاقتصاد رقم ٤٥٦ لسنة ١٩٩٦ بتاريخ ٢٧ / ٦ / ١٩٩٦ بالترخيص بتأسيس الشركة المصرية للأقمار الصناعية نايل سات شركة مساهمة مصرية بنظام الاستثمار الداخلي ، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤١١ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء المنطقة الحرة العامة الإعلامية ، وقرار مجلس إدارة المنطقة الحرة العامة الإعلامية رقم (١ / ١ - ٢٠٠٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٩/١٧ بتسمية المنطقة الحرة العامة الإعلامية باسم (المنطقة الحرة العامة الإعلامية بمدينة السادس من أكتوبر)، والقرار رقم (١/٢ - ٢٠٠٠) ، والقرار رقم ١/٤- ٢٠٠٠ الصادر في ٢٠٠٠/٩/١٧ والمعتمد من رئيس مجلس الوزراء في ٢٥ /٢٠٠٠/٩ بالموافقة على تحويل مشروع الشركة للعمل بنظام المناطق الحرة بالمنطقة الحرة العامة الإعلامية بمدينة السادس من أكتوبر مع الالتزام بالضوابط الخاصة بالموافقة على الأنشطة التي يسمح بمزاولتها داخل المنطقة والصادر بشأنها قرار المجلس رقم ١/٢-٢٠٠٠ بالموافقة على ضوابط الموافقة على الأنشطة التي يسمح بمزاولتها داخل المنطقة، والالتزام بضوابط العمل وميثاق الشرف الإعلامي التي يقرها مجلس إدارة المنطقة، وكذلك الالتزام بكافة أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ ولائحته التنفيذية ولائحة نظام العمل داخل المناطق الحرة والقرارات التي تصدر من مجلس إدارة الهيئة والمتعلقة بالمناطق الحرة، والنظام الأساسي للشركة المصرية للأقمار الصناعية (نايل سات)، وقانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٥ والقانون رقم ١١٤ لسنة ٢٠٠٨، واللائحة التنفيذية لقانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٤٧ لسنة ٢٠٠٤ .

ومن حيث إن المستفاد من استقراء أحكام القوانين والقرارات سالفة البيان أن الفقرة الثانية من المادة الأولي من القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن اتحاد الإذاعة والتليفزيون المعدل بالقانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٨٩ قد ناطت بإتحاد الإذاعة والتليفزيون الإشراف والرقابة على المواد المسموعة والمرئية التي تبثها أجهزة الاتحاد، وتخضع لرقابته كل ما تنتجه الشركات المملوكة لها، وتضع الهيئة القواعد المنظمة لهذه الرقابة، وحددت المادة الثانية من القانون ذاته أهداف الاتحاد بأنها تحقيق رسالة الإعلام الإذاعي المسموع والمرئي، سياسة وتخطيطاً وتنفيذا ، في إطار السياسة العامة للمجتمع ومتطلباته الإعلامية، آخذا بأحدث ما تصل إليه تطبيقات العلم الحديث وتطوراته في مجالات توظيف الإعلام المرئي والمسموع، لخدمة المجتمع وبلوغ أهدافه، وأنه في سبيل ذلك يعمل على تحقيق أغراض متعددة منها أداء الخدمة الإذاعية المسموعة والمرئية بالكفاءة المطلوبة، وضمان توجيهها لخدمة الشعب والمصلحة القومية، في إطار القيم والتقاليد الأصيلة للشعب المصري، وفقا للمبادئ العامة التي نص عليها الدستور، والعمل على نشر الثقافة، والإسهام في بناء الإنسان حضارياً، والعمل على تماسك الأسرة، وتطوير الإعلام الإذاعي والتليفزيوني، والالتزام بالقيم الدينية والأخلاقية في المواد الإذاعية، وناطت الفقرة الثالثة من المادة الرابعة من القانون المشار إليه بمجلس أمناء الاتحاد أن يتخذ ما يلزم من القرارات لتحقيق أغراضه وفقا لأحكام القانون، وله على وجه الخصوص وضع ميثاق شرف للعمل الإعلامي في الإذاعة المسموعة والمرئية وأخلاقيات الرسالة الإذاعية، وتحديد أسلوب الالتزام بهذا الميثاق.

وأوجب قرار مجلس إدارة المنطقة الحرة العامة الإعلامية بمدينة السادس من أكتوبر رقم ٤ / ١ - ٢٠٠٠ الصادر بجلسته المنعقدة في ١٧ /٢٠٠٠/٩ المعتمد محضرها من رئيس مجلس الوزراء في ٢٠٠٠/٩/٢٥ بشأن الموافقة على تحويل مشروع الشركة المصرية للأقمار الصناعية (نايل سات) للعمل بنظام المناطق الحرة بالمنطقة الحرة العامة الإعلامية بمدينة السادس من أكتوبر على الشركة والمشروعات العاملة بتلك المنطقة الالتزام بالضوابط الخاصة بالموافقة على الأنشطة التي يسمح بمزاولتها داخل المنطقة والصادر بشأنها قرار المجلس رقم ١/٢-٢٠٠٠، والالتزام بضوابط العمل وميثاق الشرف الإعلامي التي يقرها مجلس إدارة المنطقة، وكذلك الالتزام بكافة أحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ ولائحته التنفيذية ولائحة نظام العمل داخل المناطق الحرة والقرارات التي تصدر من مجلس إدارة الهيئة والمتعلقة بالمناطق الحرة .

كما أن المادة (٥٦) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ قد قررت للجهات المنوط بها منح تراخيص إقامة المشروعات ومباشرة النشاط وفقا لأحكام ذلك القانون الحق في التفتيش على المشروعات المرخص بها تطبيقاً لأحكامه وذلك للتأكد من الالتزام بشروط الترخيص ومدى التزام أعمال البث السمعي والبصري بالشروط والضوابط المقررة للبث الفضائي والالتزام بأحكام التشريعات المنظمة لمباشرة أوجه نشاطها ، واتخاذ الإجراءات اللازمة عند مخالفة هذه الشروط والأحكام على النحو المنصوص عليه في هذه التشريعات ، وألزمت المادة (٦٣) من القانون الجهات الإدارية في حالة مخالفة المشروع لأي من أحكام القوانين واللوائح والقرارات باتخاذ إجراء إنذار المستثمر بإزالة أسباب المخالفة في مده يحددها الإنذار في ضوء حجم المخالفة وطبيعتها مع إخطار الهيئة بالمخالفة وبالمدة المحددة في هذا الإنذار فإذا انقضت هذه المدة دون إزالة المخالفة كان للهيئة إصدار قرار مسبب بإزالة المخالفة وبإيقاف نشاط المشروع.

وحددت المادة (١) من اللائحة التنفيذية لقانون ضمانات وحوافز الاستثمار المشار إليه الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٤٧ لسنة ٢٠٠٤ مجالات مزاولة النشاط ومنها مجال البنية الأساسية الذي تضمن إقامة أو إدارة وتشغيل وصيانة محطات وشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية والأقمار الصناعية بعد الحصول على ترخيص من الجهات المعنية وفقا للقوانين المعمول بها ولا يشمل ذلك الإذاعة والتلفزيون ، وأوجبت المادة (١٦) من اللائحة التنفيذية المشار إليها على رئيس الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة إصدار قرار بدليل نوعى لكل نشاط من الأنشطة التي تشملها المجالات المنصوص عليها في المادة (١) من اللائحة ، يتضمن بيانات منها (الضوابط العامة والخاصة لممارسة النشاط النوعي) ، كما أوجبت المادة (٢٠) من اللائحة التنفيذية المشار إليها على المستثمر أن يرفق بطلب الحصول على الترخيص تعهد بالتزام الشركة أو المنشأة بكافة الضوابط والاشتراطات والإجراءات والتشريعات التي تنظم نشاطها، وأوجبت المادة (٤٠) من اللائحة التنفيذية ذاتها على مجلس إدارة الهيئة في حالة مخالفة المشروع لأحكام قانون ضمانات وحوافز الاستثمار ولائحته التنفيذية أو عدم الالتزام بالشروط والضوابط المقررة اتخاذ أيا من الإجراءات التالية بعد التحقق من ارتكاب المشروع للمخالفة وفقا لطبيعتها وجسامتها ومدى الأضرار الناتجة عنها:(أ) إيقاف تمتع المشروع بالضمانات والحوافز. (ب) تقصير مدة تمتع المشروع بالضمانات والحوافز. (جـ) إنهاء تمتع المشروع بالضمانات والحوافز ، مع ما يترتب على ذلك من آثار بالنسبة للقرارات والتراخيص الصادرة للمشروع ، كما أجازت المادة (٨٨) من اللائحة التنفيذية المشار إليها للهيئة في حالة مخالفة المشروع لأحكام القانون أو اللائحة أو لائحة نظام العمل أو شروط الترخيص أو القرارات التي تصدرها ، وقف نشاط المشروع لمدة محددة ، أو إلغاء الترخيص الصادر للمشروع بحسب جسامة المخالفة وظروف ارتكابها ومدى الأضرار التي تصيب الاقتصاد القومي، وذلك إذا لم يقم المشروع بإزالة المخالفة خلال المدة التي تحددها الهيئة مع إزالة المخالفة بطبيعة الحال.

وكان مجلس إدارة المنطقة الحرة العامة الإعلامية بمدينة السادس من أكتوبر قد أصدر بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٩/١٧ القرار رقم (١/٢ - ٢٠٠٠) بضوابط الموافقة على الأنشطة التي يسمح بمزاولتها داخل المنطقة ، والتي تضمنت الأنشطة التي يسمح بمزاولتها داخل المنطقة، ومنها (البث الفضائي التليفزيوني والإذاعي والمعلوماتي عبر الأقمار الصناعية)، كما تضمنت الضوابط اللازمة لمزاولة النشاط داخل المنطقة والتي شملت عدم جواز الترخيص بالعمل بالمنطقة الحرة لقنوات ذات صبغة دينية أو طائفية أو حزبية أو تدعو للجنس أو للعنف، والتزام الشركات التي يرخص لها بالعمل في المنطقة الحرة بميثاق الشرف الإعلامي، كما حددت الضوابط الخاصة بنظام عمل مشروعات الاتصال عبر محطات الإذاعة والتليفزيون الفضائية في المنطقة الحرة العامة الإعلامية بوجوب التزام القنوات التليفزيونية الفضائية بمراعاة مجموعة من المبادئ منها، الالتزام بميثاق الشرف الإعلامي، والالتزام بالموضوعية وعدم نشر أو إذاعة الوقائع مشوهة أو مبتورة، وتحري الدقة في توثيق المعلومات وفي العرض المتوازن للآراء، واحترام خصوصية الأفراد، وعدم اتهام الأفراد أو المؤسسات أو التشهير بهم أو تشويه سمعتهم بدون دليل، والالتزام بما توجبه التشريعات من المحافظة على حقوق الغير.

تابع الحكم الصادر في الدعوى رقم ٥٢٦٣٤ لسنة ٦٥ ق :

ومن حيث إنه بالتطبيق لما تقدم وكان الثابت من الأوراق ان المدعى يهدف من دعواه الماثلة إلى طلب الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار مجلس الوزراء صادر بتاريخ ٢٠١١/٩/٧ بوقف إصدار الترخيص ببث أية قنوات فضائية جديدة مؤقتا على القمر الصناعي المصري "نايل سات"، دون أن يختصم قرار إداري نهائي برفض الترخيص بالبث لقناة فضائية بذاتها صادر من الجهة الإدارية التي اختصها القانون بإصدار تراخيص البث للقنوات الفضائية في المنطقة الإعلانية الحرة وهي الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة في إطار الضوابط والشروط التي قررها القانون لمنح تراخيص البث للقنوات الفضائية، ومن ثم فان ما صدر عن مجلس الوزراء على النحو السالف بيانه يفتقد مقومات القرار الإداري لفقدانه أهم العناصر التي يقوم عليها بنيان هذا القرار، وهو أن يترتب عليه بذاته إنشاء مركز قانوني أو تعديله، فهو لا يعدو والحال كذلك أن يكون عملا تحضيريا أو تمهيديا لا يقبل أن يكون محلا للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وبالتالي تضحى الدعوى الماثلة غير مقبولة لأنها لم تنصب على قرار إداري بالمعنى المقصود من القرار الإداري بخصائصه المعلومة سالفة البيان، الأمر الذي تقضى معه المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري.

ومن حيث إن من خسر الدعوى يلزم بمصروفاتها عملاً بحكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات.

فلهذه الاسباب

حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، وألزمت المدعى المصروفات.

سكرتير المحكمة **رئيس المحكمة**