

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت 6 من نوفمبر سنة 1971 م الموافق 18 من رمضان سنة 1391 هـ .

المؤلفة برياسة السيد المستشار/ بدوى إبراهيم حموده رئيس المحكمة

وحضور السادة المستشارين:- محمد عبد الوهاب خليل نائب رئيس المحكمة وعمر حافظ شريف نائب رئيس المحكمة و حسين حسين قاسم و حسين زاكى و أحمد طوسون حسين و محمد بهجت عتيبة. أعضاء

وحضور السيد المستشار/ عادل عزيز زخارى نائب رئيس المحكمة و رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد/ سيد عبد البارى إبراهيم أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم 2 لسنة 1 قضائية عليا " دستورية "

المقامة من

جمال الدين محمد فؤاد

ضد

1 - السيد / رئيس الجمهورية

2 - السيد / وزير الخزانة

" الوقائع "

تتصل الوقائع، على ما يبين من الأوراق فى أن السيد / جمال الدين محمد فؤاد أقام الدعوى رقم 547 لسنة 23 القضائية أمام محكمة القضاء الإدارى ضد رئيس الجمهورية ووزير الخزانة يطلب الحكم بإلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم 3651 لسنة 1966 الصادر فى 14 من سبتمبر سنة 1966 بإحالته إلى المعاش مستنداً إلى أن هذا القرار قد بنى على معلومات خاطئة غير صحيحة ودفعت الحكومة بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى بنظر الدعوى تطبيقاً لأحكام القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 ورداً على ذلك دفع المدعى بعدم دستورية هذا التشريع، وفى 18 من مارس سنة 1970 قررت المحكمة وقف السير فى الدعوى وتكليف المدعى اتخاذ إجراءات رفع دعوى بالطعن فى دستورية القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 أمام المحكمة العليا خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار، وقد أقام المدعى هذه الدعوى بعريضة أودعها قلم كتاب المحكمة فى 16 من مايو سنة 1970 يطلب الحكم " بقبول الدعوى شكلاً وفى الموضوع بعدم دستورية النص المانع من التقاضى الوارد بالقانون رقم 31 لسنة 1963 المعدل للمادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 " مستنداً فى ذلك إلى الأسباب المبينة فى صحيفة الدعوى وفى مذكرته التى أودعها قلم الكتاب .

وأودعت الحكومة مذكرة بدفاعها طلبت فيها الحكم برفض الدعوى . وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانونى مسبباً انتهت فيه إلى أنها ترى الحكم بقبول الدعوى شكلاً وفى الموضوع بعدم دستورية القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 فيما استحدثه من النص على اعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل عن غير الطريق التأديبى من أعمال السيادة مع إلزام الحكومة بالمصروفات .

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلساتها المنعقدة فى 3 من يوليو سنة 1971، 2 من أكتوبر سنة 1971، 6 من نوفمبر سنة 1971 وفى هذه الجلسة صدر الحكم.

" المحكمة "

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة .

ومن حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً .

ومن حيث أن المدعى ينعى على القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 مخالفة الدستور فيما نصت عليه من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة التى تخرج عن ولاية القضاء، ويقول بياناً لذلك أن المشرع أضفى بذلك التشريع على هذه القرارات حصانة تعصمها من الطعن بالإلغاء والتعويض باعتبارها من أعمال السيادة وذلك فى حين أنها بطبيعتها قرارات إدارية تخضع أصلاً لهذا الطعن ولحق التقاضى عامة بشأنها وهو حق مقرر للكافة طبقاً لأحكام الدستور، ولا يغير من ذلك تخويل صاحب الشأن حق التظلم من تلك القرارات إلى اللجنة المشكلة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1724 لسنة 1966 ذلك أن هذه اللجنة لجنة إدارية وليست جهة من جهات القضاء .

ومن حيث أن الحكومة دفعت الدعوى قائلة أن القرار بقانون المطعون فيه لا يعدو أن يكون تشريعاً معدلاً لقاعدة من قواعد اختصاص القضاء مما يملكه المشرع طبقاً لأحكام الدستور وإذا كان المشرع قد استحدث نظام القضاء الإدارى وحدد اختصاصه بقانون فلا تثير عليه ولا مخالفة للدستور إن هو مد هذا الاختصاص أو حد منه بقانون على أن المشرع قد نقل الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بهذه القرارات من جهات القضاء إلى لجنة إدارية تتوافر فيها أقوى الضمانات فضلاً عن اتصالها بأداة الحكم مما يجعلها أقدر على حسم تلك المنازعات من جهة القضاء الإدارى .

ومن حيث أنه يبين من استقصاء التشريعات المنظمة لمجلس الدولة منذ أنشئ بالقانون رقم 112 لسنة 1946 والذى استبدل به القانون رقم 9 لسنة 1949 كما أعيد تنظيمه مرة بالقانون رقم 165 لسنة 1955 وأخرى بالقانون رقم 55 لسنة 1959 وهو القانون القائم، يبين من ذلك أن هذه التشريعات كافة قد تضمن كل منها نصاً يقضى بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة (المادة 6 من القانون رقم 112 لسنة 1946 والمادة 7 من القانون رقم 9 لسنة 1949 والمادة 12 من القانون رقم 165 لسنة 1955 والمادة 12 من القانون رقم 55 لسنة 1959). وقد نهج المشرع فى القانون رقم 112 لسنة 1946 بإنشاء مجلس الدولة سبيل تحديد بعض أعمال السيادة على سبيل المثال فنصت المادة السادسة من هذا القانون على ما يأتى :-

"لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي البرلمان وعن التدابير الخاصة بالأمن الداخلى والخارجى للدولة وعن العلاقات السياسية والمسائل الخاصة بالأمن الداخلى والخارجى للدولة وعن العلاقات السياسية والمسائل الخاصة بالأعمال الحربية وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة " ثم عدل المشرع عن هذا النهج فى القانون رقم 165 لسنة 1955 فاستبعد ما ورد من هذه الأعمال على سبيل المثال وجاء نص المادة (12) منه على النحو الآتى :-

"لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة " وقد أقر القانون رقم 55 لسنة 1959 هذا النص فى المادة الثانية عشرة وبذلك ترك المشرع للقضاء تحديد ما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها وظل الوضع على هذا النحو حتى صدر القانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 على الوجه الآتى :

"لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة وتعتبر من أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى " .

ومن حيث أن الأصل أن كل قرار إدارى نهائى يصدر من السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء إعمالاً لمبدأ الشرعية وسيادة القانون إلى أنه يستثنى من هذا الأصل قرارات تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية لأنها لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين إحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة وتعتبر الأعمال التى تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة والأعمال التى تقوم بها بوصفها سلطة إدارة إعمالاً إدارية .

ومن حيث أن العبرة فى تحديد التكييف القانونى لأى عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما إذا كان من أعمال السيادة أو عملاً إدارياً هى بطبيعة العمل ذاته فلا تتقيد المحكمة وهى بصدد إعمال رقابتها على دستورية التشريعات بالوصف الذى يخلعه الشارع على تصرفات الحكومة وأعمالها متى كانت بطبيعتها تتنافى مع هذا الوصف وتنطوى على إهدار حق من الحقوق التى كفلها الدستور .

ومن حيث أن القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة الثانية عشرة من قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 إذ يقضى باعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى من أعمال السيادة إنما يحصن هذه القرارات وذلك بسلب جهات القضاء ولاية النظر فى الطعون التى توجه إليها بينما هى بطبيعتها من صميم الأعمال الإدارية التى تجريها الحكومة فى إشرافها على المرافق العامة ، فقد تضمنت الدساتير المتعاقبة منذ سنة 1956 حتى عام 1971 نصوصاً على أن رئيس الجمهورية يعين الموظفين ويعزلهم على الوجه المبين بالقانون مما يؤيد وصف قرارات تعيين الموظفين وعزلهم بأنها أعمال إدارية تتم وفقاً للقانون وليست من أعمال السيادة .

ومن حيث أن المادة (68) من الدستور القائم تنص على أن "التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعى ... ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء" وظاهر من هذا النص أن المشرع الدستورى لم يقف عند حد تقرير حق التقاضى للناس كافة كمبدأ دستورى أصيل بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى ضد

رقابة القضاء وقد خص المشرع الدستوري هذا المبدأ بالذكر رغم أنه يدخل في عموم المبدأ الأول الذي يقرر حق التقاضي للناس كافة وذلك توكيداً للرقابة القضائية على القرارات الإدارية وحسماً لما ثار من خلاف في شأن عدم دستورية التشريعات التي تحظر حق الطعن في هذه القرارات وقد ردد النص المشار إليه ما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضي للأفراد وذلك حين حولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التي تكفل حمايتها والتمتع بها ورد العدوان عليها . وثمة وجه آخر لمخالفة النص المطعون فيه للدستور ذلك أن الدساتير سالفه الذكر قد تضمنت كل منها نصاً على أن المواطنين لدى القانون سواء وأنهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة المادة (31) من دستور سنة 1956، (7) من دستور 1958، (24) من دستور سنة 1964- كما ردد الدستور القائم هذا النص في المادة (40) منه ولما كان حق التقاضي من الحقوق العامة التي كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق مع تحقق مناطه وهو قيام المنازعة في حق من حقوق أفرادها ينطوي على إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرموا هذا الحق .

ومن حيث أن دفاع الحكومة القائم على أن النص المطعون فيه يقضى بنقل الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات المشار إليها من جهات القضاء إلى لجنة تتوافر فيها أقوى الضمانات ومن ثم فهو لا يعدو وأن يكون تشريعاً معدلاً لاختصاص القضاء مما يملكه المشرع طبقاً لأحكام الدستور هذا الدفاع مردود :

أولاً:- بأن الدستور إذ ينص في المادة (165) على أن "السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها" وإذ ينص في المادة (167) على أن "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها..." فإنه يعهد إلى المحاكم بولاية الفصل في المنازعات كاملة شاملة كما يفوض المشرع العادى في تحديد الهيئات القضائية وتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة لممارسة هذه الولاية دون مساس بها بحيث لا يتخذ ذلك وسيلة لعزل المحاكم عن نظر منازعات معينة مما تختص به، ذلك أن المشرع الدستوري إنما يفوض المشرع العادى في تنظيم الهيئات القضائية وتحديد اختصاص كل منها لا في إهدار هذا الاختصاص أو الانتقاص منه وإلا كان متجاوزاً حدود التفويض مخالفاً للدستور

ثانياً:- بأن اللجنة التي آل إليها الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي قد أُنشئت ابتداء بقرار رئيس الجمهورية رقم 358 لسنة 1963 الذي نص على تشكيلها من بعض أعضاء مجلس الرياسة ثم عدل هذا التشكيل بقرار رئيس الجمهورية رقم 291 لسنة 1965 الذي قضى بتشكيلها من بعض أعضاء اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكي العربي وأخيراً صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 1724 لسنة 1966 بتشكيلها من وزير العدل رئيساً ورئيس مجلس الدولة ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عضوين وقد كان صدور هذه القرارات الثلاثة تعديلاً لقرار مجلس الوزراء الصادر في 6 من إبريل سنة 1955 ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه، ويستفاد من ذلك أن هذه اللجنة كانت تشكل تشكيلاً إدارياً محضاً في مرحلتها الأولى والثانية ولم يمثل فيها العنصر القضائي إلا في مرحلتها الأخيرة وظلت الأغلبية للعنصر الإداري ومن ثم فإن طابع تشكيلها لم يكن قضائياً في أي مرحلة من تلك المراحل بل نشأت وظلت ذات طابع إداري ولا تتبع الإجراءات القضائية في نظر التظلمات التي تعرض عليها كما أن قراراتها لم تكن واجبة التنفيذ بذاتها لأنها لم تعد أن تكون مجرد توصيات ترفع إلى رئيس الجمهورية مصدر القرارات المتظلم منها للبت نهائياً في التظلم حسبما يرى ، وقد كان ذلك مسaire لمنطق القانون رقم 31 لسنة 1963 المطعون فيه الذي اعتبر تلك القرارات من أعمال السيادة التي لا تخضع للطعن أمام جهات القضاء، وعلى مقتضى ذلك فلا يسوغ اعتبار التظلم أمام تلك اللجنة الإدارية

بديلاً لحق الموظفين في الالتجاء إلى قاضيهم الطبيعي للطعن في القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي حيث تنظر الدعوى طبقاً لإجراءات قضائية مقررة قانوناً لحماية الحقوق وكفالة الدفاع عنها ثم تصدر فيها أحكام واجبة التنفيذ بذاتها

ومن حيث أنه يخلص من ذلك أن القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 إذ يقضى باعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة بينما هي بطبيعتها أعمال إدارية فإنه ينطوى على مصادرة لحق هؤلاء الموظفين في الطعن في تلك القرارات أو التقاضي بشأنها فضلاً عن إهداره مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق مما يخالف المادتين (40، 68) من الدستور وكذلك الدساتير السابقة على النحو المتقدم ذكره ولا يطهره من هذا العيب ما نصت عليه المادة (191) من الدستور من أن كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً وناظراً، ذلك أن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين إنزاعها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبارها أسمى القواعد الأمره ومن ثم فإن ذلك النص لا يعنى سوى مجرد استمرار نفاذ هذه القوانين واللوائح دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم الدستورية شأنها في ذلك شأن التشريعات التي تصدر في ظل الدستور القائم فليس معقولاً أن تكون تلك التشريعات بمنى عن الرقابة التي تخضع لها التشريعات التي تصدر في ظل هذا الدستور ونظمه وأصوله المستحدثة مع أن رقابة دستوريته أولى وأوجب .

ومن حيث أنه لما تقدم يكون القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 مخالفاً للدستور فيما نصت عليه هذه المادة من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة ومن ثم يتعين الحكم بعدم دستوريته .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة (12) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 فيما نصت عليه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ 20 عشرين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة .