

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الثامن من أبريل سنة ٢٠٢٣م،
الموافق السابع عشر من رمضان سنة ١٤٤٤ هـ.

رئيس المحكمة

برئاسة السيد المستشار / بولس فهمي إسكندر

وعضوية السادة المستشارين: رجب عبد الحكيم سليم والدكتور محمد عماد النجار
والدكتور طارق عبد الجواد شبل وخالد أحمد رأفت دسوقي والدكتورة فاطمة محمد أحمد

نواب رئيس المحكمة

الرزاز ومحمد أيمن سعد الدين عباس

رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشري

أمين السر

وحضور السيد/ محمد ناجي عبد السميع

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٤٧ لسنة ٤٤ قضائية
"دستورية"، بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا (الدائرة الثانية) بحكمها الصادر
بجلسة ٢٠٢٢/٩/٣، ملف الطعن رقم ٧٤٢١٩ لسنة ٦٦ قضائية "عليا"

المقام من

على أنور ميزار باتع

ضد

١ - رئيس الجمهورية

٢ - وزير العدل

٣ - رئيس هيئة النيابة الإدارية

الإجراءات

بتاريخ الرابع من أكتوبر سنة ٢٠٢٢، ورد إلى قلم كتاب المحكمة الدستورية
العليا ملف الطعن رقم ٧٤٢١٩ لسنة ٦٦ قضائية "عليا"، بعد أن قضت المحكمة

الإدارية العليا، بجلسة ٢٠٢٢/٩/٣، بوقف الطعن، وإحالة الأوراق إلى هذه المحكمة، للفصل في دستورية نص المادة (٤٠ مكرراً-١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، المضافة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وفيها قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم.

الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - في أن علي أنور مizar باع، أقام أمام المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٤٢١٩ لسنة ٦٦ قضائية "عليا"، طالباً الحكم بإلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٣٩ لسنة ٢٠٢٠ الصادر بتاريخ ٢٠٢٠/٥/٢٢، فيما تضمنه من تخطيه في التعيين بوظيفة معاون نيابة إدارية، وما يترتب على ذلك من آثار، أخصها: أحقيته في التعيين بتلك الوظيفة من تاريخ صدور القرار، وإرجاع أقدميته بين زملائه المعينين، وصرف الفروق المالية المستحقة. قولاً منه إن هيئة النيابة الإدارية كانت قد أعلنت عن شغل وظيفة معاون نيابة إدارية بها، ونظراً لاستيفائه الشروط اللازمة لشغل هذه الوظيفة، فقد تقدم لشغلها، واجتاز الاختبارات المقررة لذلك، إلا أنه فوجئ بتعيين آخرين دونه، مما حدا به إلى إقامة طعنه المشار إليه، توصلاً للقضاء له بطلباته. وبجلسة ٢٠٢٢/٩/٣، قضت المحكمة بوقف الطعن، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص المادة (٤٠ مكرراً-١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، المضافة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.

وحيث إن المادة (٤٠ مكرراً-١) من القرار بالقانون المشار إليه، تنص على أن "تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها أعضاء النيابة الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم متى كان مبنى الطلب عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

كما تختص الدائرة المذكورة دون غيرها بالفصل في طلبات التعويض عن تلك القرارات.

وتختص أيضاً دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لأعضاء النيابة الإدارية أو لورثتهم ولا تحصل رسوم على هذه الطلبات".

وحيث إن المصلحة في الدعوى الدستورية، وهي شرط لقبولها، مناطها - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يؤثر الحكم في المسألة الدستورية على الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع. ويستوي في شأن توافر المصلحة أن تكون الدعوى قد اتصلت بالمحكمة عن طريق الدفع أو عن طريق الإحالة. والمحكمة الدستورية العليا هي وحدها التي تتحرى توافر شرط المصلحة في الدعوى الدستورية للتثبت من شروط قبولها. ومؤدى ذلك: أن الإحالة من محكمة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا لا تقيد بذاتها توافر المصلحة، بل لازمه أن هذه الدعوى لا تكون مقبولة إلا بقدر انعكاس النص التشريعي المحال على النزاع الموضوعي، فيكون الحكم في المطاعن الدستورية لازماً للفصل في ذلك النزاع، وأنه لا تلازم بين الإحالة من محكمة الموضوع وتوافر هذه المصلحة، فإذا لم يكن للفصل في دستورية النص الذي ثارت بشأنه شبهة عدم الدستورية لدى محكمة الموضوع انعكاس على النزاع الموضوعي، فإن الدعوى الدستورية تكون غير مقبولة.

متى كان ذلك، وكان المدعي في الدعوى الموضوعية، قد أقام أمام المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٤٢١٩ لسنة ٦٦ قضائية "عليا"، بطلب الحكم بإلغاء قرار تخطيه في التعيين بوظيفة معاون نيابة إدارية، بما قد يؤول إلى التأثير في المركز القانوني لأحد أعضاء النيابة الإدارية، ويعتبر بذلك متصلاً بشأن من شئونهم، ولو كان مقدماً من غيرهم. وكان نص المادة (٤٠ مكرراً-١) من القرار بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المار ذكره - النص المحال - قد قصر الاختصاص بالفصل في الطلبات والمنازعات المبينة فيه، على إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها، وجعل التقاضي فيما يتعلق بها على درجة واحدة. ومن ثم فإن حسم دستورية ذلك النص، في حدود هذا النطاق، يكون ذا أثر وانعكاس أكيد على النزاع الموضوعي المرتبط به، والتنظيم القانوني الحاكم لقواعد الفصل فيه، وولاية الدائرة المسند إليها الفصل في طلبات أعضاء النيابة الإدارية، بالمحكمة الإدارية العليا، لتتوافر بذلك المصلحة في الدعوى المعروضة في اختصاص هذا النص في حدود نطاقه المتقدم.

وحيث إن حكم الإحالة ينعى على النص المحال، إخلاله بمبادئ العدل وتكافؤ الفرص والمساواة، في مجال حق كل مواطن في الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي؛ وذلك بأن قصر التقاضي بالنسبة لأعضاء النيابة الإدارية على درجة واحدة، فعقد الاختصاص بالفصل في المنازعات المتعلقة بشئونهم إلى المحكمة الإدارية العليا، دون محكمة القضاء الإداري، مكرساً بذلك تمييزاً غير مبرر بين أعضاء الجهات والهيئات القضائية، بالمخالفة للمواد (٤ و ٥٣ و ٩٧) من الدستور الصادر سنة ٢٠١٤.

وحيث إن الدستور قد حرص في المادة (٤) منه على النص على مبدأ تكافؤ الفرص، باعتباره من الركائز الأساسية التي يقوم عليها بناء المجتمع، والحفاظ على وحدته الوطنية، ومن أجل ذلك جعل الدستور بمقتضى نص المادة (٩) منه، تحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز التزاماً دستورياً على عاتق الدولة، لا تستطيع منه فكاغاً. وقوام هذا المبدأ - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن

الفرص التي كفلها الدستور للمواطنين فيما بينهم تفترض تكافؤها، وتتدخل الدولة إيجابياً لضمان عدالة توزيعها بين من يتزاحمون عليها، وضرورة ترتيبهم بالتالي فيما بينهم على ضوء قواعد يميلها التبصر والاعتدال؛ وهو ما يعني أن موضوعية شروط النفاذ إليها، مناطها تلك العلاقة المنطقية التي تربطها بأهدافها، فلا تنفصل عنها.

وحيث إن الدستور قد اعتمد كذلك بمقتضى نص المادة (٤) منه، مبدأ المساواة، باعتباره إلى جانب مبدأي العدل وتكافؤ الفرص، أساساً لبناء المجتمع وصيانة وحدته الوطنية، وتأكيداً لذلك حرص الدستور في المادة (٥٣) منه على كفالة تحقيق المساواة لجميع المواطنين أمام القانون، في الحقوق والحريات والواجبات العامة، دون تمييز بينهم لأي سبب، إلا أن ذلك لا يعني - وفقاً لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - أن تعامل فئاتهم على ما بينها من تفاوت في مراكزها القانونية معاملة قانونية متكافئة، كذلك لا يقوم هذا المبدأ على معارضة صور التمييز جميعها، ذلك أن من بينها ما يستند إلى أسس موضوعية ولا ينطوي بالتالي على مخالفة لنص المادتين (٤ و ٥٣) المشار إليهما، بما مؤداه أن التمييز المنهي عنه بموجبهما هو ذلك الذي يكون تحكيمياً، وأساس ذلك أن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته، بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من وراء هذا التنظيم، فإذا كان النص المطعون عليه - بما انطوى عليه من تمييز - مصادماً لهذه الأغراض بحيث يستحيل منطوقاً ربطه بها أو اعتباره مدخلاً إليها؛ فإن التمييز يكون تحكيمياً وغير مستند بالتالي إلى أسس موضوعية، ومن ثم مجافياً لمبدأ المساواة.

وحيث إن الدستور بما نص عليه في المادة (٩٧) من أن لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، قد دل على أن هذا الحق في أصل شرعته هو حق للناس كافة، تتكافأ فيه مراكزهم القانونية في سعيهم لرد العدوان على حقوقهم دفاعاً عن مصالحهم الذاتية. وقد حرص الدستور على ضمان أعمال هذا الحق في محتواه المقرر دستورياً بما لا يجوز معه قصر مباشرته على فئة دون أخرى، أو إجازته

في حالة بذاتها دون سواها. كما أن هذا الحق باعتباره من الحقوق العامة التي كفل الدستور بنص المادتين (٤ و ٥٣) المساواة بين المواطنين فيها، لا يجوز حرمان طائفة منهم من هذا الحق مع تحقق مناطه - وهو قيام منازعة في حق من الحقوق - وإلا كان ذلك إهداراً لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرّموا من الحق ذاته.

وحيث إن من المقرر أن تنظيم الحقوق منوط بالمشرع، وكان استعماله لسلطته في هذا الشأن رخصة يباشرها، كلما اقتضاها الصالح العام، وفي الوقت الذي يراه مناسباً، إلا أن تدخله يغدو عزيمة إذا ما دعاه الدستور إلى تنظيم حق من الحقوق، كما هو الحال بالنسبة لحق التقاضي، فإن أدى مسلكه إلى الإخلال بهذا الحق كان ذلك مخالفاً للدستور.

وحيث إن الدستور قد حرص على تخصيص الباب الخامس منه لنظام الحكم، وحدد فيه السلطات العامة التي يتكون منها هذا النظام، وخصص الفرع الأول من الفصل الثالث للأحكام العامة الحاكمة للسلطة القضائية، باعتبارها إحدى السلطات العامة التي يتكون منها نظام الحكم في الدولة، مؤكداً في المادة (١٨٤) منه على استقلالها، وأن تتولاها المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها، ولذلك أوجب الدستور في المادة (١٨٦) منه كفالة استقلال القضاة الذين يتحملون أعباء هذه الولاية، وحصنهم بضمانة عدم القابلية للعزل، وعدم خضوعهم في عملهم لغير القانون، وذلك باعتبار جهات القضاء - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - هي إحدى سلطات الدولة الثلاث، وتقوم على ولاية القضاء، وتستقل بشئون العدالة في مقابلة السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويجمعها مع الهيئات القضائية إسهامهم جميعاً في سير العدالة. ومن أجل ذلك كفلت المادة (١٨٥) من الدستور لكل جهة أو هيئة قضائية استقلالها، وتقوم كل منها على شئونها، وهو ما أكدته المادة (١٩٧) من الدستور، بنصها على أن هيئة النيابة الإدارية هيئة قضائية مستقلة، وحددت اختصاصاتها وصلاحياتها. وإذا كان الدستور قد كفل بمقتضى المادتين (٤ و ٥٣) منه، مبدأ

المساواة، بوصفه أساسًا لبناء المجتمع وصيانة وحدته الوطنية - كما سلف البيان - فقد ضمن نص المادة (١٨٦) منه أحد تطبيقات هذا المبدأ، فساوى بين جميع القضاة في الحقوق والواجبات، أيًا كانت جهة القضاء التابعين لها، والتي يندرج ضمنها حق التقاضي، باعتباره أحد الحقوق الشخصية التي كفلها الدستور في المادة (٩٧) منه، وهو حق كفله الدستور بموجب نص الفقرة الأخيرة من المادة (١٩٧) منه لأعضاء النيابة الإدارية، حين قرر صراحة تمتعهم بكافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، لا سيما في خصوص المنازعات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء كل منها، بما يوجب إحاطتها بالوسائل الإجرائية عينها التي يقتضيها الدفاع عن حقوقهم، ذلك أن حرمان بعضهم منها دون مسوغ، يُعد عدوانًا على حقوقهم، وتقليص فرص حمايتها، رغم اتحاد طبيعتها، مما يستوجب أن تحكمها القواعد القانونية ذاتها عند توافر شروط تطبيقها، وبوجه خاص على صعيد الطعن في الأحكام الصادرة فيها، إذ لا يجوز أن يكون هذا الطريق متاحًا لأفراد فئة ومحجوبًا عن نظرائهم، بحسابه أحد الوسائل القانونية للدفاع عن الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، بمقتضى نص المادة (٩٨) منه.

وحيث إن المادة (٤٠ مكررًا-١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، فيما تضمنته من النص على اختصاص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا، دون غيرها، بالفصل في الطلبات والمنازعات المتعلقة بشئون أعضاء النيابة الإدارية، مقتضاه أن التقاضي بشأنها يتم على درجة واحدة. وإذ انتهج المشرع نهجًا جديدًا بالنسبة لأعضاء السلطة القضائية، الذين منحهم بمقتضى المادة (٨٣) من قانون السلطة القضائية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢، بعد استبدالها بالقانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٦، الحق في التقاضي في شأن الطلبات الخاصة بهم على درجتين، فجعل الاختصاص معقودًا للدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة، مع إمكانية الطعن على أحكامها أمام دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض، مما يتيح لهم حماية أكبر في مجال استثناء حقوقهم، بأن أتاح لهم درجة أخرى من درجات التقاضي، يتنازلون

فيها عسى أن يدركوا فيها ما فاتهم من أدلة لم يقدموها للدائرة المختصة، أو يكتشفوا وجهًا للدفاع لم يمكنهم اكتشافه في المرحلة الأولى، بما يكفل لهم الطمأنينة، حتى ينصرفوا لأداء رسالتهم على أكمل وجه، وحتى ينالوا الترضية القضائية إنصافاً. وفي ضوء ذلك، قضت المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر بجلسة ٢٠١٨/١١/٣، في الدعوى رقم ١٢٥ لسنة ٣٥ قضائية "دستورية"، "بعدم دستورية" نص المادة (١٠٤) من قانون مجلس الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣، فيما تضمنه من قصر الاختصاص بنظر الطلبات والمنازعات المتعلقة برجال مجلس الدولة على درجة واحدة". ونُشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية بالعدد رقم ٤٥ (مكرر) بتاريخ ٢٠١٨/١١/١٣، كما قضت بحكمها الصادر بجلسة ٢٠٢١/٢/٦، في الدعوى رقم ٨٢ لسنة ٤١ قضائية "دستورية" بعدم دستورية نص المادة (٢٥ مكرراً) من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ المضافة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢، فيما تضمنه من قصر الاختصاص بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئون أعضاء هيئة قضايا الدولة وطلبات التعويض عنها، والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو للمستحقين عنهم، على درجة واحدة. وهو ما حُرْم منه أعضاء النيابة الإدارية، الذين عقدت المادة (٤٠ مكرراً/١) - المحالة - الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة بأي شأن من شئونهم إلى إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها، وعلى درجة واحدة. ومن ثم يكون هذا النص قد أقام تمييزاً غير مبرر بين أعضاء تلك الهيئة وأقرانهم من أعضاء السلطة القضائية، رغم تماثل مراكزهم القانونية، إذ يجمعهم أنهم متساوون في الحقوق والواجبات، ويتمتعون بذات الحقوق وكافة الضمانات، ليضحي حرمان أعضاء النيابة الإدارية من هذا الحق، انتقاصاً من فرص الحماية القانونية للحقوق المقررة لهم بمقتضى أحكام الدستور ووسائلها التي اعتمدها المشرع، لا يرتكن إلى أسس موضوعية تبرره، بما يهدر شرط التناسب بين التنظيم الذي سنه كوسيلة لتحقيق الأهداف التي رسدها له، وبين تلك

الغايات، ليغدو مصادمًا لتلك الأغراض، وغير مرتبط بها برابطة منطقية، ومتضمنًا تمييزًا تحكيميًا بين كلتا الفئتين في مجال مباشرة الحق في التقاضي، والحق في الدفاع، مما يوقع ذلك النص في حومة مخالفة مبادئ العدل وتكافؤ الفرص والمساواة التي كفلها الدستور في المواد (٤ و ٩ و ٥٣ و ١٨٥ و ١٨٦ و ١٩٧) منه، ويتضمن مساسًا بالحق في التقاضي وكذا الحق في الدفاع المقررين بالمادتين (٩٧ و ٩٨) منه، ومعطلاً بذلك مبدأ خضوع الدولة للقانون، الذي كفلته المادة (٩٤) من الدستور، بعد أن قيد من نطاق ممارسة كل من هذين الحقين، وانتقص من محتواهما ومضمونهما، بما يمس أصلهما وجوهرهما، وهو ما يصبم النص المحال كذلك بمخالفة المادة (٩٢) من الدستور، التي تضمنت الفقرة الثانية منها قيدًا عامًا على سلطة المشرع التقديرية في مجال تنظيم ممارسة الحقوق والحريات، بمقتضاه لا يجوز لأى قانون يسنه في هذا الخصوص أن يقيد بها يمس أصلها أو جوهرها، فضلاً عن أنه بحرمانه لأعضاء النيابة الإدارية من هذه الضمانة، يكون قد انتقص من الاستقلال الممنوح للهيئة وأعضائها بالمخالفة للمادتين (١٨٥ و ١٩٧) من الدستور.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية نص المادة (٤٠ مكرراً-١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، المضافة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩، فيما تضمنه من قصر الاختصاص بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئون أعضاء النيابة الإدارية وطلبات التعويض عنها، والمنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم أو لورثتهم، على درجة واحدة.