بسم الله الرحمن الرحيم
باسم الشعب
مجلس الدولة
المحكمة الإدارية العليا
الدائرة الأولى - موضوع
****

بالجلسة المنعقدة علناً فى يوم السبت الموافق ٢٠١٢/٣/٣م
برئاسة السيد الأستاذ المستشار / عبد الله سعيد أبو العز عمران
رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمـــة

وعضويــة الســادة الأساتــذة المستشـارين/ مجدى حسين محمد العجاتى وحسين محمد عبد المجيد بركات وأحمد عبد التواب محمد موسى وأحمد عبد الحميد حسن عبود .
نــواب رئيس مجلس الدولـة

بحضور السيد الأستاذ المستشار / عبد المجيد أحمد حسن المقتن
نائب رئيس مجلس الدولة ومفوض الدولة

وحضور السيد / كمال نجيب مرسيس سكرتير المحكمة
****

أصدرت الحكم الآتي
في الطعن رقم ٢٥٢٦٨ لسنة ٥٦ القضائية عليا
المقام من :
رئيس مجلس الشورى"بصفته"
ضـــــد :
١- مها عبد الرحيم فودة ٢- أمير إبراهيـــم الزهـــار ٣- نهاد عرفـــة محمد عرفـــة
٤- ممدوح كمال عبــد المطلب ٥- هشام أحمــد مبــارك ٦- محمد محمــد عبد المجيــد
٧- محمد سلطــان فهمى صقــر ٨- عادل محمد عراقى دربالة ٩- عفاف سيد فتحى سيد
١٠- محمد سلامة محمد أحمد ١١- أمانى عبد الله محمد إبراهيم ١٢- سحر عيد عبد الجواد دسوقى
١٣- عبد الله شحات عبد الله اسماعيل ١٤- مهدى محمد محمود ١٥- أيمن عبد الواحد محمد عامر
١٦- خالد طه مير ١٧- صالح عبد السميع الصالحى
١٨- رئيس مجلس إدارة مؤسسة أخبار اليوم للطبع والنشر "بصفته"
****

فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى (الدائرة السابعة)
بجلسة ٢٠١٠/٥/١٥ فى الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. والدعوى الفرعية
والدعوى رقم ٧٩٤٦ لسنة ٦٤ق.

****

الإجـــــــراءات

****

فى يوم الأربعاء الموافق ٢٠١٠/٦/٢ ، أودع الأستاذ / أحمد لطفى السيد المستشار بهيئة قضايا الدولة ، بصفته نائباً قانونياً عن رئيس مجلس الشورى بصفته قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقرير طعن قيد بجدولها برقم ٢٥٢٦٨ لسنة ٥٦ القضائية عليا فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى (الدائرة السابعة) بجلسة ٢٠١٠/٥/١٥ فى الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. والدعوى الفرعية ، والدعوى رقم ٧٩٤٦ لسنة ٦٤ق. والقاضى منطوقه **أولاً :** برفض الدفوع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية وباختصاصها بنظرهم . **ثانياً :** بقبول تدخل الخصوم المتدخلين فى الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. انضمامياً إلى جانب المدعين فيها . **ثالثاً :** برفض الدفع بعدم قبول الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. بالنسبة إلى رئيس مجلس إدارة أخبار اليوم لرفعها على غير ذى صفة وبقبولها بالنسبة إليه . **رابعاً:** برفض الدفوع بعدم قبول الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية لانتفاء الصفة والمصلحة. **خامساً:** بقبول الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية شكلاً ، وفى الموضوع بإلغاء القرارين المطعون عليهما مع ما يترتب على ذلك من آثار وألزمت المجلس المدعى عليه المصروفات .

وطلب الطاعن للأسباب الواردة بتقرير الطعن تحديد أقرب جلسة لنظر الطعن أمام دائرة فحص الطعون لتأمر بوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه وإحالة الطعن إلى دائرة الموضوع لتقضى فيه بقبوله شكلاً وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً: أصلياً بعدم اختصاص المحكمة وظيفياً والقضاء عموماً بنظر الدعوى، واحتياطياً بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى ومن باب الاحتياط الأول بطلان الحكم المطعون فيه لعدم اختصاص الدائرة التى أصدرته نوعياً بنظر النزاع. ومن باب الاحتياط الثانى بعدم قبول الدعويين لانتفاء القرار الإدارى. ومن باب الاحتياط الثالث بعدم قبول الدعويين والدعوى الفرعية وطلبات التدخل لانتفاء شرط المصلحة.
ومن باب الاحتياط الأخير برفض الدعويين والدعوى الفرعية، مع إلزام المطعون ضدهم المصروفات.

وتدوول الطعن أمام دائرة فحص الطعون – على النحو المبين بمحاضر الجلسات – وبجلسة ٢٠١٠/٧/٤ أثبت مفوض الدولة الرأى القانونى لهيئة مفوضى الدولة ، وقررت الدائرة إحالة الطعن إلى دائرة الموضوع لنظره بجلسة ٢٠١٠/٩/٢٥ حيث تدوول أمامها على النحو المبين بمحاضر الجلسات ، وبجلسة ٢٠١١/١/٢٢ قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة ٢٠١١/٣/٢٦ ، وفيها تقرر إعادة الطعن إلى المرافعة وإحالته إلى الدائرة المنصوص عليها فى المادة (٥٤مكرراً) من قانون مجلس الدولة للفصل فيما إذا كان توزيع الاختصاص بين دوائر

محكمة القضاء الإدارى مجرد تنظيم داخلى للعمل بالمحكمة لا يترتب على مخالفته البطلان أم أنه أمر يتعلق بالنظام العام ويستتبع الخروج عليه بطلان الحكم .
وبجلسة ٢٠١٢/١/١٤ حكمت المحكمة بأن توزيع الاختصاص بين دوائر محكمة القضاء الإدارى هو نوع من التنظيم الداخلى للعمل بالمحكمة يتعين الالتزام به دون أن يترتب على مخالفته بطلان الحكم ، وأمرت بإعادة الطعن إلى الدائرة الأولى (موضوع) بالمحكمة الإدارية العليا للفصل فيه على ضوء ذلك ، حيث ورد الطعن ونظر بجلسة ٢٠١٢/١/٢١ ، وفيها طلب الحاضر عن الممثل القانونى لنقابة الصحفيين والحاضر عن رئيس اللجنة النقابية للعاملين بمؤسسة دار الشعب سابقاً والشركة القومية للتوزيع حالياً ، وبعض الصحفيين والعاملين ممن مسهم الحكم المطعون فيه ، التدخل انضمامياً إلى جانب الطاعن بصفته ، وذلك على النحو المبين بمحضر الجلسة ، وبجلسة ٢٠١٢/٢/١١ تقرر إصدار الحكم بجلسة اليوم ، حيث صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به .

المحكمـــــــة

****

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

وحيث إنه عن طلبات التدخل انضمامياً إلى جانب الجهة الإدارية الطاعنة ، فالثابت أن طالبى التدخل انضمامياً هم من العاملين والصحفيين ممن مسهم الحكم المطعون فيه أو ممثليهم النقابيين ، ومن ثم يكون لهم مصلحة فى التدخل ، ويتعين قبول تدخلهم إعمالاً لحكم المادة (١٢٦) من قانون المرافعات ، مع الاكتفاء بذكر ذلك فى الأسباب دون المنطوق .

وحيث إن الطعن استوفى أوضاعه الشكلية المقررة قانوناً ، ومن ثم يتعين قبوله شكلاً .

وحيث إن وقائع النزاع الماثل تخلص – حسبما يبين من الأوراق – فى أن المطعون ضدهم من الأول إلى العاشر كانوا قد أقاموا الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق . أمام محكمة القضاء الإدارى (الدائرة السابعة) طالبين الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار مكتب مجلس الشورى رقم (٧) لسنة ٢٠٠٩ بنقل إصدار جريدة المسائية اليومية التى تصدر عن دار التعاون بصحفيها إلى مؤسسة أخبار اليوم، على سند من مخالفة القرار المطعون فيه لأحكام الدستور والقانون وإهداره لحقوق الصحفيين بمؤسسة أخبار اليوم وإسقاطه لحق المؤسسة فى إقرار ما تصدره أو ما تمتنع عن إصداره من مطبوعات ومناقضته لسياسة الدولة فى تصفية وبيع المنشآت الخاسرة .
وأن المطعون ضدهما السادس عشر والسابع عشر كانا قد أقاما الدعوى رقم ٧٩٤٦ لسنة ٦٤ق. طعناً على ذات القرار أمام محكمة القضاء الإدارى (الدائرة الأولى) والتى قررت إحالتها إلى الدائرة السابعة لنظرها مع الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. المشار إليها .
كما أن المطعون ضدهم من الحادى عشر إلى الخامس عشر كانوا قد تدخلوا انضمامياً إلى جانب المدعين فى الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. كما أقام المطعون ضدهم من الثانى عشر إلى الخامس عشر دعوى فرعية بطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار مكتب مجلس الشورى رقم (٦) لسنة

٢٠٠٩ بدمج مؤسستى دار الشعب للصحافة والطباعة والنشر ودار التعاون للطباعة والنشر فى الشركة القومية للتوزيع .

وبجلسة ٢٠١٠/٥/١٥ قررت المحكمة ضم الدعوى رقم ٧٩٤٦ لسنة ٦٤ق. إلى الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. والدعوى الفرعية للارتباط ، وبذات الجلسة قضت المحكمة **أولاً :** برفض الدفوع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية وباختصاصها بنظرهم . **ثانياً :** بقبول تدخل الخصوم المتدخلين فى الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. انضمامياً إلى جانب المدعين فيها . **ثالثاً :** برفض الدفع بعدم قبول الدعوى رقم ٥٠٠٧١ لسنة ٦٣ق. بالنسبة إلى "رئيس مجلس إدارة مؤسسة أخبار اليوم" لرفعها على غير ذى صفة ، وبقبولها بالنسبة إليه . **رابعاً :** برفض الدفوع بعدم قبول الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية لإنتفاء الصفة والمصلحة .**خامساً :** بقبول الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية شكلاً ، وفى الموضوع بإلغاء القرارين المطعون عليهما مع ما يترتب على ذلك من آثار ، وألزمت المجلس المدعى عليه المصروفات.

وشيدت المحكمة قضاءها فيما يتعلق برفض الدفوع بعدم اختصاص القضاء عموماً بنظر الدعويين لتعلقهما بأعمال برلمانية ، وبعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة ولائياً بنظرهما ، على أساس أن العبرة فى تمييز الأعمال البرلمانية إنما تكون بحسب طبيعة هذه الأعمال وفحواها ،وأن القرارين المطعون عليهما يعدان من أعمال الإدارة التى يقوم بها مجلس الشورى بوصفه سلطة عامة استناداً إلى حق الملكية الذى يمارسه على الصحف القومية ، مما ينعقد معه الاختصاص بنظر الطعن عليهما لمحاكم مجلس الدولة . وبالنسبة لرفض الدفوع المبداة بعدم القبول لانتفاء شرط المصلحة ، ارتأت المحكمة أن للمدعين والمتدخلين وهم من الصحفيين العاملين بالمؤسسات الصحفية التى تناولها القراران المطعون عليهما مصلحة شخصية ومباشرة فى الطعن عليهما انطلاقاً من حقهم فى المشاركة فى إدارة شئون هذه المؤسسات وألا يتم إدخال تعديلات جوهرية على هياكلها دون مشاركة فعالة من جانبهم .
وفيما يتعلق بإلغاء القرارين المطعون فيهما ، فقد شيدت المحكمة قضاءها على أساس أن المشرع حرص فى قانون تنظيم الصحافة رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ ولائحته التنفيذية على وضع تنظيم خاص للمؤسسات الصحفية القومية يكفل الحصانة والاستقلال للصحفيين العاملين بها ويضمن مشاركتهم فى إدارة شئونها ، كما نظم المشرع طريقاً لنقل الصحفيين والعاملين بها من مؤسسة إلى أخرى فاشترط أن يكون هذا النقل بموافقة الصحفى أو العامل وبعد موافقة المؤسسة المنقول منها والمؤسسة المنقول إليها ، وهو ما يتعين مراعاته والقياس عليه عند نقل إصدار صحفى بكامل صحفييه من مؤسسة إلى أخرى ، وهو ما كان يتعين أن يلتزم به مجلس الشورى عند ممارسته حقوق الملكية عليها ، وأنه إزاء خلو قانون تنظيم الصحافة من بيان كيفية دمج المؤسسات الصحفية فلا مناص من استعارة أحكام الدمج الواردة بقانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ والقياس عليها بما يتلاءم وطبيعة المؤسسات الصحفية القومية واختصاصات الأجهزة القائمة على إدارتها ، ليكون دمج المؤسسات الصحفية القومية بعد موافقة الجمعية العمومية للمؤسستين المندمجة

والمندمج فيها ، وإذا أصدر مجلس الشورى القرارين المطعون عليهما متجاهلاً الاختصاصات المقررة لمجالس إدارة المؤسسات الصحفية القومية وجمعياتها العمومية، ومهدراً الضمانات التى قررها القانون لنقل الصحفيين والعاملين بها ، ومن ثم فقد لحق بالقرارين المطعون عليهما عيب عدم الاختصاص الجسيم ومخالفة الإجراءات الجوهرية التى نص عليها القانون .

وينعى الطاعن على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه وتأويله لمخالفته القواعد المنظمة للاختصاص لتعلق الدعوى بعمل من الأعمال البرلمانية وبمسألة من مسائل القانون الخاص ، فضلاً عن عدم الاختصاص النوعى للدائرة المحدد بموجب قرار الجمعية العمومية لمحكمة القضاء الإدارى بتوزيع الاختصاص بين دوائرها ، وإهدار الضوابط الواجب توافرها لتحقق شرط المصلحة فى الدعوى ، ووضع قيد لم يأت به القانون على مجلس الشورى فى ممارسته حق الملكية على المؤسسات الصحفية القومية ، وذلك على النحو الوارد تفصيلاً بتقرير الطعن .

وحيث إنه عن الدفوع المبداة بعدم اختصاص القضاء عموماً وبعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر الدعوى لتعلقها بعمل من الأعمال البرلمانية وبمسألة من مسائل القانون الخاص ، وبعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذى صفة أو مصلحة ، فإن من المستقر عليه أن العبرة فى تحديد طبيعة العمل وما إذا كان قراراً إداريا هى بموضوعه ، ولما كان القراران المطعون عليهما يخرجان بحسب موضوعهما عن مفهوم الأعمال البرلمانية ويندرجان فى عداد الأعمال الإدارية التى يقوم بها مجلس الشورى بوصفه سلطة عامة تنوب عن الدولة فى ممارسة حق الملكية على المؤسسات الصحفية القومية ، الأمر الذى ينعقد معه الاختصاص بنظر الطعن عليهما لمحاكم مجلس الدولة . كما أن المدعين والمتدخلين إلى جانبهم من الصحفيين والعاملين بالمؤسسات الصحفية القومية محل القرارين المطعون عليهما ، هم ذوو صفة ومصلحة فى كل ما يتعلق بالمؤسسات التى ينتمون إليها ويعملون بها ، ومن ثم يكون ما قضى به الحكم المطعون فيه من رفض الدفوع المشار إليها متفقا وصحيح حكم القانون .

وحيث إن الحكم المطعون فيه أقام قضاءه بإلغاء القرارين المطعون فيهما على أساس مخالفتهما لما تضمنته المادة (٥٦) من القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم الصحافة من حظر نقل الصحفيين والعاملين بالمؤسسات الصحفية القومية من مؤسسة إلى أخرى إلا بموافقتهم وبموافقة المؤسستين المنقول منها والمنقول إليها ، وعدم استعارة أحكام الدمج الواردة فى قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة الصادر بالقانون رقم ١٥٩ لسنة ١٩٨١ ، وتطبيقها على دمج المؤسسات الصحيفة القومية على سبيل القياس .

وحيث إن القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ فى شأن تنظيم الصحافة ينص فى المادة (٥٥) على أن " يقصد بالصحف القومية فى تطبيق أحكام هذا القانون ، الصحف التى تصدر حالياً أو مستقبلا عن المؤسسات الصحفية ووكالات الأنباء وشركات التوزيع التى تملكها الدولة ملكية خاصة ، ويمارس حقوق الملكية عليها مجلس الشورى .... " وفى المادة (٥٦) على أن " ينظم العلاقة بين

المؤسسات القومية الصحفية وجميع العاملين بها من صحفيين وإداريين وعمال أحكام عقد العمل الفردى المنصوص عليها فى قانون العمل . ويجوز انتقال الصحفى من مؤسسة صحفية قومية إلى أخرى بموافقته وموافقة المؤسستين معا ، دون انتقاص أى حق مادى أو أدبى مقرر له .... ويسرى ذلك على سائر العاملين فى المؤسسات الصحفية القومية " .

وحيث إن مفاد ذلك أن المؤسسات الصحفية القومية مملوكة للدولة ملكية خاصة ، ويمارس حقوق الملكية عليها مجلس الشورى نيابة عن الدولة ، وينظم العلاقة بين تلك المؤسسات والعاملين بها أحكام عقد العمل الفردى المنصوص عليها فى قانون العمل ، وأن المشرع أجاز انتقال الصحفى أو العامل من مؤسسة صحفية قومية إلى أخرى بموافقته وموافقة المؤسستين معا دون انتقاص لأى حق مقرر له .

وحيث إن ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من أن النص على جواز انتقال الصحفى بموافقته يستتبع حظر النقل دون موافقته مهما كانت الأسباب، هو استنباط لحكم بالحظر بدلالة المخالفة وهى من أضعف الدلالات فى استنباط الأحكام ، ولو كان المشرع قد أراد حظر نقل الصحفى بغير موافقته فى جميع الحالات لما أعوزه أن يؤكد ذلك بعبارة تحمل على اليقين إدراك هذا المفاد ، فضلا عن أن الأمر فى المنازعة الماثلة لا يتعلق بانتقال صحفى أو عامل من مؤسسة إلى أخرى ، وإنما بمؤسستين صحفيتين أوشكتا على الإفلاس لكثرة ديونهما وتدهور ما يصدر عنهما من إصدارات صحفية ، ولاعتبارات أملتها ضرورة الحفاظ على الصحفيين والعاملين بهما دون انتقاص لأى حق مقرر لهم ، تم دمج هاتين المؤسستين ونقل إصداراتهما الصحفية بصحفييها إلى مؤسستين صحفيتين أخريين ، مع الاحتفاظ لهؤلاء الصحفيين والعاملين بأوضاعهم القانونية وكافة حقوقهم .

وحيث إنه فيما يتعلق بما ذهب إليه الحكم المطعون فيه من استعارة أحكام الدمج المنصوص عليها فى قانون الشركات وتطبيقها على دمج المؤسسات الصحفية القومية على سبيل القياس توصلا إلى القول بمخالفة القرارين المطعون عليهما لتلك الأحكام ، فإن القياس كما يعرفه الأصوليون هو مساواة أمر لأمر آخر فى الحكم الثابت له لاشتراكهما فى علة الحكم أو هو إلحاق أمر لا نص فيه بأخر منصوص على حكمه وتطبيق حكمه عليه لاشتراكهما فى علة الحكم ، والعلة هى أهم أركان القياس ، وهى الوصف الظاهر المنضبط الذى بنى عليه حكم الأصل ويعرف به وجود هذا الحكم فى الفرع ، لأن أساس القياس هو تساوى المقيس والمقيس عليه فى العلة وهذا التساوى يستلزم انضباط الوصف وتحديده .

وحيث إن مؤدى المادة (١٣٥) من قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة ، أن يتم الاندماج بقرار يصدر من الجمعية العامة غير العادية لكل من الشركتين المندمجة والمندمج فيها أو من جماعة الشركاء الذين يملكون أغلبية رأس المال بحسب الأموال ، ويجوز للمساهمين الذين اعترضوا على قرار الاندماج طلب التخارج من الشركة واسترداد قيمة أسهمهم . وبالبحث عن علة حكم وجوب أن يتم الاندماج بقرار من الجمعية العامة

للشركة يتضح بجلاء أنها تتمثل فى كون الجمعية العامة للشركة هى المالكة لرأسمالها ، وهو الأمر غير المتحقق بالنسبة للجمعية العامة للمؤسسة الصحفية القومية باعتبارها غير مالكة للمؤسسة الصحفية القومية وإنما يتحقق هذا الوصف فى مجلس الشورى باعتباره نائبا عن الدولة فى ممارسة حقوق الملكية على المؤسسة الصحفية القومية ، ومن ثم لا يجوز تعدية الحكم المقرر للجمعية العامة للشركة إلى الجمعية العامة للمؤسسة الصحفية القومية لانتفاء علة الحكم بالنسبة لها ، ومن ثم يكون ما ذهب إليه الحكم المطعون فيه غير قائم على سند صحيح من القانون .

وحيث إن القرارين المطعون عليهما صدرا ممن يملك إصدارهما قانونا وهو مجلس الشورى بوصفه نائبا عن الدولة فى ممارسة حقوق الملكية على المؤسسات الصحفية القومية، وصدرا بناء على دراسة شاملة لأوضاع المؤسسات الصحفية القومية المتعثرة ووسائل التنسيق بين قطاعات الطباعة فيها ، وتطوير إصداراتها الصحفية ، واستهدفا تحقيق مصلحة عامة بمعالجة الأوضاع المتردية للمؤسستين المشار إليهما ، والحفاظ على كرامة وحقوق الصحفيين والعاملين بهما ، ولم يلحق بالقرارين المطعون عليهما أى عيب من العيوب التى تؤدى إلى الحكم بإلغاء القرارات الإدارية ، ومن ثم يتعين رفض طلب إلغائهما وما يستتبعه ذلك من الحكم برفض الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية .

وحيث إن الحكم المطعون فيه ذهب غير هذا المذهب فإنه يكون قد صدر مخالفا لصحيح حكم القانون ، الأمر الذى يستوجب الحكم بإلغائه .

وحيث إن من خسر الطعن يلزم مصروفاته إعمالا لحكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات .

" فلهـــذه الأســـــباب "

****

حكمت المحكمة : بقبول الطعن شكلا وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه وبرفض الدعويين المنضمتين والدعوى الفرعية وإلزام المطعون ضدهم من الأول إلى السابع عشر المصروفات .

سكرتير المحكمة **رئيس المحكمة**