



حيدر هاني  
مستشار  
محكمة القضاء الإداري

تقرير مفوض الدولة  
في الدعوي رقم ٢٠٩٧٩ لسنة ٦٧ ق

رجح  
سائد الوكيل

المقامة من  
نديم عبد الله منصور  
ضد كل من

- ١- رئيس الجمهورية
  - ٢- رئيس مجلس الوزراء
  - ٣- وزير المالية
  - ٤- وزير النقل و المواصلات
  - ٥- وزير التعاون الدولي
  - ٦- وزير الخارجية
  - ٧- رئيس الهيئة القومية لسكك حديد مصر
- " بصفته "
- " بصفته "
- " بصفته "
- " بصفته "
- " بصفته "
- " بصفته "
- " بصفته خصم مدخل "

الواقعات

أقام المدعي دعواه الماثلة بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ ٢٠١٣/١/٢٠، طلب في ختامها الحكم له بصفة مستعجلة بإلزام المدعي عليهم بتقديم كافة المعلومات و المستندات و الحسابات و المبالغ التي حصلت عليها الحكومة لتطوير سكك حديد مصر و المشاريع المقدمة للجهات المانحة و التقارير الصادرة عن حالة المرافق التي تم الإقتراض من أجلها قبل وبعد التمويل.

وذكر المدعي شرحا لدعواه ، ان هناك العديد من الحوادث التي راحت ضحيتها عشرات من ابناء الوطن نتيجة حوادث القطارات التي تكررت كثيرا في الفترة الأخيرة ، وطالعتنا الصحف و تقارير المجتمع المدني علي معلومات مفزعة عن ميزانية الهيئة القومية لسكك حديد مصر وحجم القروض التي تحصل عليها من جهات دولية والتي إن صحت ووثبت بشكل قاطع تعرض المسؤولين في الحكومة للمسائلة الإدارية و الجنائية ، وهو الأمر الذي حدا به الي إقامة الدعوي الماثلة بغية الحكم له بالطلبات سالفه البيان.

و تحدد لنظر الشق العاجل من الدعوي جلسة ٢٠١٣/٢/٥ ، قدم فيها المدعي ٣ حوافظ مستندات طووا علي :  
١- صورة ضوئية من المرسوم بقانون رقم ٦٥ لسنة ٢٠١١ بربط موازنة الهيئة القومية للسكك الحديد للسنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ .

٢- صورة ضوئية من القانون رقم ١٢٢ لسنة ٢٠١٢ بربط حساب ختامي موازنة الهيئة القومية للسكك الحديد عن السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ .

- ٣- صورة ضوئية من مرسوم بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ بشأن الموافقة علي إتفاق قرض للتمويل الإضافي للمشروع القومي لإعادة هيكلة سكك حديد مصر .
- ٤- صورة ضوئية من القانون رقم ١٠٢ لسنة ٢٠٠٢ بربط موازنة الهيئة القومية للسكك الحديدية للسنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ .
- ٥- صورة ضوئية من القانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٠٥ بربط حساب ختامي موازنة الهيئة القومية للسكك الحديدية عن السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢ .
- ٦- صورة ضوئية من القانون رقم ١١١ لسنة ٢٠٠٥ بربط موازنة الهيئة القومية للسكك الحديدية للسنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ .
- ٧- صورة ضوئية من القانون رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٨ بربط حساب ختامي موازنة الهيئة القومية للسكك الحديدية عن السنة المالية ٢٠٠٦/٢٠٠٥ .
- ٨- صورة ضوئية من القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠١٠ بربط موازنة الهيئة القومية للسكك الحديدية للسنة المالية ٢٠١١/٢٠١٠ .
- ٩- صورة ضوئية من المرسوم بقانون رقم ٢٠٤ لسنة ٢٠١١ بربط حساب ختامي موازنة الهيئة القومية لسكك حديد مصر عن السنة المالية ٢٠١١/٢٠١٠ .
- ١٠- صورة من تقرير أصدره المركز المصري للحقوق الإقتصادية و الإجتماعية .
- وبجلسة ٢٠١٣/٤/١٦ قدم الحاضر عن المدعي إعلان بإدخال رئيس الهيئة القومية لسكك حديد مصر خصماً في الدعوي وقدم الحاضر عن الدولة حافظة مستندات طويت علي تفويض من الهيئة القومية لسكك حديد مصر لهيئة قضايا الدولة لمباشرة كافة الدعاوي التي ترفع من أو ضد الهيئة أمام المحاكم ، وبذات الجلسة قررت المحكمة إحالة الدعوي الي هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها ، ونفاذاً لذلك إحيلت الدعوي الي هيئة مفوضي الدولة ، وتحدد لها جلسة ٢٠١٥/١/١٥ وتدوول نظر الدعوي أمامها علي النحو الثابت بمحاضر الجلسات وبجلسة ٢٠١٥/١٠/١ تقرر حجز الدعوي لإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها ، وعليه تم إعداد التقرير المائل .

### الرأي القانوني

ومن حيث ان المستقر عليه قضاء ، أنه وإن كان للخصوم تحديد طلباتهم بالعبارات التي يصوغونها وفقاً لما يرونه محققاً لمصلحة كل منهم ويختارون لهذه الطلبات السند القانوني الذي يرونه أرجح في قبول القضاء لهم موضوعياً بهذه الطلبات ، فإن تحديد هذه الطلبات وتكييف حقيقة طبيعتها القانونية أمر مرجعه إلى المحكمة إذ عليها أن تتعمق فيما يحدده الخصوم في المنازعة الإدارية من طلبات وأسانيد قانونية – لتصل المحكمة إلى التكييف الصحيح لحقيقة هذه الطلبات وتنزل عليها الحكم القانوني غير متقيدة بما أورده الخصم من عبارات أو ألفاظ لا تتحقق من خلال معناها الظاهر حقيقة نواياه وغاياته من المنازعات الإدارية ومقاصده منها ذلك أن من المسلمات أن العبرة بالمقاصد والمعاني وليس بالألفاظ والمباني .

( حكم المحكمة الإدارية العليا رقم ٧٤٥٣ لسنة ٤٧ بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢١ )

ومن حيث إن المدعي يهدف الي الحكم – وفقاً للتكييف القانوني الصحيح لطلباته – بقبول الدعوي شكلاً وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار جهة الإدارة السلبي بالإمتناع عن تقديم المعلومات والمستندات والمبالغ التي حصلت عليها



الحكومة لتطوير سكك حديد مصر و المشاريع المقدمة للجهات المانحة و التقارير الصادرة عن حالة المرافق التي تم الإقتراض من أجلها قبل وبعد التمويل مع ما يترتب علي ذلك من آثار ، وإلزام الجهة الإدارية المصروفات .  
اولا : ومن حيث أنه عن شكل الدعوي :

فإن ميعاد الطعن علي القرارات الإدارية السلبية يظل قائما طالما ظلت جهة الإدارة علي موقفها من الإمتناع عن إتخاذ الإجراء الواجب عليها إتخاذه قانونا ، و إذ اقترن طلب إلغاء القرار المطعون فيه بطلب وقف تنفيذه فإن الدعوى تكون مستثناه من العرض علي لجان التوفيق عملا بحكم المادة ١١ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ ، و إذ استوفت الدعوى سائر أوضاعها الشكلية و الإجرائية الأخرى فن ثم تكون مقبولة شكلا .

ومن حيث إن البحث في الموضوع بغنى بحسب الأصل عن بحث الشق العاجل منها .

ومن حيث إنه وعن موضوع الدعوي :

فإن المادة ٦٨ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر في ١٨ يناير ٢٠١٤ تنص علي أنه : " المعلومات و البيانات و الإحصاءات و الوثائق الرسمية ملك للشعب ، و الإفصاح عنها من مصادرها المختلفة ، حق تكفله الدولة لكل مواطن ، و تلتزم الدولة بتوفيرها و إتاحتها للمواطنين بشفافية ، و ينظم القانون ضوابط الحصول عليها و إتاحتها و سريتها . و قواعد إيداعها و حفظها ، و التظلم من رفض إعطائها كما يحدد عقوبة حجب المعلومات أو إعطاء معلومات مغلوطة عمدا .

وحيث تنص المادة ٢ من القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ بشأن الهيئة القومية لسكك حديد مصر علي أنه : " تختص الهيئة - دون غيرها - بإنشاء و تشغيل شبكات السكك الحديدية علي المستوى القومي ، و تطوير هذه الشبكات و تدعيمها بما يتناسب مع دورها الرئيسي في حركة النقل و العمل علي مسيرتها لمتطلبات التوسع في الإنتاج و التعمير في إطار الخطة الاقتصادية و السياسة العامة للدولة ، و في سبيل ذلك تتولى علي الأخص ما يأتي :  
١- إنشاء شبكات السكك الحديدية و تشغيلها و تقديم الخدمات الخاصة بها في جميع أنحاء جمهورية مصر العربية .  
٢- إنشاء و إدارة و صيانة المنشآت و الاجهزة اللازمة لتقديم تلك الخدمات .

٣- تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها - أو المرتبطة بهذه الأغراض - و تطوير خدماتها . "

و تنص المادة ٣ من ذات القانون علي أنه : " للهيئة في سبيل تحقيق أغراضها أن تمارس جميع التصرفات و الأعمال اللازمة لتنفيذ هذه الأغراض ، ولها أن تضع الخطط و البرامج و تتبع أساليب الإدارة التي تتفق و نشاطها طبقا لاحكام هذا القانون و دون التقيد باللوائح و القواعد الحكومية " .

و تنص المادة ٧ من ذات القانون علي أنه : " تعتبر أموال الهيئة أموالا عامة " .

وحيث تنص المادة ١٧ من ذات القانون علي أنه : " مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المهيمنة علي شئونها و تصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازما من قرارات لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها دون التقيد بالقواعد و النظم الحكومية ، و يباشر المجلس إختصاصاته علي الوجه المبين بهذا القانون وله علي الأخص : ١- ... ، ٢- ... ، ٣- ... ، ٤- ... ، ٥- ... ، ٦- ... ، ٧- ... ، ٨- ... ، ٩- ... ، ١٠- اقتراح عقد القروض الداخلية و الخارجية ..... " .

وحيث تنص المادة الثانية من المرسوم بقانون رقم ٨ لسنة ٢٠١٢ بشأن الموافقة علي إتفاق قرض التمويل الإضافي للمشروع القومي لإعادة هيكلة سكك حديد مصر الموقع بين حكومة جمهورية مصر العربية و البنك الدولي للإنشاء و التعمير الموقع بتاريخ ٢٣ سبتمبر ٢٠١١ علي أنه : " يوافق البنك علي إقتراض المقترض ، وفقا للشروط و الأحكام الواردة أو المشار إليها في هذا الإتفاق ، مبلغا وقدره ثلاثمائة و ثلاثون مليون دولار أمريكي

٣

ويجوز ان يتم تحويل هذا المبلغ من وقت لآخر إلي عملة أخرى طبقا لنصوص البند (٢-٧) من هذا الإتفاق وذلك للإسهام في تمويل المشروع الوارد في وصفه في الجدول رقم ١ من هذا الإتفاق ".  
وحيث ينص الجدول رقم ١ من المرسوم بقانون سالف الذكر علي أنه : " الهدف من المشروع هو مساعدة المقترض في تحسين فعالية وكفاءة وسلامة خدمات السكك الحديدية من خلال إستثمارات تحديد نظام الإشارات وخطوط السكك الحديدية بواسطة الجهة المنفذة للمشروع وتحديث إدارتها وممارسات التشغيل من أجل تعزيز قدرة قطاع السكك الحديدية علي الوفاء بالإحتياجات الإقتصادية و الإحتتماعية ، وتعزيز القدرات المالية للجهة المنفذة للمشروع .

يتكون المشروع من المشروع الأصلي وما تم إدخاله من الأجزاء الإضافية التالية لتوسيع نطاقه :  
الجزء أ : تحديث الإشارات :

١- تحديث نظام الإشارات علي طول خط بني سويف - أسيوط ويتكون من : (١) نظام إشارات أوتوماتيكي للبلوكات ، (٢) أنظمة غلق إشارات إلكترونية ، (٣) نظام حماية عند التقاطعات من خلال تنفيذ الأعمال وتقديم الخدمات الإستشارية للأعمال الهندسية الإشرافية و السلع.

٢- تركيب نظام تحكم مركزي في الحركة باستخدام الكمبيوتر للخط المذكور ، من خلال تقديم الخدمات الإستشارية للأعمال الهندسية الإشرافية و السلع.  
الجزء ب : تحديث ممارسات الإدارة و التشغيل :

دعم التطوير و الأداء المتعلق بما يلي : (أ) تحديث ممارسات صيانة السكك الحديدية ، (ب) تحسين قواعد وإجراءات التشغيل الخاصة بالجهة المنفذة للمشروع ، (ج) تحسين وتعزيز قدرات إدارة المشروع بين العاملين المعنيين في الجهة المنفذة للمشروع ، (د) تحسين قدرات التخطيط المالي و الإدارة المالية داخل الجهة المنفذة للمشروع من خلال تقديم خدمات الإستشاريين.

وحيث تنص المادة الثانية من الجدول رقم ٢ من المرسوم بقانون سالف الذكر علي أنه : " يقوم المقترض ، من خلال الجهة المنفذة للمشروع ، بمتابعة وتقييم تقدم العمل بالمشروع وإعداد تقارير عن المشروع وفقا لنصوص البند (٥-٨) من الشروط العامة وبناءا علي المؤشرات المتفق عليها مع البنك ، علي ان يغطي كل تقرير من تقارير المشروع مدة ربع سنة ميلادية واحدة ، وموافاة البنك به في موعد أقصاه خمسة و أربعون يوما من نهاية المدة التي يغطيها ذلك التقرير.

ومن حيث إن الحق في المعرفة هو حق من حقوق الإنسان التي تمثل أمرا بالغ الأهمية ، وأن تنظيم حق المواطنين في الوصول الي المعلومات و البيانات المتعلقة بالتسويات المعتمدة من رئيس مجلس الوزراء وفقا لنص المادة ٦٦ مكررا من قانون ضمانات وحوافز الإستثمار الصادر بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠١٢ من شأنه تعزيز مبدأ الشفافية ويضمن طرقا أفضل لإتتمام هذه التسويات ويجعل المواطنين مشاركين في هذه التسويات والتي تؤثر تأثيرا مباشرا علي حياتهم و أوضاعهم الإقتصادية ويضع قادتهم أمام المساءلة ، ومن ثم يتعين علي الدولة ان تنشئ الأطر القانونية القوية التي تحمي حق الأفراد في الوصول الي هذه المعلومات - وبما يضمن الحفاظ علي سريتها - وبالتالي يؤدي ذلك الي خلق مجتمع مدني نشط قادر علي تحقيق رقابة شعبية حقيقية وفعالة علي تصرفات الحكومة في أموال الدولة ، ومن حيث إنه نظرا لأهمية هذا الحق فقد حرص المشرع الدستوري علي أن يضمن دستور عام ٢٠١٤ نص المادة ٦٨ سالفه البيان ومن ثم يتعين علي الدولة - الي حين صدور القانون الذي ينظم ضوابط الحصول علي المعلومات - أن تصدر قرارا ينظم حق المواطنين في الوصول الي المعلومات و



البيانات المتعلقة بالتسويات المعتمدة من رئيس مجلس الوزراء ، واذ امتنعت الجهة الإدارية عن إصدار هذا القرار ، فمن ثم بشكل امتناعها قرار سلبيا غير مشروع يخالف الدستور والقانون ويتعين القضاء بإلغائه ( في هذا المعنى حكم محكمة القضاء الإداري - الدائرة الأولى - في الدعوي رقم ٥٩٤٣٩ لسنة ٦٧ ق و

الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/١٧ )

وحيث ان مفاد ما سبق ان التشريعي الدستوري نص علي ان البيانات و الإحصاءات و الوثائق انها هي ملك للشعب وإتاحتها حق تكفله الدولة وذلك في إطار القانون الذي ينظم كيفية الحصول علي تلك الإحصاءات وإتاحتها للجمهور وكيفية التظلم من حالات حجب المعلومات ، وعلي الجانب الآخر فإن المشرع نص في قانون تنظيم هيئة سكك حديد مصر علي ان أموال الهيئة أموال عامة مملوكة للشعب و لها في تحقيق غرض إنشائها ان تشيئ شبكات السكك الحديد والقيام بصيانة المنشآت و الأجهزة اللازمة لتقديم الخدمات للمواطن وتنفيذ المشروعات المتعلقة بتطوير خدمتها ، ولها في سبيل ذلك ان تضع الخطط و البرامج وتتبع أساليب الإدارة التي تتفق مع نشاطها دون التقييد باللوائح و القواعد الحكومية ، و ان مجلس إدارة الهيئة يقوم باقتراح عقد القروض الداخلية و الخارجية. كذلك فإن المرسوم بقانون بشأن الموافقة علي إتفاق قرض التمويل الإضافي للمشروع القومي لإعادة هيكلة سكك حديد مصر نص علي ان البنك وافق علي إقراض جمهورية مصر العربية بمبلغ ثلاثمائة وثلثون مليون دولار إضافية بهدف تحسين فعالية وكفاءة وسلامة خدمات السكك الحديدية وتحديث إدارتها من أجل تعزيز قدرة قطاع السكك الحديدية علي الوفاء بالإحتياجات الإقتصادية و الإجتماعية كما يهدف المشروع الي تحديث نظام الإشارات علي طول خط بني سويف - أسيوط و تحديث ممارسات الإدارة و التشغيل.

وبإثناء علي ما تقدم وحيث أن المدعي يهدف الي الحكم بإلغاء قرار جهة الإدارة السليبي بالإمتناع عن تقديم المعلومات و المستندات و المبالغ التي حصلت عليها الحكومة لتطوير سكك حديد مصر و المشاريع المقدمة للجهات المانحة و التقارير الصادرة عن حالة المرافق التي تم الإقتراض من أجلها قبل وبعد التمويل ، و ذكر المدعي ان الهيئة القومية للسكك الحديد اقترضت بموجب عدة قروض مبالغ تقارب الستمائة مليون دولار كان آخر تلك القروض إتفاقية قرض التمويل الإضافي للمشروع القومي لإعادة هيكلة سكك حديد مصر والذي يبلغ قيمته ثلاثمائة وثلثون مليون دولار و التي دخلت في حيز التنفيذ في ٢٠١٢ و هدفها الأساسي تطوير نظام الإشارات علي طول خط بني سويف - أسيوط وهو الخط ذاته الذي حدث به حادثة إصطدام أتوبيس مدرسي أودي بحياة ٥٠ شخص من بينهم ٤٨ طفلا بسبب سوء أنظمة غلق الإشارات الإلكترونية وذلك بعد مرور عام من دخول الإتفاقية حيز التنفيذ ، وحيث أنه بمطالعة المواد السابقة يتضح ان المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٤ - الذي صدر بعد ثورتين كان أهم أهدافهما تحقيق الحرية و العدالة الإجتماعية للمواطن وتوفير حياة الكريمة له - كفل للمواطن الحق في الحصول علي المعلومات و الإحصاءات و الوثائق الرسمية ونص علي أن الدولة ملتزمة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية وذلك وفقا للقانون الذي سيحدد ضوابط إتاحتها وسريتها ، وإزاء عدم صدور ذلك القانون بعد فلا يصح معه الإلتفات عن هذه الهادة و إهدار ما عكف المشرع الدستوري الي تحقيقه في سبيل الوصول الي الشفافية و النزاهة في كافة مؤسسات الدولة وتحقيق الرقابة الشعبية عن طريق إتاحة المعلومات والبيانات بحجة عدم صدور القانون ، إذ ان صدور القانون سيكون دوره تنظيم عملية إتاحة المعلومات لا أكثر ، وهذا ما أخذت به محكمة القضاء الإداري في حكمها رقم ٥٩٤٣٩ لسنة ٦٧ ق و الصادر بتاريخ ٢٠١٥/١١/١٧ والذي قضت فيه أنه نظرا لأهمية هذا الحق فقد حرص المشرع الدستوري علي أن يضمن دستور عام ٢٠١٤ نص

المادة ٦٨ سالفه البيان ومن ثم يتعين علي الدولة أن تصدر قرارا ينظم حق المواطنين في الوصول إلي المعلومات. وحيث انه نظرا لتكرار حوادث القطارات والتي يلقي فيها الكثير من المواطنين حتفه نتيجة لتهالك هذه المنظومة وذلك علي الرغم من أن موازنة الهيئة القومية لسكك حديد مصر للسنة المالية ٢٠١١/٢٠١٢ تبلغ أحد عشر مليارا وأربعمائة وثلاثة ملايين وخمسمائة وخمسة وخمسون ألف جنيه هذا بجانب حصولها علي أكثر من قرص من الجهات المعنية بلغ جملتها نحو ستمائة مليون دولار بهدف تطوير و إصلاح مرفق السكك الحديدية ، تلك القروض التي يتحملها المواطن علي كاهله وتثقل بها الأجيال القادمة كدين علي الدولة يجب سداه ، وعلي الرغم من ذلك فإن حوادث القطارات أستمرت في الوقوع وراح ضحيتها الكثير من المواطنين الأمر الذي يتحتم معه إحكام الرقابة الشعبية علي تلك الأموال نظرا لما سيترتب عليها من أعباء إضافية و إلتزامات خارجية علي الدولة سيدفع ثمنها المواطن و الأجيال القادمة . ونتيجة لكل ما سبق فإنه يتعين علي الدولة -إلي حين صدور القانون - عملا بنص المادة ٦٨ من الدستور أن تقوم بإتاحة المعلومات والمستندات و المبالغ التي حصلت عليها الحكومة لتطوير سكك حديد مصر و التقارير الصادرة عن حالة المرافق التي تم الإقتراض من أجلها قبل وبعد التمويل وذلك وفقا لما كفله الدستور ، وإزاء إمتناع جهة الإدارة عن تقديم المعلومات والمستندات سالف الذكر ، فمن ثم يشكل إمتناعها قرارا سلبيا يخالف الدستور يتعين التقرير - للقضاء - بإلغاءه .  
و من حيث إن من يخسر الدعوى يلزم بمصروفاتها عملاً بنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات .

### فلهذه الأسباب

نرى الحكم: بقبول الدعوي شكلا وفي الموضوع بإلغاء القرار السلبي بإمتناع جهة الإدارة عن تقديم المعلومات والمستندات و المبالغ التي حصلت عليها الحكومة لتطوير سكك حديد مصر و المشاريع المقدمة للجهات المانحة و التقارير الصادرة عن حالة المرافق التي تم الإقتراض من أجلها قبل وبعد التمويل مع ما يترتب علي ذلك من آثار ، وإلزام الجهة الإدارية المصروفات ،

مفوض الدولة  
المستشار / محمد الدمرداش العقالي  
نائب رئيس مجلس الدولة

المقرر  
محمد سامي نوفل  
ديسمبر ٢٠١٥م