



السلطة الوطنية الفلسطينية

السلطة القضائية

محكمة العدل العليا

" الحكم "

الصادر عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله المأذونه بإجراء المحاكمة وإصداره

باسم الشعب العربي الفلسطيني.

الهيئة الحاكمة: برئاسة السيد القاضي/ سامي صرصور النائب الأول لرئيس المحكمة العليا.

وعضوية القاضيين السيدين: محمد شحادة سدر، وعزمي طنجير.

المستدعون: 1- بسام فؤاد صالح سلامة، بصفته الشخصية وبصفته رئيس نقابة العاملين في

الوظيفة العمومية/ رام الله.

2- معين عمر يوسف عيساوي، بصفته الشخصية وبصفته أمين سر نقابة العاملين

في الوظيفة العمومية/ رام الله.

3- عزام فوزي عبد الفتاح الحاج يوسف/ رام الله.

4- غازي محمود محمد عيد/ رام الله.

وكيلاهم المحاميان احمد الصياد و/أو يوسف شوكت/ رام الله.

المستدعى ضدهم: 1- مجلس الوزراء الفلسطيني/ رام الله.

2- رئيس مجلس الوزراء الفلسطيني بالإضافة لوظيفته رام الله.

3- وزير المالية بالإضافة لوظيفته رام الله.

4- وزير النقل والمواصلات بالإضافة لوظيفته رام الله.

القرار محل الطعن: (القرار الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2010/8/23 برقم

(13/63/01/م.و/س.ف) لعام 2010 والمتعلق بتنظيم استخدام المركبات الحكومية في القطاع المدني

من قبل الموظفين العموميين).



الإجراءات

تقدم المستدعون بصفتهن المبينة أنفا بهذا الطعن بواسطة وكيلهم المحامي احمد الصياد للطعن بالإلغاء في القرار المشار إليه مستنديين للوقائع والأسباب الواردة في لائحة طعنهم هذا وهي كالتالي:-

لائحة وأسباب الطعن

أولاً: الوقائع:-

1. المستدعي الأول هو موظف في الوظيفة العامة حيث يشغل وظيفة مدير عام الشؤون الإدارية في وزارة الأشغال العامة بدرجة (A4) إضافة لكونه رئيس نقابة العاملين في الوظيفة العمومية، والمستدعي الثاني يشغل وظيفة القائم بأعمال مدير عام الشؤون الإدارية والمالية في محافظة رام الله والبيرة إضافة لكونه أيضاً أمين سر نقابة العاملين في الوظيفة العمومية والمستدعي الثالث يشغل وظيفة مدير عام الرقابة الداخلية في وزارة التربية والتعليم والمستدعي الرابع يشغل وظيفة أمين سر مجلس التعليم العالي على الدرجة (A4).
2. المستدعون واستناداً للوظيفة التي يشغلونها تم تخصيص سيارات لهم تسهيلاً للقيام بالمهام الوظيفية الملقة على عاتقهم، حيث أنهم ومنذ استلامهم لهذه المركبات وهم ملتزمون باستخدامها وفق الأصول والنظام واللوائح المنظمة لاستخدام المركبات الحكومية ولم يقع منهم أية مخالفة تذكر تستدعي سحب هذه المركبات منهم.
3. كذلك وعند استلام المستدعون للمركبات الحكومية المسلمة لهم تم اخذ توقيع كل واحد منهم على سند استلام ذكر فيه وبشكل واضح وصريح على أن للدائرة الحكومية (الإدارة العامة للنقل الحكومي لدى وزارة المواصلات) الحق بسحب السيارة و/أو المركبة منه في حال مخالفته لأي بند من بنود الإقرار والتعهد المذكور.
4. بتاريخ 2010/8/23 أصدر مجلس الوزراء قراراً بشأن تنظيم المركبات الحكومية في القطاع المدني، وهو القرار محل الطعن والذي قضت المادة الثانية منه سحب جميع المركبات المخصصة للموظفين قبل تاريخ صدور هذا القرار والمستعملة من غير المذكورين في المادة الأولى من هذا القرار لدى كل دائرة حكومية وتسليم هذه المركبات حتى موعد أقصاه 2010/10/1.



5. كما قضت المادة السابعة منه على أن تتولى الشرطة حجز أية مركبة حكومية يتم ضبطها مخالفة لإحكام هذا القرار وتبليغ الدائرة الحكومية المعنية بهذه المخالفة لاتخاذ الإجراءات التأديبية بحق مرتكبيها حسب الأصول وتبليغ الإدارة العامة للنقل الحكومي في وزارة النقل والمواصلات لاتخاذ المقتضى اللازم.

6. كذلك نصت المادة السادسة من هذا القرار على انه يحق لأي موظف بعد تسليم المركبة الحكومية الموجودة في عهده وفقاً لأحكام هذا القرار، ابتياعها وتسديد ثمنها بالتقسيط خلال ثلاثين شهراً تبدأ من 2010/10/1 بضمان راتبه والمركبة، على أن يقدم طلباً خطياً بذلك خلال أسبوعين من تاريخ صدور هذا القرار للشؤون الإدارية والتي تتولى إحالته إلى وزارة النقل والمواصلات لغايات استكمال الإجراءات حسب الأصول، وتتولى وزارة المالية ووزارة النقل والمواصلات إعداد تعليمات بشأن معايير تحديد إجراءات ابتياع المركبة وثنمنها واليات السداد خلال أسبوعين من تاريخ صدور هذا القرار، على أن يتم اعتمادها من الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

7. القرار محل الطعن مخالف للأصول والقانون والأنظمة واللوائح المنظمة بشأن تخصيص المركبات الحكومية واستخدامها، ويلحق بالمستدعين أضراراً مادية فادحة، وفيه تعارض مع المصلحة العامة وحسن انتظام العمل بالوظيفة العامة واعتداء على حقوق المستدعين المكتسبة والتي أصبحت محمية بالقانون.

ثانياً: الأسباب والأسانيد القانونية:-

1. القرار محل الطعن مخالف للقانون والأنظمة واللوائح المنظمة بشأن تخصيص المركبات الحكومية واستخدامها.
2. القرار محل الطعن مشوب بعيب (قاعدة تخصيص الأهداف).
3. القرار محل الطعن مشوب بعيب فقدانه لركن السبب من الناحية الواقعية والقانونية.
4. القرار محل الطعن مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة و/أو الانحراف في استعمالها و/أو الخطأ في تطبيق القانون.



5. القرار محل الطعن مخالف للمادة (16) من نظام استخدام المركبات الحكومية لسنة 2008 الخاصة بإجراءات وقواعد إعادة المركبات الحكومية.
6. القرار محل الطعن فيه مخالفة جسيمة لإجراءات بيع المركبات الحكومية والقوانين والأنظمة المعمول بها بشأن بيع اللوازم العامة.
7. القرار محل الطعن فيه تفريط بحقوق المستدعين الوظيفية واعتداء عليها دون وجه حق و/أو مسوغ قانوني، وفيه تغليب لمصالح خاصة ضيقة على حساب المصلحة العامة ومصصلحة العمل والوظيفة العامة والموظفين العموميين، وفيه تفريط بالحقوق المكتسبة التي تحققت للمستدعين طوال سنوات عملهم في الوظيفة العمومية.

الطلب:

بما أن تنفيذ القرار محل الطعن يلحق بالمستدعين أضراراً مادية ومعنوية فادحة ويشكل لهم ظلماً وإجحافاً كبيرين، وفيه تعدد على حقوقهم الوظيفية المحمية بالقانون واستناداً للوقائع والأسباب القانونية المبينة أعلاه فإن المستدعين يلتزمون:-

1. سماع هذا الاستدعاء في جلسة تمهيدية وبصفة مستعجلة وبحضور فريق واحد من أجل إصدار قرار مؤقت يقضي بتوقيف العمل بالقرار محل الطعن وذلك لحين البت في الدعوى مع توجيه مذكرة إلى المستدعي ضدهم ودعوتهم لبيان الأسباب الموجبة للقرار محل الطعن و/أو الأسباب التي تحول دون إلغائه والتقدم بلائحتهم الجوابية خلال المدة المحددة بالقانون.
 2. تبليغ المستدعي ضدهم نسخة عن لائحة الدعوى ومرفقاتها والقرار المؤقت.
 3. وبالنتيجة تثبيت القرار المؤقت والحكم بإلغاء و/أو إبطال القرار محل الطعن مع إلغاء كافة الآثار التي ترتبت عليه و/أو نتجت عنه، واعتباره لاغياً وكأن لم يكن مع تضمين المستدعي ضدهم الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة.
- وقد أرفق المستدعون مع لائحة دعواهم الوكالة الخاصة للمحامين الوكيلين عنهم في هذه الدعوى وحافضة مستندات وابدوا من خلال هذه اللائحة احتفاظهم بحقوقهم إبراز أية مستندات أخرى ليست في حوزتهم وذلك من خلال دورهم في تقديم البينة.



وفي الجلسة المعينه يوم 2010/9/29 وبناء على اعتراض من وكيل الجهة الطاعنة بشأن تشكيل هيئة المحكمة التي نظرت هذا الطعن في تلك الجلسة، وحيث ارتأت تلك الهيئة أنها لا تملك قانونا النظر في الطعن المائل، قررت بتاريخ 2010/9/30 عدم الاستمرار بنظر الدعوى وإحالة الأمر لرئيس مجلس القضاء الأعلى لإجراء المقتضى القانوني وما يراه مناسباً.

وفي الجلسة المنعقدة بعد ذلك بتاريخ 2010/10/7 باشرت المحكمة نظر الطعن بهيئتها الحالية بتشكيلها المبين في مستهل هذا القرار، حيث كرر وكيل المستدعين لائحة الطعن ملتمساً إبراز حافظة المستندات المرفقة (المبرز ع/1) وذلك لغايات إصدار القرار المؤقت، وترافع مبيناً موقفه القانوني حول القرار المطعون فيه وقدم المستدعي الأول مدير عام الشؤون الإدارية في وزارة الأشغال للشهادة حيث جاء في شهادته ما يلي:-

(إن السيارة المعطاة لي هي عبارة عن امتياز للوظيفة التي اشغلها، وحينما قبلت الوظيفة أنا وغيري من الموظفين أخذنا بالاعتبار أن السيارة والمركبة المسلمه لنا تكون قبل زيادة راتب كان من الممكن أن نتقاضاه في القطاع الخاص، أن صدور القرار المطعون فيه قد أدى إلى فرض التزامات علي وعلى الموظفين لم تكن بالحسبان وغالبا أنا شخصياً لا التزم باستعمال سيارتي، وتكون واقفه أمام مقر الوزارة أثناء العمل ويكون استعمالها من والى العمل، وان عملي مكتبي غالباً والسيارة موجودة في مركز عملي، وان الضرر الذي يلحق بالموظفين وهو الأهم انه يضر بالكرامة الشخصية للموظفين وبسمعته، إذا ما سحبت السيارة فإن الموظف يدفع من جيبه الخاص رسوم التأمين والترخيص وبدل تنقل وفي قسيمة راتبي أنا شخصياً لا يوجد بدل مواصلات إنما بالنسبة لباقي الموظفين أو غالبيتهم مسجل بها بدل مواصلات، واعني الذين ليس لديهم سيارات، أن عدم استعمال السيارات المخصصة للموظفين قد اثر على مستوى العمل في كافة الدوائر التابعين لها، وإن ما يترتب على سحب السيارات إن هذه السيارات لا بدل لها لأمر تتعلق بالموازنة العامة، كما أن هناك تكلفة على الخزينة إذا ما سحبت هذه المركبات مما يستدعي توظيف سيارات أخرى للعمل مع سائقين.....).



بناء على هذه الأقوال والبيانات المتمثلة في المبرز (ع/1) وسند الكفالة المبرز (س/1) التمس وكيل المستدعين إصدار القرار المؤقت بتوقيف العمل بالقرار محل الطعن، وذلك لحين الفصل والبت في الدعوى نهائيا مع توجيه مذكرة إلى المستدعى ضدهم لبيان الأسباب التي تحول دون إلغاء هذا القرار و/أو لبيان الأسباب الموجبة لهذا القرار وإلزامهم بتقديم لائحة جوابية خلال المدة القانونية. وفي ذات الجلسة أصدرت محكمتنا قرارها المؤقت وفق أحكام المادة (286) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية المتضمن إجابة طلب وكيل المستدعين على النحو المبين آنفا وتعيين جلسة لنظر الدعوى حدد لها يوم 2010/10/26.

تقدم المستدعى ضدهم بواسطة ممثلهم القانوني رئيس النيابة العامة بلائحة جوابية خلال المدة القانونية تضمنت ردا على ما جاء في لائحة الطعن، كما تقدموا بطلب تضمن التماسا بإصدار قرار لإلغاء القرار المؤقت إلا أن هذا الطلب قد صرف النظر عنه من قبل النيابة وذلك في الجلسة المشار إليها آنفا حيث تم تكرار اللائحة (المذكرة) المقدمة من وكيل المستدعين ردا على تلك اللائحة الجوابية والتمست النيابة بعد ذلك سماع بينتها الشخصية حيث حصرتها في كل من 1- المحاسب العام لدى وزارة المالية. 2- مدير عام العلاقات والمشاريع الدولية. 3- مدير النقل الحكومي. في حين اعترض وكيل الجهة المستدعية على سماع أية بينة شخصية في الدعوى إلا أن المحكمة قررت سماع الشهود المذكورين حيث تضمنت شهادة الشاهد الأول المحاسب العام لدى وزارة المالية ما يلي:-

- وجود أزمة في ميزانية السلطة بدأت في منتصف عام 2010 مما اضطر وزارة المالية للبحث عن تمويل من البنوك لدفع الرواتب.
- بلغت قيمة الاقتراض الإضافي الناتج عن العجز في حينه 190 مليون دولار أمريكي ونتيجة هذا الوضع كُلفت لجنة من قبل رئيس الوزراء وزير المالية للبحث في سبل زيادة الإيرادات وتقليص النفقات ومن ضمن ذلك إعداد دراسة مالية حول تكلفة المركبات الحكومية في الجانبين التشغيلي والرأسمالي للسنتين 2009-2010.
- كانت النفقات التشغيلية للمركبات الحكومية لسنة 2009، 23 مليون دولار، 38% منها تتعلق بالمركبات المدنية وستبلغ في نهاية هذا العام 30 مليون دولار.



- النفقات الرأسمالية للمركبات الحكومية التي تم دفع أثمانها سنة 2009 بلغت 12.50 مليون دولار.
- إن نسبة التوفير فيما يتعلق بتكلفة المحروقات لهذه المركبات منذ تاريخ صدور القرار المطعون فيه بلغت 57 %.
- حتى عام 2000 كانت المركبات الحكومية للجانب المدني توزع بصورة لا تقوم على نظام معين ونتيجة هذا التوزيع كانت المركبات هذه موجودة مع فئة قليلة تستعمل فقط لحركة الوزارة التابعة لها المركبة.
- إن عملية تنظيم توزيع المركبات الحكومية بحثت من السابق على مراحل من عام 1994 وشكلت مجموعة من اللجان لهذه الغاية.
- لم يصدر أي نظام يتعلق بتنفيذ تخفيض استخدام المركبات الحكومية.
- القرار المطعون فيه جاء في جميع الأحوال لمصلحة الخزينة العامة وذلك على ضوء أي دراسة، والدراسة التي قمنا بها شملت كافة أوجه الإنفاق في مختلف الوزارات، وتحليل عملي مدروس لكافة جوانب الإنفاق، ومدى التجاوز في الصرف مقارنة بالإيراد وأسبابه، وما هي أفضل السبل لمعالجته، وهذه الدراسة شارك فيها خبراء من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.
- كان توجهنا في وزارة المالية أن لا يتم المساس بالرواتب والبحث عن ترشيد الإنفاق في مجالات أخرى من ضمنها المركبات الحكومية.
- وجدنا أن هناك إمكانية توفير 15 مليون دولار سنويا على الأقل إذا تم تعديل النظام القائم إلى نظام آخر بتقليل التكلفة، وقرار مجلس الوزراء المطعون فيه يلبي الحاجة للخزينة من حيث التوفير، وإن هذا القرار كان نتاج دراسة عامة تحليلية شملت كافة الأمور المتعلقة بالإنفاق العام وهذه الدراسة من ضمن ما مكن خزينة الدولة من القدرة على تخفيض الاعتماد على المنح الخارجية فيما يتعلق بموازنة سنة 2011 بقيمة المليار دولار.
- إن القرار المطعون فيه لا يحمل الخزينة العامة أية أعباء إضافية.



- أن تقدير اتنا كموازنة عامة أن يتم توفير النفقات وتخفيض الاعتمادات على الدول المانحة.
- وان القرار المطعون فيه صدر نتيجة دراسة تصب بالنتيجة في المصلحة العامة.
- إن عدد السيارات الموجودة مع موظفي الحكومة المدنيين يقارب 1900 سيارة بعد حسم من العدد الكامل حوالي 900 سيارة تقدم الموظفون لشرائها وباقي السيارات ستصبح سيارات حركة وسيعاد توزيعها بين الوزارات حسب الحاجة.

أما مدير عام العلاقات الدولية للمشاريع فقد شهد:-

1. إن الكتاب الذي قام بإعداده يتضمن ملخصا عن الدعم العربي لموازنة السلطة والمبالغ المشار إليها في هذا الكتاب تتضمن الدعم العربي للموازنة الجارية اعتبارا من 2001 ولغاية 2010 وفيه ما يدل على أن ما قدم من دعم أقل بكثير مما كان يفترض، حيث يوجد في العام 2010 اندثار شديد في مستوى هذا الدعم، وكان يصلنا في الأعوام السابقة 450-500 مليون دولار إلا انه لم يصلنا هذا العام سوى 121 مليون دولار.
2. نتيجة نقص الدعم وزيادة النفقات حصل عجز في الموازنة الفلسطينية، وهذا العجز دائم منذ بداية الانتفاضة ولغاية الآن ونقوم بتمويله عبر التزامات عربية وأجنبية.
3. لا بد من الوفاء بالتزاماتنا تجاه المجتمع الدولي وذلك بتخفيض العجز بشكل دائم ليؤدي ذلك في النهاية إلى إيجاد موازنة بلا عجز، وهذا يتطلب إجراءات عديدة لخفض النفقات وزيادة الإيرادات.
4. قامت الحكومة بإعداد خطة شاملة من أجل القيام بمجموعة إجراءات ستؤدي إلى خفض النفقات لإحداث الاستدامة المالية للسلطة الوطنية وضمان قيامها بواجبها.
5. وأنا أشرك في مجموعات كبيرة من السلطة الوطنية في إعداد الموازنة، وقد لاحظنا ما يسمى بالإعياء المالي لدى المانحين بسبب أزماتهم المالية الداخلية، وبدأنا بالبحث عن طرق لخفض العجز وضبط النفقات وتعظيم الإيرادات وهذا ما نقوم به بخصوص الموازنة لعام 2011.
6. نحن نلزم أنفسنا أمام المجتمع الدولي بإجراءات إصلاحية في مجالات إدارة المال العام وباقي أمور الدولة مثل إصلاح النظام القضائي والوضع الأمني والاقتصادي.



7. أكد المانحون في مؤتمر نيويورك في شهر 9 لسنة 2010 على ضرورة قيام السلطة الوطنية الفلسطينية بالقيام بإجراءات إضافية لخفض العجز المالي حتى تتمكن من الوصول إلى الاستدامة والقدرة على توفير النفقات المطلوبة منها.

8. إن كل دول العالم التي تعنى بالانضباط المالي تقوم بإجراءات مماثلة وقد انتهوا في العالم الغربي من اتخاذ مثل هذه الإجراءات ويلزمون أنفسهم بها.

9. إن سحب المركبات بموجب القرار موضوع الطعن يؤثر ايجابيا من حيث توفير النفقات وخفض العجز.

وبعد الانتهاء من سماع أقوال هذا الشاهد صرحت ممثل الجهة المستدعي ضدها أنها تصرف النظر عن سماع الشاهد الثاني الذي أوردت أسمه من خلال حصرها للبيئة، وختمت بينها على هذا الأساس.

أما الجهة المستدعية فقد تقدمت بينها المؤلفة من شهادات كل من فريد أحمد غنام مدير عام الموازنة في السلطة الوطنية الفلسطينية ن ومحمد شفيق محمد حلاق مدير عام النقل الحكومي في وزارة النقل والمواصلات ، وخوله شريف على شحرور مدير عام اللوازم العامة في وزارة المالية. وقد جاء في شهادة الشاهد الأول مدير عام الموازنة ما يلي:

1. لقد كان هناك مشاكل مالية حين تم وضع ميزانيات 2008 و 2009 وذلك لعدم توارد مصادر التمويل والإيرادات بالشكل المخطط له، وتراوحت نسبة العجز في هاتين السنتين 18%-22% وكان هدف السلطة تخفيض العجز في الموازنة.

2. يتم رفع تقرير إلى مجلس الوزراء بالإنتفاق الفعلي لتقوم الحكومة بتبني سياسة مالية للعام القادم مبنية على الإنتفاق الفعلي التام وتطلعات الحكومة للسنة المالية القادمة.

3. عجز موازنة 2010 حسب ما هو مخطط له في الموازنة مليار ومائتين وأربعة وثلاثون مليون دولار، منها 130 مليون دولار عجز محمول من سنة 2009 وذلك لعدم كفاية مصادر التمويل لذلك العام .

4. سبب العجز يعود إلى عدم توارد مصادر التمويل من الدول العربية.



5. تم تكوين لجنة مشكلة من وزارة المالية للبحث في آليات تخفيض العجز مؤلفة من المحاسب العام ومدير عام الموازنة ومدير عام الشؤون الإدارية والمالية وبرئاسة وكيل وزارة المالية للبحث عن حلول لمواجهة العجز المالي وذلك بطريقتين: البحث عن آلية تخفيض النفقات، أو البحث عن زيادة التمويل ومصادر التمويل.
6. هناك عجز واضح تماماً من (الدول العربية والتزاماتها في سنة 2010) بدأ يتفاقم وبالتالي بدأ التفكير في مجال تخفيض النفقات، وعلمياً فإنه للوصول إلى تخفيض النفقات كان لا بد من البحث عن أكثر النفقات التشغيلية التي يمكن تخفيضها، ومن هذه النفقات السيارات، ومصاريق وسائط النقل، والهواتف، والإيجارات، والسفر في مهمات رسمية، وقد بدأنا في وسائط النقل التي تبلغ تكلفتها التقديرية لعام 2010 ، مائة وثلاثين مليون شيكل بالإضافة إلى قيمة السيارات البالغة 55 مليون شيكل وما يتبع ذلك من تأمين هذه السيارات وصيانتها .
7. إن (عملية السيارات) هي أحد البنود التي بحثتها لجنة تخفيض النفقات، وإذا ما طبق القرار محل الطعن قد نجد (بحسبة) بسيطة ما يقارب حوالي 900 سيارة سوف يشملها هذا القرار .
8. إن متوسط تكاليف (البنزين) لكل سيارة يتراوح ما بين 1000-15000 شيكل شهرياً .
9. إن باب تخفيض النفقات فيما يتعلق بالمركبات الحكومية كان من ضمن أهم الأبواب التي أخذت بالاعتبار من أجل تحقيق ذلك الهدف.
10. إن التحليل الذي توصلت إليه اللجنة بخصوص السيارات والذي قام به المحاسب العام المسؤول عن تنفيذ الموازنة يدل على أن التوفير سيكون أكبر بكثير من الأعباء التي سيتم تحملها جراء القرار (المطعون فيه) .
11. إن قيمة السيارات التي ستوضع في موازنة 2011 ، إذا تم تنفيذ القرار (المطعون فيه) ستكون بالحد الأدنى الذي يكاد أن يصل في وزارات عديدة إلى صفر، وبالتالي سنتجنب مبالغ كبيرة في هذا المجال ، كما أن تكاليف البنزين والصيانة والتأمين لهذه السيارات ستظهر بشكل كبير بالتخفيض في بند نفقات وسائط النقل .
12. ما تم تقديمه - حسب معلوماتي- من طلبات شراء بلغت 523 طلباً قد ينتج عنه أكثر من 150 سيارة ستتحول إلى سيارات حركة سيعاد توزيعها على الوزارات مما يخفض من طلبات سيارات الحركة في الأعوام القادمة.



13. إن قيمة تكلفة السيارات سواء كانت رأسمالية أو تشغيلية تعادل في حدود 200 مليون شيكل سنوياً، وهذا يمثل 10%-12% من الموازنة التشغيلية للسلطة ويعادل 5% من العجز في موازنة 2010 .

14. إن (خطة السيارات) هي إحدى مراحل عملية التخفيض التي تتضمن أيضاً الإجراءات والسفر والمهمات الرسمية وقد بدأت لجنة الإجراءات عملها بالفعل.

15. النفقات التشغيلية لموازنة 2010 يقارب 494 مليون دولار وحصّة السيارات من هذا المبلغ حوالي 53 مليون دولار .

16. إن التخفيض الذي نهدف إليه لا يؤثر على حسن سير العمل في الوزارات .

17. عدد السيارات للجهاز المدني بشكل عام يقارب 2200 سيارة تمثل 38% من عدد السيارات الإجمالية.

18. إن أكبر بند للنفقات التشغيلية التي يمكن تخفيضها هي السيارات .

19. صيانة السيارات مكلفة بشكل كبير، وهي ناتجة عن عاملين أولهما: الاستخدام حيث يتم تداول السيارات من شخص لآخر وعدم وجود المصلحة الشخصية لاستخدام السيارة، والعامل الثاني ارتفاع تكاليف الصيانة.

وجاء في أقوال الشاهد مدير عام النقل الحكومي في وزارة النقل والمواصلات ما يلي:

- نحن أرشيف للمركبات الحكومية في جميع دوائر السلطة الوطنية ونتابع هذه المركبات من لحظة ترخيصها ولغاية إتلافها أو بيعها وتوريدها الجديد وعندنا ثلاث دوائر دائرة للترخيص، وللأرشيف ودائرة العطاءات .
- إن عدد المركبات المدنية 2252 مركبة لغاية 2010، وعدد سيارات الحركة حوالي 1300 سيارة.
- تم تشكيل لجنة بتكليف من رئاسة الوزراء أنا عضو فيها مهمتها وضع معايير وآليات لعملية سحب السيارات ونحن وضعنا آلية تنفيذ للقرار.
- لقد تم عندنا البيع عن طريقين، أولاً بيع سيارات المتقاعدين بمرسوم خاص من مجلس الوزراء وحسب تعليماته، والثاني وهو المتلف ونبيعه كسيارات يمكن الاستفادة منها وترخيصها، وإن بيع سيارات المتقاعدين لم يتم حسب قانون اللوازم وإنما بناءً على مرسوم رئاسي.



- إن رقابتنا على السيارات الحكومية هي بناءً على توصيات من وزير النقل وتوجيهاته وليس هناك نظام قانوني يخولني الرقابة، إنما هي تعليمات داخلية تصدر عن الوزير المختص وتوصيات من المدير العام في الوزارة.
- إن المستدعي الثالث لا يحمل رخصة قيادة وطبيعة عمله مدير عام الرقابة في الوزارة... لذلك ينتقل عن طريق سائق من الوزارة بناءً على كتاب من وزير التربية والتعليم ويوجد حالة مشابهة بدون كتاب رسمي،..... وسمح لزوجته بسيارة بناءً على تعليمات من وزير النقل والمواصلات بناءً على كتاب وزير التربية والتعليم.
- هناك وزارات لا تلتزم بمبيت السيارات في مقراتها.

وأما الشاهدة الثالثة التي قدمتها الجهة المستدعية كهيئة لها وهي مدير عام اللوازم العامة في وزارة

المالية فقد ورد في شهادتها ما يلي:

- مهمتنا تأمين احتياجات الوزارات من كافة المشتريات وينتهي دورنا فيما يتعلق بالشراء وليس لنا علاقة بالبيع وإنما يقتصر دورنا فقط بالشراء، ولدينا عطاءات سنوية من ضمنها عطاء سيارات.
- نقوم بطرح هذه العطاءات والشراء بعد اعتماد كل عطاء والموازنات.
- تقوم كل وزارة بمراسلة وزير المالية بطلب احتياجاتها من السيارات حسب ما هو متوفر على مدار السنة مرهونا بمدى الاحتياجات الفعلية.
- لقد صدر عنا بحدود 15 طلب توريد يخص سيارات حركة بما لا يخالف قرار مجلس الوزراء بالإيقاف.
- لم يحدد ما نوع التخصيص وذلك بناءً على طلب من الوزارات المعنية وموافقة وزير المالية "وموافقة الموازنة".
- لقد كنت عضواً في لجنة وضع أسس وآليات ابتياع المركبات، وقد وردني تكليف للاشتراك في اللجنة المذكورة من قبل رئيس الوزراء من أجل وضع آلية ابتياع المركبات وقامت اللجنة بواجبها بعد الاطلاع على قرار الرئيس بابتياع المركبات للمتقاعدين وقرار مجلس الوزراء بابتياع المركبات للوزراء السابقين.



- أن وزارة النقل والمواصلات هي التي تتولى عملية الفائض بخصوص السيارات الحكومية أما بإعادة توزيعها على باقي الوزارات أو ببيعها وعملية البيع التي تقوم بها وزارة المواصلات تستند إلى قانون اللوازم.
- حين يطرح البيع عن طريق العطاءات يكون لنا ممثل في اللجنة للتأكد من قانونية الإجراءات.
- تتحمل الموازنة الترخيص والوقود (بالنسبة للسيارات) فضلا عن إعفاء معظمها من الجمارك.
- إن هناك بعض الوزارات سوف يتعطل عملها إذا بيعت السيارات التابعة لها وهذا بالنتيجة يؤدي إلى تعطل العمل، وسيتم المطالبة بسيارات حركة جديدة مما سيؤدي إلى زيادة الأعباء المالية ويؤثر على العمل، بصورة سلبية.
- ليس هناك آلية لصرف السيارات، وليس هناك نظام وهناك فوضى ولذلك طالبنا من خلال تقريرنا بتشكيل لجنة لضبط الوضع.
- إن أمانة العمل اقتضت من أعضاء اللجنة أن تضع الملاحظة في البند الأول من التوصيات.
- وبالمناقشة أجابت هذه الشاهدة (حينما باشرنا عملنا في اللجنة كانت مهمتنا واضحة وهي وضع آلية ومعايير ابتياع المركبات وأن ما ورد في التوصيات العامة للجنة لا يدخل في ضمن مفهوم الآليات والمعايير التي يمكن اعتمادها في عملية ابتياع السيارات وإنما كان مجرد تصور من قبل اللجنة بما هو قائم وما سيقوم نتيجة قرار السيارات.
- إن ما ورد في التوصيات (توصية اللجنة) لم يستند إلى دراسة تحليلية وعملية أو اطلاع على الموازنات أو أرقام إنما على تقدير منا بأمانة العمل وحسن سير العمل في الوزارة ومن منطلق واقع عملنا في الوزارة.
- أنا لا احضر جلسات مجلس الوزراء وبالتالي لا أعلم ما يدور في تلك الجلسات من مسائل تتعلق بخسارة وربح وموازنة وعواقب تتعلق بهذا الشأن.
- بسؤال المحكمة قالت: (ليس لدي أي فكرة عن أن هناك فائض سيارات يمكن من خلاله تعويض نقص في وزارات أخرى تستعمل سيارات زيادة عن متطلباتها.
- وأنا شخصيا تقدمت بطلب لشراء سيارتي التي بعهدتي والسيارة مملوكة حسب المستندات باسم السلطة الوطنية الفلسطينية.



ولدى الانتهاء من سماع شهادة هذه الشاهدة الأخيرة طلب وكيل الجهة المستدعية استدعاء خبير مالي واقتصادي بداعي أن هذا (الخبير) قام بإعداد دراسة لسلبيات وإيجابيات القرار محل الطعن، الأمر الذي أعترض عليه من قبل الجهة المستدعي ضدها وذلك استنادا لأحكام المادتين (156 و 157) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، وقد وجدت المحكمة أن طلب استدعاء (الخبير) لا يستند إلى أساس قانوني وقررت رفض الطلب سندا لما جاء في قرارنا الصادر بتاريخ 2010/11/11. وفي جلسة 2010/11/25 تقدم وكيل الجهة المستدعية بمرافعته الخطية مرفقا بها ما سماه دراسة تحليلية إضافة للقرارين اللذين استند إليهما القرار المطعون فيه عند إصداره وكذلك مشاريع الأنظمة الخاصة بموضوع استخدام المركبات الحكومية، وطلب بالنتيجة تثبيت القرار المؤقت الصادر في الدعوى ومن ثم الحكم بإلغاء و/أو إبطال القرار موضوع الطعن وإلغاء كافة الآثار المترتبة عليه أو التي نتجت عنه واعتباره كأن لم يكن مع تضمين المستدعي ضدهم الرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة.

في حين تقدمت النيابة ممثلة عن الجهة المستدعي ضدها بمرافعتها الخطية في جلسة 2010/11/30 تعرضت من خلالها لمعالجة أسباب الطعن والأسانيد التي ارتكز عليها وطلبت بالنتيجة رد الدعوى شكلا و/أو موضوعا وتضمين المستدعين الرسوم والمصاريف.

المحكمة

و لدى الاطلاع على لائحة الدعوى بأطرافها و موضوعها و أسباب الطعن المستندة إليها، وبتدقيق البيانات المقدمة فيها، و بعد سماع المرافعات المقدمة من الطرفين، نجد من حيث الشكل، أن الجهة المستدعية (الطاعنة) قد خاصمت كلا من 1- مجلس الوزراء. 2- رئيس مجلس الوزراء. 3- وزير المالية. 4- وزير النقل و المواصلات كل بالإضافة لوظيفته.

و نجد أن القرار محل الطعن حسبما وصفته الجهة الطاعنة وحسبما جاء في لائحة الطعن هو القرار الصادر عن مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2010/8/23 تحت رقم (13/63/01/م.و/س.ف لعام 2010....).

و بالرجوع إلى القرار المشار إليه نجده وفق ما جاء في ديباجته قد صدر باعتباره قرار مجلس وزراء و بناءً على الصلاحيات المخولة للمجلس قانونا و بناءً على تنسيب وزير المالية و بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 و على قراري مجلس الوزراء رقم



(12/51/03 م . و / س . ف لسنة 2008 و 12/105/02 م . و / س . ف لسنة 2009) و قد تم توقيع القرار من قبل رئيس الوزراء.

و لما كان القرار المطعون فيه و المطلوب إلغاؤه قد صدر من مجلس الوزراء باعتبار هذا المجلس يتمتع باختصاصات نصت عليها المادة (69) من القانون الأساسي المعدل و أن هذا الاختصاصات غير تلك التي يمارسها رئيس الوزراء و فق نص المادة (68) من ذات القانون، الأمر الذي يعني أن مجلس الوزراء شخصية اعتبارية مستقلة عن رئيس الوزراء له قراراته التي يصدرها بصفته الاعتبارية و من ضمنها القرار محل الطعن .

فإن رئيس الوزراء (المستدعى ضده الثاني) يغدو غير خصم في الدعوى بهذه الصفة و أن توقيعه على القرار لا يجعله مصدراً له حتى يصار إلى مخاصمته في الدعوى.

كما أن مخاصمة كل من المستدعى ضدهما وزير المالية ووزير النقل في هذه الدعوى لا يستند إلى قانون أو واقع، حيث من الثابت كما بينا، أن من أصدر القرار محل الطعن هو مجلس الوزراء و أن دور وزير المالية لم يكن سوى تنسيباً رفع للمجلس و ان التنسيب لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا، و بالتالي فإن من اصدر هذا التنسيب لا يعتبر خصماً في دعوى الإلغاء هذه، كما أن المستدعى ضده الرابع و وزير النقل و المواصلات ليس خصماً في الدعوى أيضاً لأنه ليس مصدراً لذلك القرار.

بالبناء على ذلك فإن الطعن المائل المقدم ضد المستدعى ضدهم الثاني و الثالث و الرابع يغدو غير مقبول قانوناً.

و لما كان ذلك، و حيث أن الخصم الحقيقي في هذه الدعوى هو مجلس الوزراء وحده بصفة مصدر القرار محل الطعن فإن الخصومة – هنا – تنحصر بينه و بين المستدعين و ذلك في ضوء ما بيناه آنفاً.

وفي الموضوع و قبل الولوج في معالجة الأسباب و الأسانيد القانونية التي يرتكز عليها الطعن لا بد من الإشارة هنا إلى أن مجلس الوزراء و وفق المادة (63) من القانون الأساسي هو الأداة التنفيذية و الإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ، و فيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية و الإدارية من اختصاصه أي من اختصاص المجلس، كما نصت المادة (69) من



القانون ذاته على اختصاصات مجلس الوزراء حيث جاء في فقرات هذه المادة بما يفيد اختصاص المجلس بوضع السياسة العامة (في حدود اختصاصه)... ووضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي وإعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة والإشراف عليه ومتابعته... والإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها والتنسيق فيما بينها.

أما المادة (71) من هذا القانون فقد جعلت لكل وزير في إطار وزارته، اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها والإشراف على سير العمل في الوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته.

يتضح من هذه النصوص أن مجلس الوزراء وكذلك الوزير في وزارته له اختصاصات وصلاحيات منحه إياها الدستور (القانون الأساسي) يمارسها تحقيقاً للمصلحة العامة وحفظ النظام والأمن الداخلي وصولاً إلى تحقيق السياسات والخطط الموصلة إلى الأهداف المرجوة من تلك السياسات التي تمارسها كل وزارة من الوزارات.

و في ضوء ذلك فإن من الضرورة بمكان بل من المتوجب قانوناً الوقوف على ماهية القرار الإداري موضوع هذا الطعن، ومعرفة أين يقع هذا القرار بين القرارات الإدارية الأخرى، وما إذا كان له ميزة أو طبيعة قانونية خاصة به تجعله يختلف عن أي قرار إداري يصدر عن الجهة المختصة في إصداره .

ففي الوقت الذي أنصب الطعن على القرار الطعين باعتباره قراراً إدارياً عادياً لذات الأسباب التي أتاح المشرع الاستناد إليها في توجيه الطعون ضد القرارات الإدارية بمفهومها الشامل، وفي الوقت الذي قد حمل وكيل المستدعين (الطاعنين) طعنه هذا على تلك الأسباب حسبما جاء في لائحة الطعن ومن خلال مرافعته النهائية، نجد أن النيابة الإدارية ممثلة عن الجهة المستدعي ضدها قد نحت منحى آخر في لائحته الجوابية وفي مرافعتها النهائية مبدية أن القرار محل الطعن ليس إقراراً تنظيمياً صدر عن مجلس الوزراء بصفته الجهة المختصة بما تملكه من سلطة تقديرية لإدارة وتنظيم المرفق العام وإعداد الجهاز الإداري بكل مكوناته وعناصره المادية والقانونية وأن هذا اختصاص أصيل للمجلس وليس امتيازاً، سيما أنه مستمد من القانون الأساسي الناظم للسلطات الثلاث وينظم



اختصاص كل منها على النحو المبين في القانون، وقد ارتأت النيابة من خلال ذلك أن هذا الذي تتمسك به يشكل سببا من أسباب رد هذا الطعن وبالتالي رد الدعوى.

لم نجد إجابة من الجهة المستدعية (الطاعنة) على هذا الذي أثارته الجهة المستدعي ضدها وبقي الطعن مقيدا بما ورد في لائحته مستندا للأسباب التي وردت في تلك اللائحة والتي أجاز القانون الاستناد إليها أو لأي منها الطعن بالقرار الإداري وطلب إلغائه.

والذي نراه فيما يتعلق بماهية القرار الطعين وللوقوف على ما إذا كان قرارا إداريا عاديا أم قرارا إداريا تنظيميا وفق المفهوم القانوني للقرارات الإدارية التنظيمية، أن نعود لنص هذا القرار بكافة مواده وكذلك إلى البيانات التي قدمت من قبل الطرفين في هذه الدعوى.

بالبناء على ذلك فإننا:-

وبالتدقيق في القرار محل الطعن نجده قد ورد بعنوان (قرار مجلس الوزراء رقم 13/ 63/01 م . و/ س . ف) لعام 2010 (بشأن تنظيم استخدام المركبات الحكومية في القطاع المدني)، وقد صدر عن مجلس الوزراء بناء على الصلاحيات المخولة له قانونا بتنسيب من وزير المالية، و بناء على مقتضيات المصلحة العامة وذلك بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وعلى قرار مجلس الوزراء رقم (12/51/03 م . و/ س . ف) لسنة 2008 والقرار رقم (12/105/02 م . و/ س . ف) لسنة 2009.

و قد نصت المادة الأولى منه، تخصيص مركبة حكومية لاستعمال كل واحد مما وردت مسمياتهم الوظيفية في البند الأول من هذه المادة بفقراتها من (أ - ث) وكذلك من وردت مسمياتهم الوظيفية في البند الثاني منها.

أما المادة الثانية من القرار محل الطعن فقد تضمنت ما يلي :

1 - سحب جميع المركبات المخصصة قبل تاريخ صدور هذا القرار لاستعمال غير المذكورين في المادة الأولى منه لدى كل دائرة حكومية، وتسلم إلى الشؤون الإدارية حتى موعد أقصاه 2010/10/1 م.



- 2 - تخصيص عدد من المركبات الحكومية لغايات الحركة الميدانية، وفقا لقرار يصدر عن المسؤول المختص بناء على تنسيب من مدير الشؤون الإدارية، يوضح الاحتياجات الفعلية، والدوائر التي ستخصص لمصلحتها.
- 3 - يسلم الفائض من المركبات عن حاجة الدائرة الحكومية لوزارة النقل و المواصلات، لتتولى توزيعها على الدوائر الحكومية التي تحتاج إليها أو بيعها بالمزاد العلني.
- 4 - يتم وقف مخصص المحروقات و التأمين و الترخيص و الصيانة لغير المركبات المشار إليها في هذا القرار.

و نصت المادة الثالثة من القرار على :

- 1 - عدم تضمين اتفاقيات تمويل أو تنفيذ المشاريع، تزويد الدوائر الحكومية بمركبات وعدم شراء أي مركبة من مخصصات المشاريع دون الحصول على الموافقة الخطية المسبقة من وزير المالية ووزير النقل والمواصلات.
- 2 - إنهاء عقود تأجير المركبات المبرمة مع الدوائر الحكومية مع مراعاة شرط العقد.
- أما المادة الرابعة من القرار محل الطعن فقد تضمنت لغايات تنظيم استعمال المركبات الحكومية التقيد بعدم استعمالها إلا للأغراض الرسمية، وإعداد سجل خاص لكل مركبة ميدانية يوضح حركتها خلال الدوام الرسمي، و أن تكون كل حركة ميدانية خلال الدوام الرسمي، بموجب أمر حركة يتم إعداده بعد صدور تصريح من المسؤول أو من يفوضه خطيا يتضمن اسم السائق ومكان عمله، ووقت بداية التصريح و نهايته، والتقيد بمبيت المركبات الميدانية بعد انتهاء الدوام الرسمي في الساحات والأماكن المخصصة لها في الدوائر الحكومية، وفي الحالات الاضطرارية التي تستدعي مبيت المركبة خارج الدائرة المختصة نتيجة التأخير في أداء مهمة رسمية تبيت المركبة في فرع الدائرة المختصة الأقرب أو مقر المحافظة.

أما المواد المتبقية من هذا القرار فقد نصت على إعادة صرف بدل مواصلات للموظفين المشمولين به، و حقهم في ابتياع المركبات الموجودة في عهدتهم و إجراءات عملية البيع هذه، و إعطاء صلاحية للشرطة بحجز أي مركبة يتم ضبطها مخالفة لأحكام هذا القرار... و تبليغ الدوائر المختصة لاتخاذ المقتضى اللازم

هذا من حيث القرار موضوع الطعن.



كما أننا بالرجوع إلى البيانات المقدمة من الطرفين الشفوية منها و المكتوبة و التي ارتأينا سردها تفصيلا لأنها تشكل الأساس في معرفة وبيان السبب و الدافع لإصدار القرار الطعين وهي صادرة عن كبار المسؤولين في وزارة المالية القائمين على تفاصيل الموازنة العامة فإننا نجد أن ما جاء فيها ينصب في مجمله على الوضع المالي للسلطة الوطنية الفلسطينية وبيان مدى الدعم الذي تتلقاه على المستوى العربي و من الدول المانحة الأخرى و العجز الخطير في الموازنة العامة و سبل تقليص هذا العجز و بيان آلية العمل في الوزارات المختلفة فيما يتعلق باستعمال المركبات الحكومية و تنظيم هذا العمل في كافة المرافق العامة، و لوضع حد لسوء استعمال هذه المركبات و تقليص النفقات التشغيلية و الرأسمالية في هذا المجال توخيا لتخفيض العجز في الميزانية و ترشيد استعمال المركبات المشمولة بالقرار محل الطعن كوسيلة من الوسائل المنوي اتخاذها لتحقيق تلك الغاية و محاولة للتقليل من الاعتماد على ما يقدم للموازنة العامة من دعم خارجي، مشيرين هنا مرة أخرى إلى أن الشهود الذين أوردنا أقوالهم آنفا و هم من القائمين و العاملين في مواقع وظيفية هامة لها اتصال بالشؤون المالية للحكومة و مطلعون على كافة التفاصيل التي تطرقوا لها في أقوالهم، تلك الأقوال التي تنبئ بأن الوضع المالي في السلطة الوطنية الفلسطينية في منتهى الخطورة و قد تم وصف هذا الوضع بالتفصيل و الأرقام من خلال أولئك الذين لا نجد أي شك بأقوالهم المستندة إلى واقع يتعاملون معه مباشرة و بصورة دائمة.

إننا في ضوء ذلك كله سواء ما جاء في القرار الطعين نصا أو دلالة، و ما جاء في البيانات المقدمة بمجملها بما في ذلك حافظة المستندات المقدمة من كلا الطرفين بما تضمنته من إشارات صريحة على إساءة استعمال المركبات الحكومية و طريقة تخصيصها ابتداء بصورة لا تستند إلى أية معايير قانونية أو موضوعية و ما يلحقه استعمالها من نفقات لها تأثيرها الملموس على الموازنة العامة، و مع عدم إنكار الجهة المستدعية لما ذهب إليه النيابة الإدارية إزاء وصف القرار الطعين بأنه قرار تنظيمي بامتياز، نرى أن هذا الوصف قد جاء واقعا في محله و يتفق مع ما جاء في هذا القرار سواء من حيث الجهة مصدرته وهي مجلس الوزراء الذي اشرنا إلى اختصاصاته و صلاحياته، أو من حيث الهدف الذي يرمي إلى تحقيقه و ما يتوخاه من نتائج هي في محصلتها نفعاً للصالح العام، أو من حيث البيانات التي من خلالها نستخلص أن الباعث من إصدار القرار كان تنظيم استعمال المركبات المستعملة في المرافق العامة.



تأسيسا على ذلك ولما كان القرار محل الطعن قرار تنظيمي صدر عن جهة مختصة في إصداره، وان مثل هذا القرار التنظيمي وفق ما استقر عليه الفقه الإداري ليس إقراراً إدارياً يتضمن قواعد عامة ومجردة لا تتعلق بشخص أو أشخاص بل تسري على جميع الأفراد وتطبق على عدد غير محدد من الأفراد والحالات، ويتوجب على الإدارة مراعاتها ويمكن تعديلها أو إلغائها أو استبدالها، كما وان المراكز القانونية التي تنشأ عن القرارات التنظيمية ليست إلا مراكز تنظيمية عامة تسري على الأفراد بصفاتهم الوظيفية وليس بذواتهم، نظراً لطبيعة هذه القرارات التي تتسم بالتغيير والتعديل في أي وقت تراه الإدارة مناسباً وذلك في سبيل تحسين وتنظيم سير العمل في المرافق العامة.

ولما كانت القرارات التنظيمية تتعلق بتنظيم المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظف والمقصود منها بالأساس الصالح العام أولاً لا صالح الموظف وأن الأصل في الموظف أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات، فإن كل هذا يميزها عن القرارات الإدارية الأخرى، مما يترتب عليه معالجة أسباب هذا الطعن على النحو التالي وفي ضوء هذا الذي توصلنا إليه.

وعن السبب الأول من أسباب الطعن القائم على الإدعاء بأن القرار المطعون فيه مخالف للقانون والأنظمة واللوائح المنظمة بشأن تخصيص المركبات الحكومية واستخدامها، ولما كان من المتفق عليه فقهاً وقضاءً أن شرعية القرارات الإدارية بوجه عام إنما تقرر بالاستناد إلى القوانين والأنظمة سارية المفعول عند صدور هذه القرارات باعتبار أن القرار الإداري يجب أن يتقرر على أساس التشريع الذي كان نافذ المفعول عند صدوره.

ولما كانت المادة (69) من القانون الأساسي (التشريع) قد جعلت من اختصاصات مجلس الوزراء أن يقوم بإعداد الجهاز الإداري ووضع هيكله وتزويده بكافة الوسائل اللازمة والإشراف عليه ومتابعته... والإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها والتنسيق فيما بينها، وحفظ النظام العام والأمن الداخلي... وأية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون .

ولما كان ذلك، فإن ما قام به مجلس الوزراء من إصدار القرار التنظيمي المطعون فيه قد تم وفق التشريع (القانون الأساسي) وليس في ذلك أية مخالفة لهذا القانون .

أما الادعاء بمخالفة القرار للأنظمة واللوائح المنظمة بشأن تخصيص المركبات الحكومية والإشارة بهذا الصدد إلى ما جاء في **السبب الخامس من أسباب الطعن** بأن القرار المطعون فيه مخالف



للمادة (16) من نظام استخدام المركبات الحكومية لسنة 2008 فإننا بالرجوع إلى البيانات المقدمة نجد ما يلي :

1. لقد تضمنت حافظة المستندات المقدمة من الجهة المستدعية (الطاعنة) نسخة عن (قرار مجلس الوزراء (بدون رقم) (بدون تاريخ) لسنة 2008 بشأن نظام استخدام المركبات الحكومية تضمن مواداً تحدثت عن عدة أمور تتعلق بالمركبات الحكومية ودُيِّل هذا القرار بعبارة وردت في المادة (21) منه نصها (على جميع الجهات المختصة – كل فيما يخصه – تنفيذ أحكام هذا النظام ويعمل به من تاريخ نشرة في الوقائع الفلسطينية) .

2. كما تضمنت حافظة المستندات المقدمة في الدعوى كتاباً موقعاً من قبل أمين عام مجلس الوزراء مؤرخ 21/ تشرين أول 2010، موجه إلى النائب العام بخصوص هذه الدعوى يتضمن الإفادة بأن نظام المركبات الحكومية لسنة 2008 المذكور في بند (ثانياً/5) من لائحة الدعوى 2010/702 هو مجرد مشروع نظام وما زال قد الدراسة ولم يصدر عن مجلس الوزراء ولم ينشر في الجريدة الرسمية).

3. إن باقي البيانات الأخرى التي قدمت في الدعوى لم تثبت صدور نظام مكتمل الشروط القانونية لسريانه كالذي أشارت إليه الجهة المستدعية، بل إن البينة أثبتت أن نظاماً كهذا لا وجود له سواء كان صادراً من مجلس الوزراء أو من أية جهة رسمية أخرى.

بناءً على ذلك، ولما كان النظام المدعى بوجوده في السبب الخامس من أسباب الطعن، ليس له أي وجود قانوني لعدم استكمال إجراءات نفاذه، بل لعدم صدوره أصلاً وفق ما تقتضي أحكام الدستور (القانون الأساسي) المادة (70) منه، فإن الادعاء بأن القرار الطعين مخالف للنظام المنوه عنه آنفاً يغدو غير قائم على أساس من الواقع أو القانون.

أما بشأن السبب الثاني من أسباب الطعن والمتضمن القول بأن القرار الطعين مشوب بعيب مخالفة (قاعدة تخصيص الأهداف)، فإننا لا نجد في هذا السبب سوى ادعاء مؤداه أن القرار لا يحقق مصلحة عامة وأن الباعث لإصداره تحقيق مصلحة خلاف ذلك بمعنى أن الادعاء في هذا السبب محمول على أن الإدارة (مجلس الوزراء) قد سعى لدى إصدار القرار إلى تحقيق هدف خاص يرمي إلى تحقيقه، أي أن قرار المستدعي ضده (مجلس الوزراء) قد شابه عيب الانحراف في استعمال السلطة أو إساءة استعمالها .



إننا لا نرى ذلك كذلك فقد تبين بوضوح من نص القرار الطعين ومواده والبيانات المقدمة الخطية منها والشفوية أن مجلس الوزراء حين أصدر قراره هذا إنما هدف إلى تحقيق مصلحة عامة من خلال ترشيد استعمال المركبات الحكومية المدنية وذلك بهدف سد جزء من العجز الذي لحق بموازنة السلطة الوطنية الفلسطينية والوقوف في وجه الصعوبات المالية التي تواجهها، وحرص الحكومة على وضع الدراسات في سبيل تقليص العجز القائم في الموازنة العامة، هذا فضلاً عن الرغبة في وضع حد لإساءة استعمال هذه المركبات في كثير من الحالات التي تأكدت من خلال المستندات المرفقة في حافظة المستندات المقدمة من الجهة المستدعي ضدها (المطعون ضدها) وكذلك من خلال أقوال بعض الشهود المسؤولين سواء من حيث عدم مبيت هذه السيارات في أماكنها المخصصة أو استعمالها خلافاً للقانون ووجود بعضها في حوزة من لم يعد لهم علاقة بالوظيفة العمومية.

بناء على ذلك:-

ولما كان هدف صدور القرار محل الطعن هو حفظ الصالح العام والمحافظة على المال العام وعدم تبديده وهو قرار تنظيمي لا مجال لإسناد تهمة الانحراف إليه بداعي أنه مشوب بمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فإن هذا السبب يغدو في غير محله.

وعن السبب الثالث من أسباب الطعن المرتكز على الادعاء بأن القرار محل الطعن مشوب بعيب فقدانه لركن السبب من الناحيتين الواقعية والقانونية، فإننا بالرجوع إلى القرار الطعين نجده قد صدر بناءً على مقتضيات المصلحة العامة وبتنسيب من وزير المالية وبعد الاطلاع على القانون الأساسي وعلى قراراتين صادريين عن مجلس الوزراء، ويرمي إلى تنظيم استعمال المركبات الحكومية وفق معايير وشروط في غاية الشفافية والحرص على حسن سير العمل في المرافق العامة، وقد ثبت من البيانات الخطية والشفوية المقدمة التي أشرنا إليها آنفاً، أن هناك ضرورة ملحة شكلت سبباً موجباً لإصدار هذا القرار وذلك في سبيل التخفيف من العجز في الموازنة العامة وتقليص النفقات الرأسمالية والتشغيلية التي تصرف من خلال استعمال المركبات الحكومية والتي أشرنا آنفاً من خلال أقوال الشهود إلى عددها والمبالغ التي تنفق جراء استعمالها.

ولما كان السبب في القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي توجي للإدارة باستعمال صلاحياتها، ولما كان القرار محل الطعن قد صدر بموجب الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء،



وفق أحكام الدستور وذلك بهدف المصلحة العامة والحفاظ على المال العام دون التضحية بمصلحة الموظفين في الوزارات التي يعملون فيها سيما أن القرار قد تضمن تخصيص سيارات حركة للوزارات وفق احتياجاتها مع إعادة صرف بدل مواصلات للموظفين المشمولين بأحكامه، فإن سبب صدور هذا القرار يكون مستنداً إلى أساس قانوني وله ما يبرره وهو سبب صحيح وحقيقي يستند إلى الواقع الذي أثبتته البيانات المقدمة من الطرفين في هذه الدعوى مشيرين هنا إلى أن القرار محل الطعن لم يصدر ليُلغى قراراً آخر حتى يقال أن مجلس الوزراء لا يجوز له أن يلغي القرار السابق دون أن يقدم أسباباً جديدة تبرر إلغاء هذا القرار.

وبذا وحيث أن ما جاء في هذا لسبب من أسباب الطعن غير وارد فإننا نقرر رده.

وعن السبب الرابع من أسباب الطعن والمحمول على القول بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة و/أو الانحراف في استعمالها و/أو الخطأ في تطبيق القانون، فإننا نرى أن عيب استعمال السلطة الذي يلحق بأي قرار إداري يتمثل في الانحراف باستعمال الإدارة صلاحياتها التقديرية من أجل تحقيق غاية غير الغاية التي حددها لها القانون، بمعنى أن عيب إساءة استعمال السلطة يتعلق بالبواعث والدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها بصرف النظر عن كون هذا القرار قد صدر عن إدارة مختصة مستوفياً إجراءاته الشكلية وتطابقه مع القانون.

ولما كان هذا العيب يتعلق بالباعث على إصدار القرار الإداري، وحيث ثبت لمحكمتنا من خلال ما قدم أمامها من بيانات، أن الباعث الذي دفع مجلس الوزراء إلى إصدار قراره المطعون فيه لممارسة صلاحياته الدستورية كان بقصد تحقيق غاية تصب في المصلحة العامة، وهذا ما ينفي القول بأن هذا القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة، ولما كان مفهوم الانحراف في استعمال السلطة هو نفسه مخالفة قاعدة تخصص الأهداف، وحيث أن القرار الإداري بوجه عام يتمتع بقرنية السلامة، وأن الادعاء بأنه مشوب بإساءة استعمال السلطة و/أو الانحراف في استعمالها يتوجب إثباته.

ولما كان من الثابت صحة السبب والباعث الذي بني عليهما القرار محل الطعن وهذا ما يستخلص في البيانات التي جاءت داعمة لسلامته فإن هذا السبب يغدو في غير محله ومستوجب الرد.

وأما فيما يتعلق بالسبب الخامس من أسباب الطعن فقد عالجناه من خلال بحث السبب الأول

ونحيل إليه تجنباً للتكرار.



أما عن السبب السادس من أسباب الطعن ومفاده أن القرار الطعن فيه مخالفة لإجراءات بيع المركبات الحكومية والقوانين والأنظمة المعمول بها بشأن بيع اللوازم، فإننا بالرجوع إلى القرار محل الطعن نجده قد تضمن في المادة الثانية منه وبفقراتها (1 و2 و3) آلية تنفيذه من حيث التصرف بالمركبات التي شملها بمواده وذلك بأن نص في الفقرة الأولى على تسليم هذه المركبات للشؤون الإدارية حتى موعد محدد، وخصص وفق الفقرة الثانية من تلك المركبات لغايات الحركة الميدانية وفقا لقرار يصدر عن المسؤول المختص بناء على تنسيب من مدير الشؤون الإدارية يوضح الاحتياجات الفعلية والدوائر التي ستخصص لمصلحتها، في حين ورد في الفقرة الثالثة من تلك المادة (يسلم الفائض من المركبات عن حاجة الدوائر الحكومية لوزارة النقل والمواصلات لتتولى توزيعها على الدوائر الحكومية التي تحتاج إليها أو بيعها بالمزاد العلني).

يتضح من ذلك أن القرار محل الطعن لم يحصر التصرف بالمركبات المستهدفة بحالة واحدة وهي البيع بالمزاد العلني، إنما نص بالإضافة لذلك وقبل إجراء البيع بالمزاد العلني على (1) تخصيص عدد من هذه المركبات للحركة الميدانية. (2) ثم توزيعها على الدوائر الحكومية التي تحتاج إليها. (3) وأخيرا البيع بالمزاد العلني كوسيلة أخيره لأوجه التصرف بالمركبات التي يتم سحبها. هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية وبقراءة دقيقة لنهاية الفقرة الثالثة من المادة المشار إليها نجد أن السياق الذي وردت فيه عبارة (أو بيعها بالمزاد العلني) لا يستخلص منه أن إجراء هذا البيع قد أنيط بغير الجهة المختصة وفق أحكام القانون وبالتالي فإن عملية البيع بالمزاد تبقى مقيدة بأحكام القانون واجب التطبيق ومنوطه بالجهة المختصة قانونا بهذا الإجراء.

وفي هذا السياق أيضاً نجد أن المادة (37/ب) من قانون اللوازم العامة رقم 9 لسنة 1998 وان جعلت لدائرة اللوازم العامة أن تقوم بإجراءات بيع اللوازم الصالحة والفائضة عن الحاجة الموجودة في المستودعات المركزية وذلك بطريق المزاد بعد استيفاء جميع الطرق الممكنة للاستفادة منها في أي من دوائر السلطة الوطنية، فإن المادة (52) من ذات القانون جعلت لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القانون، كما جعلت للوزير المختص إصدار التعليمات التنظيمية لتنفيذ هذا القانون أيضاً.



ونصت المادة (53) منه على انه (إذا نشأت أية حالة لا يمكن معالجتها بمقتضى أحكام هذا القانون، أو نشأ خلاف في تطبيقه يرفع الأمر إلى مجلس الوزراء ليصدر القرار الذي يراه مناسباً بشأن تلك الحالة أو الخلاف ويكون قراره قطعياً).

بالبناء على ذلك، وحيث أن الحالة المتعلقة بالمركبات الحكومية موضوع القرار محل الطعن لم يرد بشأنها نص خاص في القانون المذكور وقد توجب معالجتها تنفيذاً لذلك القرار فإن استعمال مجلس الوزراء الصلاحية في إصدار القرار بالجانب المتعلق ببيع هذه المركبات بالمزاد العلني له ما يبرره، سيما أن القرار المطعون فيه لم يتجاوز صلاحيات دائرة اللوازم ودورها في هذه العملية وذلك سندا لما بيناه أنفاً من أن عبارة (أو البيع بالمزاد العلني) الواردة في القرار جاءت في سياق لا يمكن معه القول أن هناك تجاوز للإجراءات القانونية واجبة الإلتباع لدى إجراء عملية البيع بالمزاد وفق أحكام القانون انف الذكر.

وأما فيما يتعلق بالسبب السابع والأخير الذي استند إليه الطاعنون في طلبهم إلغاء القرار محل الطعن، والقائم على الادعاء بأن هذا القرار فيه تفريط بحقوق المستدعين (الطاعنين) الوظيفية، واعتداء على هذه الحقوق دون وجه حق أو مسوغ قانوني وكذلك الادعاء بأن في القرار محل الطعن تغليب لمصالح خاصة ضيقة على حساب المصلحة العامة ومصصلحة العمل والوظيفة العامة كذلك الموظفين العموميين وفيه أيضاً تفريط بالحقوق المكتسبة التي تحققت للطاعنين (المستدعين) طوال سنوات عملهم بالوظيفة العمومية.

وفي ذلك نجد أن هذا الادعاء لا يقوم على أساس قانوني سليم وذلك في ضوء ما توصلنا إليه من أن القرار محل الطعن هو قرار تنظيمي، إذ من المتفق عليه فقها واجتهادا أن القاعدة التنظيمية التي يتضمنها القرار التنظيمي لها قداستها واحترامها كونها تهدف في النتيجة إلى حسن سير العمل في المرافق العامة وتنظيم العمل فيها بهدف خدمة الأفراد والمساواة بينهم مهما كانت مواقع عملهم، وان من أهم ما يميز القرار التنظيمي عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى انه وان كان ينشئ مراكز تنظيمية عامة ويخاطب الأفراد بصفاتهم الوظيفية فإنه لا ينشئ ولا يرتب حقوقا مكتسبة لهؤلاء الأفراد، وبالتالي فإن الحقوق المكتسبة لا مجال للادعاء بها أو الادعاء بالمس بها في ظل طبيعة القرار محل الطعن الذي هو قرار تنظيمي قابل للتنفيذ والتعديل بل وللإلغاء في كل وقت، وذلك وفقا لمقتضيات العمل في المرافق العامة واستجابة لتطورات هذا العمل في كل مرفق، وتنظيما لعلاقة الموظف



بالإدارة (الحكومة) وهي علاقة تنظيمية تخضع لأنظمة ولوائح خاضعة للتغيير في كل وقت لتحقيق الصالح العام.

بالبناء على ذلك فإن احتجاج الجهة المستدعية بالحق المكتسب وفق ما جاء في هذا السبب ليس له ما يسندة قانونا.

كما لا يرد ما أثير في هذا السبب بأن القرار محل الطعن فيه تغليب لمصالح خاصة ضيقة على حساب المصلحة العامة ومصصلحة العمل والوظيفة العامة، وذلك في ضوء ما بيناه أنفاً من أن القرار محل الطعن هو قرار تنظيمي ويهدف إلى تحقيق مصلحة عامة في ظل وجود موجبات تقتضي إصداره، أثبتتها البيانات المقدمة وهي تتعلق بالموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وسبل الحد من العجز المستمر في هذه الموازنة عن طريق تقليص النفقات في مختلف المجالات ومن ضمنها تخفيض النفقات الرأسمالية والتشغيلية للمركبات الحكومية ووضع حد لاستعمال هذه المركبات بصورة تثقل موازنة السلطة بالتزامات لها تداعياتها التي تتعدى النطاق المحلي إلى العالم الخارجي.

وأما فيما يتعلق بما ورد في هذا السبب حول المساس بحقوق الموظفين العموميين المكتسبة ومراكزهم القانونية فإننا وبالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، نجده قد جعل لمجلس الوزراء الإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية وله في سبيل ذلك إصدار اللوائح والقرارات المخولة له قانوناً، وأوجب على الدوائر الحكومية أن توفر وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته مع مراعاة الاقتصاد في النفقات والحرص على أموال الدولة، وهذا ما تضمنه القرار المطعون فيه وهو بصدد تنظيم عمل المركبات وترشيد استعمالها ولم يكن هناك ما يمس بحقوق مكتسبه أو مراكز قانونية لأي موظف ممن شملهم ذلك القرار تتعلق بوظائفهم سواء من حيث درجته الوظيفية أو الراتب الذي يتقاضاه أو العلاوات التي يستحقها أو أي حق أساسي له يتعلق بهذه الوظيفة، وبالتالي فإن الادعاء بأن القرار الطعين جاء مخالفاً لقانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بحقوق الموظفين الذين يشملهم هذا القرار يغدو غير قائم على أساس قانوني.

وبالتالي فإن الادعاء بأن القرار محل الطعن فيه تغليب لمصالح خاصة على حساب المصلحة العامة فيه تجن وإجحاف لا يمكن الأخذ به مما يجعل هذا السبب لا يرد على القرار الطعين.

لذلك كله وحيث أن أسباب الطعن وفق ما بيناه جاءت غير قادرة على حمله وقاصره عن إثبات

ما ادعاه الطاعنون في لائحة طعنهم هذا.



لهذه الأسباب

وبناء على ما تقدم تقرر المحكمة:

1. إلغاء القرار المؤقت الصادر في هذه الدعوى بتاريخ 2010/10/7 واعتباره كان لم يكن.
2. عدم قبول الطعن لعدم صحة الخصومة بالنسبة لكل من:
 - أ - رئيس مجلس الوزراء - المستدعى ضده الثاني -
 - ب وزير المالية - المستدعى ضده الثالث -
 - ج وزير النقل والمواصلات - المستدعى ضده الرابع -
3. رد الدعوى برمتها موضوعا لعدم ورود أسباب الطعن على القرار المطعون فيه وتضمين الجهة المستدعية الرسوم والمصاريف.

حكما صدر علنا باسم الشعب العربي الفلسطيني

وافهم بحضور المستدعين ووكيلهم، ورئيس النيابة العامة ممثلا عن الجهة المستدعى ضدها

بتاريخ 2010/12/9

دقق:

الكاتب

الرئيس