

تقرير مفوضي الدولة في الطعن رقم 50430 لسنة 60ق

المقام من

- 1- رئيس مجلس الوزراء
 - 2- وزير العدل
 - 3- وزير التضامن الاجتماعي
 - 4- مساعد وزير العدل
- "بصفته"
"بصفته"
"بصفته"
"بصفته"

ضد

محمد المختار محمد المهدي "بصفته" رئيس مجلس إدارة الجمعية الشرعية الرئيسية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية.

طعنا على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري "الدائرة الثالثة" – في الدعوى رقم 29882 لسنة 68قضائية – الصادر بجلسة 2014/6/24

الإجراءات

أنه في يوم الأحد الموافق 2014/ 7/ 20 أودعت هيئة قضايا الدولة نيابة عن الطاعنين بصفاتهم قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقريراً بالطعن قيد بجدول المحكمة تحت رقم 50430 لسنة 60ق. ع طعنا على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري – "الدائرة الثالثة" – في الدعوى رقم 29882 لسنة 68قضائية – الصادر بجلسة 2014/6/24 والقاضي في منظوقه " حكمت المحكمة :

أولاً : برفض الدفع بعدم قبول الدعوى شكلاً لانتفاء القرار الإداري ، لانعدام حجية ما تصدره محكمة الأمور المستعجلة من أحكام – أمام محاكم مجلس الدولة – في المنازعات الإدارية التي تدخل في الاختصاص الولائي لمجلس الدولة . على النحو المبين بالأسباب .

ثانياً : بقبول الدعوى شكلاً ، وفي الطلب العاجل بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه الصادر من السيد المستشار مساعد أول وزير العدل رئيس لجنة إجراءات تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة بالتحفظ على عدد " 138 " فرعاً من فروع الجمعية الشرعية الرئيسية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية ، مع ما يترتب على ذلك من أثار وألزام الجهة الإدارية مصروفات هذا الطلب وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان ، وبإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء .

وطلب الطاعنين بصفاتهم في ختام تقرير الطعن الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً:

أصلياً: بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري .

احتياطياً: بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفه

ومن باب الاحتياط الكلي : رفض طلب وقف التنفيذ مع إلزام المطعون ضده المصروفات .

الوقائع

تخلص وقائع النزاع حسبما جاء من الأوراق والحكم المطعون فيه – انه بتاريخ 2014/2/4 أقام المطعون ضده بصفته الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب محكمة القضاء الإداري طلب في ختامها الحكم:

أولاً : قبول الدعوى شكلاً .

ثانياً : بصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار لحين الفصل في موضوع الدعوى الماثلة .

ثالثاً: وفي الموضوع: بإلغاء القرار الصادر من السيد مساعد وزير العدل وما يترتب على ذلك من آثار اخصها القرار رقم 47 لسنة 2013 بتمجيد أموال الجمعية الشرعية مع حفظ كافة حقوق المدعي الأخرى واخصها الحق في التعويض.

وذكر المدعي بصفته شرحاً لدعواه :-

انه بتاريخ 2013/12/24 صدر قرار السيد مساعد وزير العدل بتمجيد أموال عدد 138 فرعاً من فروع الجمعية الرئيسية التي يمثلها المدعي وذلك على سند من قول بصدر حكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة في الدعوى رقم 3215 لسنة 2013 مستعجل القاهرة بجلسة 2013/9/23 بحظر أنشطة تنظيم الإخوان المسلمين وكذا الجمعيات التي تتلقى منها اى نوع من أنواع الدعم والتحفيز على أموالها العقارية والمنقولة مع إدارتها من لجنة مستقلة يشكلها مجلس الوزراء لحين صدور أحكام قضائية في الاتهامات الجنائية المتعلقة بالأمن القومي وتكدير السلم والأمن العام المنسوبة إلى الجماعة وأعضائها .

ونعي المدعي بصفته على القرار المطعون فيه بتمجيد أموال فروع الجمعية سالف الذكر مخالفة للقانون وإساءة استعمال السلطة بحسبان أن حكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة لم يشر من قريب أو بعيد إلى الجمعية الشرعية ولم تكن ممثلة في الدعوى كما لم تكن يوماً تابعة أو موالية لتنظيم الإخوان المسلمين فهي أقدم في نشأتها وتأسيسها عام 1912 من نشأة جماعة الإخوان عام 1928 ولا تتبعها في أي أنشطة من أنشطتها وان الجمعية منذ نشأتها تسعى على مساعدة الفقراء محتاجين سواء ممن ينتمون إلى الدين الاسلامى أو غيرهم من المصريين وعدم اشتغال الجمعية بالشأن السياسي ولا يشوب عملها ثمة مخالفة للقانون وتخضع للجهاز المركزي للمحاسبات وتعمل وفقاً لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية لقانون 84 لسنة 2002 وان اغلب أعضائها والمنتمين إليها هم من خريجي الأزهر الشريف ولم تكن يوماً تشكل خطراً على الأمن القومي المصري ، كما نعى المدعى على القرار المطعون فيه خلوه من التسبب وصدوره دون اختصاص باعتبار أن وزارة التضامن هي الجهة الإدارية المختصة وفقاً لقانون الجمعيات المشار إليه بتوقيع الجزاءات على الجمعيات مخالفة للقانون ، وخلص المدعى من ذلك إلى توافر ركن الجدية فضلاً عن توافر ركن الاستعجال المتمثل في الضرر الجسيم الذي لحق بالمستفيدين من أنشطة الجمعية لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، الأمر الذي حدا به لإقامة دعواه المائلة بغية الحكم بالطلبات سالف البيان .

وقد تحدد لنظر الشق العاجل من الدعوى جلسة 2014/3/4 حيث تداول بالجلسات على النحو الثابت بالمحاضر و قدم خلالها الحاضر عن المدعى بجلستي 4، 2014/3/11 عدد 4 حواظ مستندات طويت على صورة طبق الأصل من لائحة النظام الاساسى للجمعية الشرعية الرئيسية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية وصورة للائحة النظام الاساسى بفروع هذه الجمعية وما يفيد اللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات برقم 219 لسنة 2013 حيث أصدرت اللجنة قرارها بجلسة 2014/1/8 بعدم الاختصاص وصورة من خطاب السيد المستشار مساعد أول رئيس لجنة اتخاذ إجراءات تنفيذ حكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة فى الدعوى رقم 3315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة رقم 52 المؤرخ 2013/12/30 إلى السيد الدكتور محافظ البنك يفيد بأن فروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها عددها 132 فرعاً وليس من بينها فرع المركز الرئيسي للجمعية ، كما قدم الحاضر عن المدعى بيان بفروع الجمعية المتحفظ عليها ، وقدم الحاضر عن الدولة بجلسة 2014/3/18 مذكرة دفاع طلب في ختامها : أصليا / بعدم قبول الدعوى لانتهاء القرار الادارى . احتياطياً : برفض الدعوى بشقيها العاجل والموضوعي مع إلزام المدعى المصاريف في اى من الحالتين ، وبهذه الجلسة قررت المحكمة حجز الدعوى للحكم فيها بجلسة 2014/4/15 وبها قررت المحكمة إعادة الدعوى للمرافعة بجلسة 2014/4/22 لتقدم جهة الإدارة قرار تشكيل اللجنة التي أصدرت القرار المطعون فيه وضوابط عملها وصلاحياتها والأسباب التي استندت إليها اللجنة في اعتبار أنشطة الجمعية المدعية مخالفة للقانون ، حيث أعيدت الدعوى للتداول مرة أخرى على النحو الثابت بمحاضر الجلسات ، حيث قدم الحاضر عن الدولة بجلسة 2014/5/6 حافظة مستندات معلاة طويت على صورة من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1141 لسنة 2013 الصادر بتاريخ 2013/10/8 بتشكيل لجنة مستقلة من مجلس الوزراء برئاسة ممثل وزارة العدل رئيساً وعضوية ممثلين عن وزارتي الداخلية ، المالية ، التضامن الاجتماعى ، التنمية المحلية وكذلك ممثلين عن البنك المركزي ، جهاز الأمن القومي ، هيئة

الرقابة المالية ، الهيئة العامة للاستثمار تتولى مباشرة الأعمال والاختصاصات التي نص عليها حكم محكمة القاهرة للأمور المستعجلة الصادر فى الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 بجلسة 2013/9/23 ، خطاب السيد المستشار رئيس الأمانة للقيود لتنفيذ الحكم المستعجل رقم 255 المؤرخ 2014/5/5 بالرد على الدعوى الماثلة أهم ما تضمنه قيام السيد المستشار وزير العدل بإصدار القرار رقم 7995 لسنة 2013 بإنشاء لجنة بوزارة العدل برئاسة السيد المستشار مساعد أول وزير العدل لدراسة ما يلزم اتخاذه من قبل قطاعات وإدارات الوزارة والنيابة العامة لتنفيذ حكم محكمة القاهرة للأمور المستعجلة سالف الذكر بالتنسيق مع اللجنة المشكلة من السيد الدكتور رئيس مجلس الوزراء أنفة البيان ، كما تضمن الخطاب الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة كون الجمعية الشرعية وعددها " 138 " فرع تم بناء على ما ورد من قطاع الأمن الوطني من تحريات تضمنت ما يفيد قيام هذه الجمعية بمباشرة أنشطة لصالح جماعة الإخوان المسلمين وأن أعضاء مجالس هذه الجمعيات هم من المنتمين إلى الجماعة المحظورة نشاطها ، كما تضمن خطاب بيان بفروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها ، وبالجلسة المنعقدة بتاريخ 2014/6/24 أصدرت حكمها المبين بصدر هذا التقرير .

وشيدت المحكمة حكمها استنادا إلى أن هذه المحكمة قد انتهت عند تقرير اختصاصها بنظر الدعوى الماثلة ، أن محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة وبصريح نص المادة الثانية من القانون رقم 84 لسنة 2002 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية هي - المحكمة المختصة - بنظر المنازعات الإدارية - ومنها القرارات الإدارية الايجابية و السلبية المتعلقة بالجزاءات التي توقع على الجمعيات لدى ارتكابها اى من المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون كإنشاء الجمعيات السرية وتهديد الوحدة الوطنية ومخالفة النظام العام ومباشرة النشاط السياسي وتلقى أموال بالمخالفة للقانون والتصرف في أموال الجمعية أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها .. وان هذه المحكمة بوضعها قاضي الموضوع تعد صاحبة الولاية العامة لأصل تلك المنازعات وما يتفرع منها - إلغاء وتأويل وتعويضاً ووقف تنفيذ بوضعها قاضي القانون العام يعقد لها في هذا النطاق الأعمال الولائية وما لقاضي الأمور الوقفية في قانون المرافعات من سلطة الأمر باتخاذ الإجراءات الوقفية والتحفظية متى تطلب الأمر ذلك لمواجهة حالات طارئة لا تسعفه فيها الوسائل العادية في رقابة القرارات الإدارية ولا تؤثر في الفصل في الدعوى الإدارية ، وتحقيقاً للعدالة .

وعلى هذا المقضى ، وحيث إن اى من محاكم القضاء العادي لا تختص بأصل المنازعات الإدارية سالفة الإشارة ، كما لا تختص بسبب الطبيعة الإدارية للمنازعة بإيقاع جزاء حل الجمعية الأهلية أو مجلس إدارتها قضاء وفقاً للمادة (75) من دستور 2014 ، وان اختصاص قاضي الأمور المستعجلة باتخاذ الإجراءات المستعجلة والوقفية مقيد باختصاص الجهة القضائية التي يتبعها ، وعلى ذلك فان تعرض محكمة القاهرة للأمور المستعجلة في الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة بحكمها جلسة 2013/9/23 باتخاذ إجراءات تحفظية قبل عدد من الجمعيات الأهلية لقيام العلاقة بينها وبين تنظيم الإخوان المسلمين ، بما وطأ لإدراج فروع الجمعية الشرعية الرئيسية المدعية ضمن الجمعيات المتحفظ عليها ماليا وإداريا نتيجة لهذا الحكم باتهامات تندرج ضمن التوصيف القانوني لمخالفات الجمعيات الواردة بقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية سالف الإشارة يعد - قضاء - قد صدر خارج الولاية العامة للقضاء العادي ومن ثم فاقتدا - في خصوص الدعوى الماثلة - لحجية الأمر المقضي - أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة ذات الولاية والاختصاص بأصل منازعات مخالفات الجمعيات الأهلية التي قضي فيها حكم محكمة القاهرة للأمور المستعجلة المشار إليه ، بما يجوز لهذه المحكمة أن تهدره وان تصدر حكما على خلافة .

وانه متى كان تقدم ، فانه لا يجوز تأويل القرار المطعون فيه بالتحفظ على عدد من فروع الجمعية الشرعية بما يجعل مجرد إجراء تنفيذيا لحكم محكمة القاهرة للأمور المستعجلة سالف الذكر ، لانهايار سنده بانعدام حجية الحكم المستعجل أمام هذه المحكمة في النطاق المتقدم وبما تخلص معه إلى القضاء برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري .

ومن الجدير بالذكر ، انه وبافتراض صحة الاستناد إلى حكم محكمة الأمور المستعجلة - والفرض يخالف الواقع - وكان القرار الإداري بحسب المستقر عليه قضاء هو تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء مركز قانوني معين أو إلغاؤه أو تعديله متى كان ذلك جائزا أو ممكنا

قانونا وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة ، وان الحكم المستعجل لم يسمى في حيثياته أو منطوقه اى من فروع الجمعية الشرعية حيث لم تكن من الأساس مختصة في الدعوى ، مما يعنى أن الحكم المستعجل لم يعدم قرارات اللجنة الإدارية المنشأة بموجب سلطة التقدير في الإضافة أو الحذف للجهات المتحفظ حتى يقال ان قراراتها بذلك محض إجراءات تنفيذية ومن ثم فان القرار المطعون فيه بصدوره قد انشأ لفروع الجمعية الشرعية مركزا قانونيا جديدا ، أصبحت بموجبه مغلوله اليد في التصرف في أموالها أو إدارة أعمالها متأكدا معه عدم صحة الدفع بعدم القبول لانتفاء القرار الإداري .

ومن حيث إن الدعوى قد استوفت سائر أوضاعها الشكلية الأخرى ، سيما أن المنازعة الماثلة لا تخضع لنظام اللجوء الوجوبي للجنة تسوية المنازعات المنصوص عليها بالمادة (7) من قانون الجمعية والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 يتخلف مناط ذلك بحسبان أن القرار المطعون فيه صدر من السيد المستشار رئيس اللجنة المشكلة لتنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة ، ولم يصدر من الجهة الإدارية المعنية بالمادة سالفة الذكر وهى وزارة التضامن الاجتماعي أو اى من مديريات الشؤون الاجتماعية ومن ثم لا تملك سحب القرار المطعون فيه وبالتالي لا تملك تسوية النزاع وديا كعلة استهدفها القانون بالإلزام باللجوء إلى اللجنة قيل رفع الدعوى ، الأمر الذي تكون معه الدعوى الماثلة مقبولة شكلا .

ومن حيث انه عن طلب وقف التنفيذ، فان المستقر عليه في قضاء هذه المحكمة طبقا للمادة (49) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972 فانه لا يجوز وقف تنفيذ قرار إداري إلا انه توافر في طلب وقف التنفيذ ركنان.. أولهما : ركن الجدية ويتصل بمبدأ المشروعية وهو أن يكون الطلب قائما بحسب ظاهر الأوراق ودون مساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه على أسباب جدية يرجع معها إلغاء القرار المطعون فيه . وثانيهما : ركن الاستعجال بان يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها .

ومن حيث إن الدستور حرص في المادة "35" من الباب الثاني الخاص بالمقومات الأساسية للمجتمع على تكريس فكرة أن الملكية الخاصة حق دستوري مصون وفي عبارة رصينة أوجز التقنين المدني في مادته رقم 805 مقررا بأنه لا يجوز أن يحرم احد من ملكه إلا في الأحوال التي يقرها القانون وبالطريقة التي يرسمها وبما يعنى أن مخالفة ذلك يحيل العمل الذي مس بالملكية إلى عملا غير مشروع .

وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن " إسقاط الملكية عن أصحابها - سواء بطريق مباشر أو غير مباشر أو غير مباشر - عدوان عليها يناقض ما هو مستقر عليه من أن الملكية لا تزول عن الأموال محلها إلا إذا كسبها أغير وفقا للقانون " .

كما أوضحت المحكمة الدستورية العليا مدى حماية الملكية مبينة ذلك بان " الحماية الدستورية المقررة لحق الملكية تنصرف إلى جميع السلطات التي لا يخولها هذا الحق لصاحبه ، وطالما كان حق الملكية حقا جامعا مانعا فان لصاحبه الانتفاع بالمال المملوك واستغلاله والتصرف فيه ، وليست هذه المكناات إلا للمالك ... " يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 16 لسنة 22 ق دستورية جلسة 2006/5/7 " .

وقد استقرت المحكمة الإدارية العليا على انه " قد أضحي مسلماً أن ممارسة حقوق الملكية الخاصة به هي حرية من الحريات التي يحميها الدستور ويحظر المساس بها إلا في الحدود التي ينظمها القانون " يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2365 لسنة 27 ق جلسة 1994/3/27 " .

وقضت محكمة القضاء الإداري بان " الحماية التي أظل بها الدستور الملكية الخاصة لضمان صونها لا تعتبر منحصرة في الملكية الفردية كحق عيني أصلى تتفرع عنه الحقوق العينية جميعها بل تمتد هذه الحماية إلى الأموال جميعها " . يراجع حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى 11466 لسنة 54 ق جلسة 2004/7/3 " وفي خصوص حق الاجتماع فقد حرص الدستور في المادة " 75 " من الباب الثالث منه الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة على تقرير حق المواطنين في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي وبان تكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار .

وقد استقرت المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد على أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع وان حق الاجتماع يتداخل مع حرية التعبير ، وقد صار لازما امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون ، وان حق المواطنين في تأليف الجمعيات الأهلية وما يستصحبه لزوما من حقوقهم

وحررياتهم العامة الأخرى هي جميعاً أصول دستورية ثابتة . " يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 153 لسنة 21 ق دستورية جلسة 2000/6/3 . "

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن المشرع ناط بالجهة الإدارية المختصة سلطة الإشراف والرقابة على أعمال الجمعيات الخاصة والتحقق من سلامة أعمالها ونشاطها للوقوف على مدى مطابقتها هذه الأعمال وذلك النشاط للقوانين واللوائح والنظم المقررة في هذا الشأن . " يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3446 لسنة 48 ق . ع جلسة 2007/4/28 . "

وانه على هدى من نصوص قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بتعريفها بأنها منتشأ بين عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين لغرض غير الحصول على ربح مادي (م1) ، لها أن تعمل على تحقيق أهدافها في الميادين المختلفة لتنمية المجتمع ومحظور عليها على التفصيل السالف بيانه تكوين السراب أو التشكيلات العسكرية أو ذات الطابع العسكري أو تهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الآداب أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو الدين أو العقيدة أو ممارسة النشاطين السياسي والنقابي المقصور على الأحزاب السياسية أو النقابات أو استهداف تحقيق ربح (م11) ، ويجوز للجمعيات بموافقة الجهة الإدارية الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى نوادي أو جمعيات أو هيئات أو منظمات خارج جمهورية مصر العربية تمارس نشاطاً لا يتنافى مع أغراضها (م16) ، كما أن لها في التبرعات أو جمعها فإذا كان ذلك من أشخاص أو منظمات بالخارج لزم في ذلك أن يكون بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية (التضامن الاجتماعي حالياً) وكذلك في حالة إرسال أموال إلى الخارج (م17) .

وانه فيما تقدم تخضع الجمعيات لرقابة دقيقة من الجهة الإدارية تتمثل في ضرورة أن تحتفظ بمراكز إدارتها بالوثائق والمكتبات والسجلات المختومة من الجهة الإدارية (م19) حتى يتم الاطلاع عليها من الموظفين الذين يحدددهم قرار وزير التضامن الاجتماعي (م20) كما إلزام القانون بان يبين في ميزانية الجمعية السنوية على وجه التفصيل مصروفاتها وإيراداتها بما في ذلك التبرعات ومصدرها (م12) ، وفي إطار مراقبة قرارات الجمعية العمومية للجمعية الأهلية وكذا قرارات مجلس إدارتها فقد اوجب القانون عليها إبلاغ الجهة الإدارية بهذه القرارات خلال "30" يوماً من صدورها وصور الأوراق المعروضة ومحاضرة اجتماع الجمعيات العمومية ، حيث أتاح للجهة الإدارية حق الطلب من الجمعية سحب أى قرار لها يخالف القانون أو لنظامها الأساسي (م23) ، (م38) .

وانه في حالة ارتكاب الجمعية الأهلية لأي من المخالفات أو المحظورات الأنف بيانها أو تخلف الإذن المطلوب جاز لوزير التضامن الاجتماعي وبحسب جسامه المخالفة المرتكبة أن يصدر قراره بحل الجمعية أو عزل مجلس إدارتها أو بوقف نشاطها أو بإلغاء التصرف المخالف أو بزالة أسباب المخالفة ويكون لذوى الشأن الطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري ودون لزوم التقدم إلى لجنة تسوية المنازعات المنصوص عليها بالمادة السابقة من القانون وتتنظره المحكمة على وجه الاستعجال وبدون مصروفات (م42) ، مع مراعاة أن الدستور الحالي حظر حل الجمعيات أو مجالس إدارتها إلا بموجب حكم قضائي ، الأمر يبين معه أن الجمعيات الأهلية تخضع لنظام إشرافي يحكم من جانب الجهة الإدارية المختصة متمثلة في وزارة التضامن الاجتماعي ومديريات الشؤون الاجتماعية وفقاً للقانون رقم 84 لسنة 2002 ولائحته التنفيذية والمادة "8" من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 .

ومن حيث إن من المستقر عليه قضاء انه إذا ذكرت الجهة الإدارية سبباً لقرارها فان السبب يخضع لرقابة القضاء الإداري للتحقيق من مطابقة القانون واثراً ذلك في النتيجة التي انتهى إليها القرار .

ومن حيث إن البين من خطاب السيد المستشار رئيس الأمانة الفنية للجنة تنفيذ حكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة رقم 255 المؤرخ 2014/5/5 بالرد على الدعوى والمقدم بحافظة الدولة بجلاسة 2014/5/6 أن قرار التحفظ على عدد " 138 " فروعاً من فروع الجمعية الشرعية تم بناء على ما ورد من قطاع الأمن الوطني من تحريات تضمنت ما يفيد قيام هذه الجمعيات بمباشرة نشاط لصالح جماعة الإخوان المسلمين وان أعضاء هذه الجمعيات هم من الجماعة المحظورة نشاطها .

ومن حيث المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت إلى أن " تقارير جهات والأمن بما تحويه من وقائع واتهامات - لا تجوز حجية مطلقة - وإنما تخضع لتقدير ورقابة جهات إلقاء المختلفة ولها التعويل عليها أو طرحها ، حسبما يستقر في ضميرها وعقيدها ووجدانها من اطمئنان إلى ما حوته اتهامات وفي ضوء ملاسبات وأدلة الدعوى الأخرى " . " يراجع حكم دائرة الأحزاب السياسية في الطعن رقم 66 لسنة 37 ق جلسة 1992/4/19 " .
كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " وعلى العموم فليست كل تحريات الشرطة صحيحة وليست كل تحريات الشرطة لها سند من الأوراق وليس كل ما يشيع عن الناس يصادف الحقيقة والصدق في شأنهم ، والواقعة الواحدة قد يختلف الناس في تفسيرها وفي رؤاهم عنها، ولو كانت كل تحريات الشرطة صحيحة ، لما قامت بالبلاد وبالنديا بأسرها حاجة إلى خدمات القضاء والعدل " . " يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2338 لسنة 31 ق . ع جلسة 1988/3/26 " .

كذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه " لا يصح أن يقوم القرار الإداري على مجرد شائعات تستخلصها التحريات دون أن يسندها دليل آخر ، وإنما يجب أن يقوم القرار الإداري على دليل مستمد من وقائع تنتج لها أصول ثابتة ولا يتحقق ذلك في التحريات ، الأمر الذي لا تعتبر معه التحريات دليلا يمكن إقامة الإدانة عليها " ومن حيث انه متى كان ما تقدم ، ولما كان اليبادي من ظاهر الأوراق وبالقدر اللازم لتحصيل ركن الجدية - دون مساس بأصل طلب الإلغاء - أن المدعي بصفته دفع بعدم توافر ركن السبب في القرار المطعون فيه بالتحفظ على فروع الجمعية الشرعية المدعية مقررا انتفاء وجود اي صلة أو علاقة بين الجمعية الشرعية الرئيسية أو فروعها وتنظيم جماعة الإخوان المسلمين حيث أوضح بصفحتي 4 ، 5 من عريضة الدعوى بان الجمعية الشرعية لم تكن يوما تابعه أو موالية لتنظيم الإخوان المسلمين ولا توجد صلة تذكر بين الجمعية في اي من أعمالها أو فروعها أو وجه إنفاقها أو فيما تتلقاه من دعم مالي من جماعة الإخوان ، كما ذهب إلى أن الجمعية الشرعية لا تباشر العمل السياسي ولا يشوب عملها ثمة مخالفة لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 وحيث إن ظاهر الأوراق هو ما يؤيد الدفع المتقدم بانتفاء السبب ، حيث انه في إطار الإشراف والرقابة المحكمتين التي تمارسها كل من وزارة التضامن الاجتماعي ومديريات الشؤون الاجتماعية على كافة وثائق ومكاتبات وسجلات الجمعيات الأهلية وكذا ميزانياتها إيرادا ومصروفا وفقا للصلاحيات التي يتيحها القانون المذكور لهذه الجهة الإدارية والسالف بيانها فقد خلا الرد المقدم من الدولة من اي بيان أو إفادة بمؤاخذة الوزارة أو اي من المديريات المختصة التي تتبعها فروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها لهذه الفروع عن مخالفات وقعت منها تتعلق بتلقي دعم مالي أو توجه إنفاق مالي غير مشروع أو أن يكون قد طلب في هذه الجمعية سحب اي قرار لجمعياتها العمومية أو مجالس إدارتها لمخالفة القانون أو لأنظمتها الأساسية أو أن يكون قد وجه لهذه الفروع ملاحظات على أعمالها تنطوي على ثبوت أن حقيقة أغراضها هي استهداف او ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة (11) من قانون الجمعيات سالف الذكر وبصفة خاصة الأنشطة المتعلقة بإنشاء أو الانضمام إلى جمعيات سرية أو تكوين سرايا أو تشكيلات عسكرية أو ذات طابع عسكري او ممارسة السياسة باى وجه أو مخالفة النظام العام بما يخل بالأمن القومي وتستحق بها توقيع احد الجزاءات الواردة في المادة (42) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 " .

وان رد الأمانة الفنية للجنة المعنية بتنفيذ حكم محكمة القاهرة للأمور المستعجلة سالف التنويه ، باستناد قرار التحفظ على فروع الجمعية الشرعية على ما ورد من قطاع الأمن الوطني من تحريات تضمنت ما يفيد قيام هذه الجمعيات بمباشرة أنشطة لصالح جماعة الإخوان المسلمين وان أعضاء مجالس هذه الجمعيات هم من المنتمين إلى الجماعة المحظور نشأتها ، وإذ لم يصاحبه إرفاق محاضر جمع الاستدلالات بالتحريات المثبتة لجميع الإجراءات التي قام بها وقت اتخاذ الإجراءات ومكان حصولها ومن ثم سؤالهم حتى تكون تحت نظر المحكمة لتبسط رقابتها عليها لتمحيصها والتأكد من استخلاصها للنتيجة التي انتهت إليها الجهات الأمنية وحتى تكون أيضا أمام الخصوم التي تشهد عليهم هذه التحريات يتنازلون فيها تحقيقا فيها كحق الدفاع ، مما يكون معه الرد المذكور وقد ورد مبهماً ومجملا فيه بيان وجه انتماء فروع الجمعية الشرعية لجماعة الإخوان ونوع نشاطها معها - ماليا كان أم غير ذلك - ومدى مساهمة فيما نسب إلى هذه الجماعة من اتهامات ودون تحديد وقائع محددة وملموسة هو رد جاء قاصرا عن حد الكفاية للتعويل عليه بمفرده كدليل لإثبات علاقة فروع الجمعية الشرعية

المتحفظ عليها بتنظيم الإخوان المسلمين ، لاسيما أن رد الأمانة الفنية لم يشير إلى ثمة تحقيقات جنائية قائمة أو منتهية بشأن اتهامات وجهت لأعضاء مجالس إدارات فروع الجمعية الشرعية لعلاقتهم أو لكونهم من تنظيم الإخوان المسلمين ، كما لم يشير إلى قيام اللجنة بمباشرة تحقيقات تأكدت فيها من صحة التحريات وبعد استدعاء ممثلي الفروع أو مكاتبها لسماع وجهة نظرها وردّها على ما نسب إليها من اتهامات قبل التحفظ على أموالها ، وعليه يبين مما تقدم جميعه أن القرار المطعون فيه ومن ناحية أولى وعلى كشف عنه ظاهر الأوراق عدم صحة إصداره تأسيسا على حكم محكمة القاهرة للأمور المستعجلة في الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة بعدم حيازته - في خصوص الدعوى الماثلة - حجية الأمر المقضي أمام هذه المحكمة ، إذ رتب تخلف هذه الحجية اعتبارا هذا القرار بإصداره من اللجنة الإدارية المستند تشكيلها برئاسة السيد المستشار مساعد أول وزير العدل إلى الحكم المذكور - وبحسب الظاهر - مشوبا بفقدان ركن الاختصاص والمحل ، لتعديها أولا وقد أصدرت القرار المطعون فيه على اختصاص وزير التضامن الاجتماعي السلطة المختصة وفقا للمادة (42) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 ، بإيقاعها ثانيا إجراء وهو التحفظ على فروع الجمعية الشرعية ماليا وإداريا على غير ما حددته المادة المنوه عنها لوزير التضامن الاجتماعي من جزاءات وإجراءات لدى ارتكاب أي من الجمعيات الأهلية ما يخالف القانون أو ما تخرج به عن أنظمتها الأساسية ، وإن القرار المطعون فيه ومن ناحية ثانية وعلى ما كشف عنه أيضا ظاهر الأوراق لا يعد كافيا لإصداره بما يتضمن تقييدا لحق الاجتماع ومساسا بحق الملكية - كحقيين دستوريين - بالتحفظ على فروع الجمعية الشرعية ماليا وإداريا لاستناده إلى مجرد قاله التحريات دون وجود مفرداتها ودون دعمها بأدلة أخرى تساندها تجعل من القرار المطعون فيه لم يستند سوى على الشبهات التي لا تستقيم بها أدلة قطعية مشكلا عدوانا على ملكية فروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها بتعطيله استعمالها من الفروع مالكتها ومن ثم الانتفاع بها على الوجه المقرر بأنظمتها الأساسية بغير مقتضى من القانون . مما يكون معه القرار المطعون فيه - وبحسب الظاهر - علاوة على صدوره مشوبا بفقدان ركن الاختصاص والمحل على النحو المشار إليه لم يصدر كذلك مستخلاصا استخلاصا سائغا من أصول مادية تنتج ماديًا وقانونيًا ، ومن ثم صدوره مشوبا بفقدان ركن السبب ووقع بذلك مخالفا للقانون ، وبما يكون معه القرار المطعون فيه مرجح الإلغاء عند نظر الموضوع ، ومن ثم فقد توافر ركن الجدية .

ومن حيث انه ن ركن الاستعجال ، فإن من المقرر في قضاء هذه المحكمة " إن أي مساس أو انتقاص من حق دستوري ينطوي بحكم اللزوم القانوني على استعجال يتعين معه الاستجابة الى طلب تدارك الاثار المترتبة عليه " يراجع حكم محكمة القضاء الإداري في الدعويين 8368 ، 8687 لسنة 54 ق جلسة 2000/7/25 مختارات من مبادئ محكمة القضاء الإداري من أكتوبر 1999 حتى أكتوبر 2000 - المكتب الفني ص 66 " . وعلى هذا المقتضى ، ولما كان البادي من ظاهر الأوراق أن القرار المطعون فيه وفقا لما تقدم بيانه صدر ماسا بكل من حق الاجتماع وحق الملكية كحقيين دستوريين ، خاصة حق الملكية مستهدفا منع فروع الجمعية الشرعية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية في التصرف في كافة أموالها العقارية والمنقولة والسائلة وتجميد حساباتها البنكية وهو ما يترتب معه يوم فيوم نتائج يتعذر تداركها ومنها ما ذكره المدعي بصفته ولم تجده الجهة الإدارية مما يسببه تجميد أموال فروع الجمعية من جعلها غير قادرة على تحمل تكاليف ومصاريف ونفقات المستحقين من الأطفال الأيتام الذين تصرف لهم إعانات شهرية لنفقتهم وكذا الأرامل وأمهات الأيتام والمستفيدين من العلاج المجاني ، وكذلك ما يسببه القرار المطعون فيه من فقد الثقة من جانب المتبرعين لفروع الجمعية الشرعية الداعم الرئيسي للمشروعات الخيرية بما يؤدي إلى تداعيات سلبية على المستفيدين خاصة من مراكز الأطفال المبتسررين ومراكز الغسيل الكلوي ومراكز الأورام ومركز علاج الحروق ومشاريع تيسير زواج الفتيات اليتيمات الخ من المشاريع الخيرية التي تسبب القرار المطعون فيه بغير يقتضى قانوني في ارتكابها فضلا عن تأثير رواتب موظفي الفروع بما يخشى معه من فوات وتخلص معه المحكمة إلى توافر ركن الاستعجال .

ومن حيث انه وقد توافر ركني الجدية والاستعجال ، فإن المحكمة تقضي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مع ما يترتب عليه من آثار اخصها رفع الحظر المفروض على فروع الجمعية الشرعية في التصرف في أموالها

العقارية والمنقولة والسائلة البنكية وغيرها ، وأمرت بتنفيذ الحكم بمسودته وبغير إعلان طبقاً للمادة 286 مرافعات لذات الاعتبارية التي تتوافر بها ركن الاستعجال .

وإذ لم يلق الحكم قبولا لدى الطاعنين بصفاتهم فقد طعنوا عليه لأسباب محصلتها:

أولاً: وفيما يتعلق بمخالفة الحكم المطعون فيه حينما اعتد بوجود قرار إداري

حيث إن الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه والمتضمن التحفظ على أموال عدد 137 جمعية خيرية ما هو إلا عملاً مادياً وإجراء تنفيذي لحكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة الصادر في الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة ولم يتضمن ذلك القرار إنشاء مركز قانوني جديد لاي من الجمعيات أو تعديلاً للمركز القانوني الخاص بها بما يكون معه ذلك القرار مفتقداً لأهم عناصر القرار الإداري وهو ركن المحل المتمثل في المركز القانوني له.

ثانياً: مخالفة الحكم المطعون فيه لشرطي الصفة والمصلحة.

حيث إن الثابت من الأوراق أن المطعون ضده أقام الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه بصفته رئيس مجلس إدارة الجمعية الشرعية الرئيسية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة على الرغم من أن الجمعية المذكورة غير مخاطبة بالقرار المطعون عليه ولم يتم التحفظ على أي من أموالها أياً كانت صورة تلك الأموال ومن ثم فإن دعواه الصادر فيها الحكم المطعون فيه قد أقيمت ممن ليس له صفة أو مصلحة فيها ، ولا ينال من ذلك ما ذكره الحكم الطعين من أن النظام الأساسي للجمعيات التي تم التحفظ عليها يعتبرها فروعاً للجمعية وإن هناك علاقة عضوية مالية وإدارية بين الجمعية الرئيسية والفروع المتحفظ عليها ، فهذا الأمر مردود عليه بأن الجمعيات التي تم التحفظ على أموالها بموجب القرار المطعون عليه هي جمعيات مستقلة وقائمة بذاتها باعتبار أن كل منها مشهر بصورة مستقلة.

ثالثاً: مخالفة الحكم لأحكام القانون المتعلق بوقف التنفيذ

حيث إن الثابت من الأوراق أنه وبصدور حكم محكمة الأمور المستعجلة في الدعوى رقم 2315 لسنة 2013 مستعجل القاهرة وعلى أثر صدوره أصدرت الجهة الإدارية قرارها رقم 141 لسنة 2013 بتشكيل لجنة مستقلة عن مجلس الوزراء مشكلة من كل من الطاعنين من الثاني حتى الرابع بصفاتهم ونفاذاً للقرار المذكور أصدرت الجهة الإدارية القرار رقم 7995 لسنة 2013 متضمناً إنشاء لجنة بوزارة العدل لدراسة ما يلزم اتخاذه من إجراءات لتنفيذ الحكم الذي على أثره صدر قرار التحفظ ومن ثم ووفقاً لظروف إصداره فإنه كان يقصد منه تحقيق المصلحة العليا للبلاد ولم يصدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو منحرفاً بها.

الرأى القانوني

ومن حيث إن ما يهدف إليه الطاعنين بصفاتهم من طعنهم هو الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً:

أصلياً: بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري .

احتياطياً: بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة

ومن باب الاحتياط الكلى : رفض طلب وقف التنفيذ مع إلزام المطعون ضده المصروفات .

ومن حيث أنه وعن شكل الطعن

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه صدر بجلسة 2014/6/24 ، وأقيم الطعن المائل عليها بإيداع تقريره قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2014/7/20 فإنه ومن ثم يكون قد أقيم في ميعاد الستين يوماً المنصوص عليه قانوناً في المادة (44) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة ، وإذا استوفى الطعن سائر أوضاعه الشكلية الأخرى فإنه يكون مقبولاً شكلاً .

ومن حيث أنه وفيما يتعلق بالدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري فإننا نرجئه إلى حين الفصل في مضمون القرار المطعون فيه.

ومن حيث أنه وعن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة:

ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مناطها اختصاص القرار الإداري ذاته استهدافاً لمراقبة مشروعيتها ، ويشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون ثمة

قرار إداري نهائي موجود وقائم منتج لأثاره عند إقامة الدعوى ، وإذ تخلف هذا الشرط بأن لم يوجد القرار أو وجد ثم زال قبل رفع الدعوى ، وكانت الدعوى غير مقبولة -" المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 4256 لسنة 34 ق جلسة 1991/3/2 " .

ومن حيث انه وفي ضوء القواعد العامة للقانون فان شرط **الصفة** يتميز عن شرط المصلحة ، فالمصلحة هي المساس بالمركز القانوني للمدعى في الدعوى الموضوعية أو الاعتداء على حقه الذاتي في الدعوى الذاتية ، أما الصفة في الدعوى فهي قدرة الشخص على المثل أمام القضاء في الدعوى فهي بالنسبة للفرد كونه أصيلا أو وكيفا أو ممثلا قانونيا أو وصيا أو قيما وهي بالنسبة للجهة الإدارية كونه صاحب الاختصاص في التعبير عن الجهة الإدارية أو الشخص الاعتباري العام المدعى عليه في الدعوى والمتصل بها موضوعا والذي تكون له القدرة الواقعية على مواجهتها قانونا بالرد وتقديم المستندات.

والصفة مسألة شكلية تتضح قبل الدخول في الدعوى بينما **المصلحة** مسألة ذات صفة موضوعية لا تتضح ولا تتبين إلا عند فحص الموضوع فيها ومن ثم فان التعرض للمصلحة يكون تاليا للتعرض للصفة ، فالمصلحة شرط لقبول الدعوى بينما الصفة شرط لمباشرة الدعوى أمام القضاء وإيداع دفاع فيها ذلك انه قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز له طلب إلغاء القرار ومع ذلك لا يجوز له مزاولة هذه الدعوى بنفسه لقيام سبب من أسباب عدم الأهلية. " د/ مصطفى كمال وصفي - أصول إجراءات القضاء الإداري - ص 152 وما بعدها" أما فيما يتعلق بشرط **المصلحة** فإن المادة "3" من قانون المرافعات والمستبدلة بالقانون رقم 81 لسنة 1996 تنص على انه " لا تقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب أو دفع استنادا لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر . لا يكون لصاحبة فيها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة..... ومع ذلك تكفي المصلحة المعتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محقق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه . وتقضى المحكمة من تلقاء نفسها ، في أي حالة تكون عليها الدعوى ، بعدم القبول في حالة عدم توافر الشروط المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين .

وبجوز للمحكمة عند الحكم بعدم قبول الدعوى لانتفاء شرط المصلحة أن تحكم على المدعى بغرامة إجرائية لا تزيد عن خمسمائة جنية إذا تبين أن المدعى قد أساء استعمال حقه في التقاضي " . وتنص المادة 12 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م على أنه "لا تقبل الطلبات الآتية: أ-الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية.

ب-

ومن حيث إن المادة "3" من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 تنص على انه " يجب ان يشتمل النظام لاساسي للجمعية على البيانات الآتية:-

"أ" -

"ب" -

"ط" - قواعد تعديل النظام الاساسي للجمعية وتكوين فروع لها وأحوال انقضاء الجمعية.

وترتيباً على ما تقدم ولما كان الثابت من نصوص مواد لائحة النظام الاساسي للجمعية الشرعية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية أن عضوية هذه الجمعية تتكون من جميع فروعها المقيدة على مستوى الجمهورية وتتكون جمعيتها العمومية من الفروع المشهرة المسددة للاشتراكات وان رئيس مجلس إدارة الجمعية الشرعية الرئيسية هو الرئيس الاعلي للفروع، وهي التي تأذن بتسجيل هذه الفروع بوزارة الشؤون الاجتماعية كما يستبان من لائحة النظام الاساسي للجمعية أن الفروع لا يجوز لها التصرف في أموالها إلا بعد اخذ رأى الجمعية الرئيسية وبإذن كتابي في حالة بيع الأصول أو فتح أنشطة أو مشروعات جديدة والتزام الفروع بدفع اشتراك سنوي للجمعية الشرعية الرئيسية وخضوع الأفرع للرقابة والتفتيش المالي والاداري للجمعية الشرعية الرئيسية والالتزام بإبلاغها بكشف مفصل عن ممتلكاتها وما يحدث لها من تغيير وان أموال الجمعية الفرع تؤول عند حلها إلى الجمعية الشرعية الرئيسية والتزام الأفرع المساهمة في مشروعات الجمعية الشرعية الرئيسية ومن ثم يتضح قيام علاقة التبعية بين الجمعية الرئيسية وفروعها ، الأمر الذي يضحى معه المطعون ضده ذي صفة في إقامة دعواه الصادر فيها الحكم المطعون فيه ومن ثم يغدو هذا الدفع غير ذي جدوى جدير التقرير بالرفض.

وحيث انه عن الموضوع:

ومن حيث إن من المسلم به في قضاء المحكمة الإدارية العليا الطعن المقام من طرفي المنازعة في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري يعيد طرح المنازعة برمتها على المحكمة الإدارية العليا بكافة عناصرها و الطلبات المبداه فيها لتفصل فيها و تنزل في شأنها صحيح أحكام القانون.

ومن حيث إن مناط النزاع في الطعن المائل إنما يركز بشكل اساسى على مدى اعتبار حكم محكمة الأمور المستعجلة ر قم 3215 لسنة 2013 مستعجل القاهرة والصادر بجلسة 2013/9/23 "السبب القانون " أو "الحالة القانونية" التي استندت عليه الجهة الإدارية في إصدار قرارها المطعون فيه الصادر بتاريخ 2013/12/24 بتجميد أموال عدد 138 فرع من أفرع الجمعية الشرعية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة .

ومن حيث إن الفصل في مشروعية القرار المطعون فيه ومدى اعتبار ما صدر من الجهة الإدارية قرارا أداريا وليس عملا تنفيذيا من إجراءات تنفيذ الحكم يستتبع بحكم الضرورة قياس مدى سلامة الإجراءات التي اتخذتها الجهة الإدارية واتفاقها مع القانون عند تنفيذ الحكم المستعجل وكذا حدود حجية هذا الحكم وهل تعد بذاتها كافيه و مانعة من مراعاة أحكام القانون عند تنفيذه.

ومن حيث إن الفصل في الشق الأول يلزم التعرض للشق الثاني أولا باعتباره أثرا من أثاره

ومن حيث انه وفيما يتعلق بمدى وحدود حجية الحكم المستعجل.

ومن حيث إن المادة "45" من قانون المرافعات المدنية والتجارية تنص على انه " يندب في مقر المحكمة الابتدائية قاض من قضاتها ليحكم بصفة مؤقتة ومع عدم المساس بالحق في المسائل المستعجلة التي يخشى عليها من فوات الوقت

أما في خارج دائرة المدينة التي بها مقر المحكمة الابتدائية فيكون هذا الاختصاص لمحكمة المواد الجزئية على أن هذا لا يمنع من اختصاص محكمة الموضوع أيضاً بهذه المسائل إذا رفعت لها بطريق التبعية"

ومن حيث إن مفاد ما تقدم – وعلى ما جرى عليه قضاء محكمة النقض- من أن " اختصاص القاضي المستعجل بالحكم في الأمور التي يخشى عليها من فوات الوقت مناطه قيام حالة الاستعجال وان يكون المطلوب إجراءا وقتيا لا فصلا في أصل الحق فان أسفر الخلاف بين الخصوم عن قيام منازعة في أصل الحق المقصود حمايته بالإجراء المطلوب كان للقاضي أن يتناول مؤقتا في نطاق الدعوى المستعجلة تقدير مبلغ الجد في المنازعة فان استبان له أن المنازعة جدية بحيث لم يعد أصل الحق واضحا وضوحا يستأهل حماية القضاء المستعجل حكم بعدم الاختصاص لتتولى محكمة الموضوع الفصل فيه. " حكم محكمة النقض في الطعن رقم 218 لسنة 18ق- جلسة 1950/12/7 – مجموعة القواعد القانونية التي قررتها محكمة النقض في خمسين عاما – الجزء الأول – المجلد الرابع – 1987 ص3792"

ويؤخذ من ذلك أن المراد من نص تلك المادة هو:

أولاً:- أن مأمورية قاضى الأمور المستعجلة ليست هي تفسير الأحكام والعقود الواجبة التنفيذ ولا الفصل في أصل الحق بل أن مأموريته هي إصدار حكم وقتي بحت يرد به عدوانا باديا للوهلة الأولى من احد الخصمين على الآخر أو يوقف مقاومة من احدهما للأخر بادية للوهلة الأولى أنها بغير حق ، أو يتخذ إجراء عاجل يصون به موضوع الحق أو دليلا من أدلة الحق.

ثانياً: انه إذا كان القاضي في بعض الصور لا يستطيع أداء مهمته إلا إذا تعرف معنى الحكم أو العقد الواجب التنفيذ أو تناول موضوع الحق لتقدير قيمته فلا مانع يمنعه من هذا ولكن تفسيره أو بحثه في موضوع الحق وحكمه بعد هذا التفسير أو البحث لا يحسم النزاع بين الخصمين لا في التفسير ولا في موضوع الحق بل لا يكون إلا تفسيراً أو بحثاً عرضياً عاجلاً يتحسس به ما يحتمل لأول نظره أن يكون هو وجه الصواب في الطلب المعروف عليه ويبقى التفسير أو الموضوع سليماً يتناضل فيه ذو الشأن لدى جهة الاختصاص .

وينبني على ذلك انه يشترط لاختصاص القضاء المستعجل الشروط الآتية:

1- حالة الاستعجال. اى قيام حالة الضرورة التي تبرر اتخاذ إجراء وقتي والتي لا يجدي فيها الالتجاء إلى القضاء العادي والتي لولاها ما كان هناك ما يدعو إلى الالتجاء للقضاء المستعجل وإلا اكتفى بالالتجاء إلى

القضاء العادي فحالات الاستعجال حالات يترتب على التأخير فيها وقوع ضرر لا يمكن إزالته ولذلك عبر عنها المشرع بأنه " يخشى عليها من فوات الوقت".

2- أن يكون الإجراء المطلوب إجرائه وقتي - فإذا لم يكن المطلوب إجراء وقتي فلا يختص القضاء المستعجل كأن يكون المطلوب منه الفصل في أصل النزاع ويستفاد من هذا الشرط من نص المشرع عليه في صدر المادة "49" مرافعات على أن قاضى الأمور المستعجلة يحكم "بصفة مؤقتة ومع عدم المساس بالحق" وبمنه في المادة "479" على أن الإشكالات في التنفيذ تعرض على قاضى الأمور المستعجلة إذا كان المطلوب إجراء وقتي. "د/ رمزي سيف - الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية - ط 1967 - ص 232 و 233"

ويتربط على هذا الشرط النتائج الآتية:

"أ"- انه يمتنع على القضاء المستعجل المساس بالحق المتنازع عليه ويتفرع من هذا أن القضاء المستعجل ممنوع عليه أن يفصل في موضوع الحقوق المتنازع عليها فإذا ما طلب منه الفصل في الحق المتنازع عليه كان غير مختص ، ويجرى الفقه على القول بان عدم المساس بالحق المتنازع عليه لا يقتضى منع قاضى الأمور المستعجلة من الحكم في أصل الحق فحسب ، بل يقتضى منعه من بناء حكمه في الإجراء الوقتي على نتيجة بحثه في أصل وفحصه لمستندات الخصوم وتحقيق مزاعمهم فيما يتعلق بالحق المتنازع - لذلك جرى قضاء محكمة النقض على أن لقاضى الأمور المستعجلة أن يبحث موضوع النزاع وان يطلع على المستندات المتعلقة به لا ليكون في شأنه رأياً قاطعاً يبنى عليه حكمه في الإجراء الوقتي المطلوب منه ، وإنما هو يبحثه بحثاً سطحياً للاستتارة بهذا البحث في أجابه طالب الإجراء الوقتي إلى طلبه أو عدم إجابته " حكم محكمة النقض في 19 ديسمبر 1930 منشور في ملحق مجلة القانون والاقتصاد السنة السادسة ص 85"

"ب"- مادام قاضى الأمور المستعجلة لا يحكم في موضوع النزاع ولا يقطع فيه برأى فان حكمه لا يمنع الخصوم من الالتجاء لمحكمة الموضوع لتفصل في الحق ، ولا يقيد محكمة الموضوع عندما يعرض عليها النزاع الموضوعي في الحق.

"ج"- أن الدعاوى المستعجلة التي يختص بها قاضى الأمور المستعجلة تختلف عن الدعاوى التي نص القانون على الحكم فيها على وجه السرعة فهذه الأخيرة منازعات موضوعية تختص بها محكمة الموضوع وتقضى فيها بأحكام قطعية حاسمة للنزاع تفصل في موضوع الحق المتنازع ولكن لا اعتبارات خاصة رأى المشرع حث القاضي على الإسراع في الحكم فيها - وفى هذا المعنى ذهبت محكمة النقض إلى أن " اختصاص القضاء المستعجل يقف عند اتخاذ إجراء وقتي مبناه ظاهر الأوراق ولا يمس أصل الحق وانه لا يجوز الاتفاق على إسباغ اختصاص له يجاوز الحق " حكم محكمة النقض - الطعن رقم 1434 لسنة 47ق - جلسة 1978/11/1 السنة 29 ص 1713"

3- أن يكون الفصل في أصل الحق من اختصاص المحاكم أى من اختصاص جهة القضاء التي يتبعها قاضى الأمور المستعجلة أما إذا كان أصل الحق مسالة من المسائل التي تخرج من ولاية المحاكم لدخولها في ولاية القضاء الادارى مثلا ، فقاضى الأمور المستعجلة لا يختص بطلب إجراء وقتي متعلق بهذه المسالة لان القضاء المستعجل فرع من جهة القضاء التابع لها فاختصاصه مقيد بالحدود التي تحدد ولاية هذه الجهة.

ويتفرع من تلك القاعدة أن القضاء المستعجل لا يختص في الحالات:

1- إذا تعلق الإجراء الوقتي أو التحفظي بمنازعة ناشئة عن عقد من عقود الالتزام أو الإشغال العامة أو التوريد أو غيرها من العقود الإدارية التي يختص بها القضاء الادارى ولا محل للتحدي بان المشرع قد سكت عن النص على نظام خاص للقضاء المستعجل أمام جهة القضاء الادارى .

2- إذا كان من شأن الإجراء التحفظي المساس بأمر أو قرار أدارى مما لا تختص به المحاكم - وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في أحكامها - عندما قررت " بأنه لا تثبت حجية الأمر المقضى به إلا بان يكون لجهة القضاء الولاية في الحكم الذي أصدرته فإذا لم يكن للمحكمة المدنية أى اختصاص في شأن فلا حجية لما يرد في قضائها . " حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 676 لسنة 30ق - جلسة 1986/12/13 السنة

32 - ص 413"

ومن حيث انه وبالإحالة على ما سبق ولما كان قد صدر حكم محكمة الأمور المستعجلة رقم 3215 لسنة 2013 مستعجل القاهرة والصادر بجلسة 2013/9/23 متضمنا " حظر أنشطة تنظيم الإخوان المسلمين لجمهورية مصر العربية وجماعة الإخوان المسلمين المنبثقة عنه و اى مؤسسة متفرعة منها أو تابعه إليها أو منشأة بأموالها أو تتلقى منها دعما ماليا أو اى نوع من أنواع الدعم وكذا الجمعيات التي تتلقى التبرعات ويكون من بين أعضائها احد أعضاء الجماعة أو الجمعية أو التنظيم والتحفظ على جميع أموالها العقارية والسائلة والمنقولة....."

فان هذا الحكم وفق طبيعته القانونية هو حكم وقتي لا يحوز حجية الأمر المقضي فيما قضى به فلا تلتزم به محكمة الموضوع عند الفصل في أصل النزاع بالأخذ بالأسباب التي استند عليها القاضي المستعجل في الحكم بالإجراء الوقتي .

وهو ما أكدته محكمة النقض بقولها أن " سبق صدور حكم القضاء المستعجل بتعيين حارس على نادي القضاة لدعوة الجمعية العمومية وإجراء انتخابات أعضاء مجلس الإدارة واستناد الحكم في أسبابه إلى انعدام القرار بقانون المطعون فيه مما لا محل للتحدي به ذلك أن الحكم الصادر من قاضي الأمور المستعجلة هو حكم وقتي ولا يحوز حجية الأمر المقضي به عند طرح النزاع على محكمة الموضوع. " **الطلبان رقما 16 لسنة 43 ق - ، 42 لسنة 45ق - طلبات رجال القضاء - جلسة 1977/12/29 السنة 28 ص 128"**

كما أكدت على ذلك أيضا المحكمة الإدارية العليا بقولها أنه " إذا اسند المشرع إلى محكمة معينة الاختصاص بنظر نزاع معين وكل ما يفرع عنه من منازعات ، وتطبيقا للأصل العام بان قاضي الأصل هو قاضي الفرع بحيث تكون المحكمة المختصة بالدعوى الأصلية مختصة بكل المسائل المرتبطة بها والمنفردة عنها إلا ما استثنى بنص خاص وذلك بهدف تركيز عناصر النزاع في اختصاص جهة قضائية واحدة بما يكفل سرعة الفصل فيها ويحول دون تقطيع أوصالها أو توزيعها بين المحاكم والجهات القضائية مما قد يؤدي إلى صدور أحكام متناقضة وهذا المعنى أكدته المحكمة الدستورية العليا في طلب التفسير رقم 16 لسنة 8ق - جلسة 1978/3/4 " **حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 10570 لسنة 48ق - جلسة 2010/4/10"**

وبالتالي فان حدود حكم محكمة الأمور المستعجلة المشار إليه يقف نطاقه عند حد تقرير الإجراء الوقتي المطالب به فقط دون أن تتعدى حدود ونطاق مضمونه إلى المساس بأصل الحق او الحلول محل الجهة الإدارية المعنية في توفيق أوضاعها القانونية فهو لا يقيد محكمة الموضوع في حاله صدوره من محكمة مختصة ومن باب أولى انه لا يقيد محكمة الموضوع في حالة مخالفته لقواعد الاختصاص وفي تلك الحالة يضحى هذا الحكم غير ذي حجية ولا يمكن التمسك بحجيته أمام محكمة الموضوع ويترتب على زوال تلك الحجية نتيجة هامة - قوامها أن جميع الإجراءات التي تم اتخاذها من قبل الجهة الإدارية تنفيذاً لذلك الحكم لا تعد إجراءات تنفيذية إنما تعود سيرتها الأولى لتضحى وفق طبيعتها الواقعية قرارات الإدارية مما ينعقد الاختصاص بنظرها إلى محاكم القضاء الادارى ، وبالتالي فالنزاع في الحالة الماثلة لا يثور بشأن بقاء حجيته أو زوالها إنما مرد الأمر إلى التحقق من سلامة الإجراءات التي اتخذتها الجهة الإدارية لتنفيذ الحكم المستعجل وهل تعد مجرد إجراءات تنفيذية أم إنها قرارات إدارية .

ومن حيث انه وفيما يتعلق بطبيعة قرار التحفظ المطعون عليه - ومن حيث إن تنفيذ الأحكام أمر استلزمه الدستور واستوجبه القانون وأن الجهة المنوط بها التنفيذ يجب أن تلتزم انصياعاً لهذا الأمر بتنفيذ الحكم القضائي المطلوب منها القيام بتنفيذه ولها في ذلك أن تستعمل القوة متى طلب إليها ذلك فإن هي نكلت عن هذا الواجب وأعرضت عن ذلك الأمر شكل مسلكها هذا - فضلاً عما ينطوي عليه من جرم جنائي قراراً سلبياً غير مشروع ومخالفة قانونية لمبدأ أساسي وأصل من الأصول القانونية يكمن في الطمأنينة العامة وضرورة استقرار الأوضاع والحقوق استقراراً ثابتاً ، الأمر الذي يجعل هذا القرار محلاً للإلغاء أو التعويض بحسب الأحوال .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإنه من المظاهر الأساسية للمدنيات الحديثة خضوع الدولة في تصرفاتها لحكم القانون، حتى أن الدول لتتباهى فيما بينها بمدى تعلقها بأهداف القانون ورضوخها لمبادئه وأحكامه، ولذلك فإن التزام الإدارة بالتنفيذ الكامل غير المنقوص للأحكام القضائية يعتبر عنواناً للدولة المتمدينة وللدولة القانونية، ويعد امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الواجب النفاذ طبقاً لقانون مجلس الدولة أو تنفيذه تنفيذاً مبتسراً

مخالفة قانونية صارخة ، إذ لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو أن تنحرف عن التنفيذ الصحيح لموجباتها بغير وجه حق قانوني لما يترتب هذا الانحراف من إشاعة للفوضى وفقدان للثقة في سيادة القانون، إذ لا قيام للدولة القانونية إلا بإعلاء مبدأ خضوع الدولة للقانون وإعلاء مبدأ المشروعية، ولا قيمة لهذا المبدأ الأخير ما لم يقترن بمبدأ تقديس واحترام أحكام القضاء ووجوب تنفيذها، فلا حماية قضائية إلا بتمام تنفيذ الأحكام الصادرة من السلطة القضائية ، ولا قيمة للقانون بغير تطبيق وتنفيذ وإعمال مقتضاه على الوجه الصحيح .

ومن حيث انه وان كان قيام الجهات الإدارية بتنفيذ الأحكام القضائية ووضعها موضع النفاذ - تعد من الإجراءات التنفيذية لا ترقى إلى مرتبة القرار الإداري - بيد انه لا يمكن القياس على تلك القاعدة على إطلاقها فلكل حالة قانونية ظروفها وموجبات تنفيذها - فقد يحتاج تنفيذ الحكم القضائي من الإدارة إلى تدخل بإصدار قرار أداري يكون مكملا لإجراءات التنفيذ ففي تلك الحالة لا يمكن اعتبار أن مثل هذا المسلك هو مجرد إجراء تنفيذي - وتفسير ذلك أن الحكم قد ياتي من الشمول والعمومية مما يجعل من تنفيذه أمرا صعبا أو ينال من مراكز قانونية غير ممثلة في الحكم وهنا ياتي دور الجهات المعنية بالتنفيذ بإصدار القرارات الإدارية اللازمة لأعمال صحيح الحكم القضائي دون إفراط أو تفريط لاسيما أن تلك القرارات قد يقصد منها تحقيق آثار قانونية معينة .- فمن المعروف أن الأعمال الإدارية والإجراءات التنفيذية لا تعد قرارات إدارية بذاتها لأنه لا يقصد بها تحقيق آثارا قانونية ، وإذا كان القانون يترتب عليها آثارا معينة فان تلك الآثار هي وليدة إرادة المشرع مباشرة لا إرادة جهة الإدارة - واستنادا إلى هذه الحقيقة أقام القضاء الإداري - وعلى رأسه المحكمة الإدارية العليا - التفرقة بين القرارات الإدارية التي تكون محلا لدعوى الإلغاء وبين غيرها من أعمال الإدارة والتي لا تتصف بهذا الوصف على أساس انه إذا كان أصل الحق مقررا في قاعدة تنظيمية عامة كقانون أو لائحة يكون ما أصدرته جهة الإدارة من أوامر وتصرفات مجرد أعمال تنفيذية تهدف إلى مجرد تطبيق القانون ولا يكون هذا الأجراء أو التصرف قرار أداري بالمعنى المفهوم بل هو مجرد إجراء تنفيذي لا يسمو إلى مرتبة القرار الإداري ، وفي ضوء ذلك فان الإجراءات التنفيذية هي تلك الإجراءات التي تتخذها الإدارة بقصد تنفيذ قرار سابق أو تسهيل تطبيقه دون تضيف إليه جديدا ومن ثم فان معيار التفرقة بين القرار الإداري وبين العمل التنفيذي هو مكنة أي منهما في إحداث تأثير على مركز قانوني ما إما بإنشائه أو تعديله أو حتى الغائه - وعلى ذلك يضحى العمل الذي تقوم به الجهة الإدارية قرار أداري بمعناه العام والمعروف توافر الشرطين التاليين إضافة إلى توافر باقي شروطه :-

الشرط الأول: أن يكون القرار المطعون فيه من شأنه أن يولد آثارا قانونية

الشرط الثاني: أن يكون القرار مولدا لآثار قانونية بذاته ويعنى هذا الشرط دخول القرار عملية مركبة توجه إلى القرارات ذات الصلة المباشرة بالآثار القانونية المراد إلغاؤها - ومما يؤكد أن تدخل الإدارة لتنفيذ حكما لا يعد عملا تنفيذيا مجردا وبصفة دائمة ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة من أن " تنفيذ الإدارة لأحكام الإلغاء الصادرة من القضاء الإداري إنما يكون بمقتضى قرارات إدارية ومعنى ذلك أن تدخل جهة الإدارة في هذه الحالة ليس مجرد عمل تنفيذي بل انه يتخذ صورة القرارات الإدارية بمعناها الفني - ولقد أحسنت المحكمة الإدارية العليا توضيح هذه الحالة في حكمها الصادر في 1965/5/9 " مجموعة أبو شادي ص 1302 " أن المستقر عليه وفقا لقضاء هذه المحكمة أن اثر حكم الإلغاء هو إعدام القرار الملغى وليس من تنفيذا اثر الحكم أن يعتبر من صدر لصالحه الحكم مرقى بذات الدرجة وإلا لكان ذلك بمثابة حلول المحكمة محل الإدارة في عمل هو من صميم اختصاصها ، بل لا بد من صدور قرار أداري جديد ينشئ المراكز القانونية في هذا الشأن على مقتضى ما قضت به المحكمة وتأسيسا على أن القرار الصادر بتنفيذ الحكم هو قرار أداري".

وتأسيسا على ذلك- فانه ليس كل عمل تقوم به الجهات الإدارية لتنفيذ الأحكام القضائية يرقى إلى مصاف الإجراءات التنفيذية تخرج من نطاق الرقابة عليها - وفي المقابل لا يكون على النحو المطلق قرار أداري إنما يرجع في تحديد هذا الأمر إلى كل حالة على حدي فإذا كان تنفيذ الحكم يستلزم إزالة العقوبات المادية والقانونية من أمام تنفيذه فقط عدا ذلك عمل مادي ، أما إذا كان الأمر يحتاج إلى تدخل من الجهة الإدارية إلى إصدار قرار لوضع الحكم موضع التنفيذ استنادا إلى قاعدة قانونية تنظم كيفية إصداره فهنا يضحى العمل قرار أداري .

ومن الجدير بالذكر أن صعوبة تلك الإشكالية لا تثور إلا عندما يكون الحكم القضائي هو الحالة القانونية والسبب الأوحد للإجراء الذي اتخذته جهة الإدارة – وهنا ينبغي التفرقة بين حالتين:-

الحالة الأولى:- هي كون الحكم القضائي مقررا لحق من الحقوق أو كاشفا عنه على نحو يمنع من الجهة الإدارية ثمة سلطة تقديرية أو يلزمها بإتباع أية إجراءات قانونية أخرى لضمان تنفيذه تنفيذا كاملا إنما يكفي من جهة الإدارة أن تضع الحكم موضع التنفيذ فقط – ومثال ذلك حالة فصل الموظف نتيجة للحكم عليه في جنابة إنما يتم بقوة القانون وما يصدر عن جهة الإدارة في هذا الشأن والخصوص إنما هو مجرد إجراء تنفيذي باعتبار أن القرار الذي يصدر بإنهاء خدمة الموظف في هذه الحالة لا ينشئ بذاته مركزا قانونيا مستحدثا للموظف بل لا يغدو أن يكون إجراء تنفيذي لمقتضى الحكم الجنائي الذي رتب عليه القانون إنهاء الخدمة باعتباره إعلانا وتسجيلا للأثر التبعي الذي ترتب من قبل بحكم القانون والذي لا بديل عن إعماله دون ترخص من جهة الإدارة في هذا الشأن.

الحالة الثانية:- هي كون الحكم القضائي جاء مقررا لاي من الحقوق او لوضع قانوني معين وكشف عنه بصورة عامة وشاملة وترك لجهة الإدارة قدرا من السلطة التقديرية لتحديد وفرز المراكز القانونية المعنية بالحكم لإمكانية تنفيذه – ففي تلك الحالة فان كل ما يصدر عن جهة الإدارة هو قرار أداري باعتبار أن الحكم قد كشف عن وضع قانوني ما – دون تحديد منه للمراكز القانونية المعنية بذلك – وهنا ياتي دور جهة الإدارة في تحديد المراكز القانونية في ضوء مراعاة أحكام القانون الذي يحكم تلك الحالة فيكون كل ما يصدر عنها قرار أداري . وبالتالي فان العامل الاساسي للتفرقة بين الإجراءات التنفيذية والقرارات الإدارية مرده إلى مدى تدخل إرادة الجهة الإدارية في إحداث آثار قانونية من عدمه – وتفسير ذلك انه إذا كان الإجراء الواجب اتخاذه من قبل جهة الإدارة يخضع في إصداره إلى ضرورة إتباع إجراءات قانونية هي وليدة بدورها لأحكام القانون بحيث تكون تلك الإجراءات ومدى اتفاقها مع أحكام القانون هي المؤشر القانوني لسلامة أو بطلان التصرف القانوني عد ذلك قرارا إداريا ولو كان تنفيذا لحكما قضائيا – وفي المقابل فحينما تقيد إرادة الجهة الإدارية ولا يكون لها ثمة سلطة تقديرية عند تنفيذ الحكم بحيث إن دورها يقتصر فقط على تذييل اوزالة العقبات القانونية والمادية أمام عملية التنفيذ فهنا يضحى هذا العمل مجرد إجراء تنفيذي.

ومن حيث انه وبتطبيق ما تقدم على الحالة الماثلة – وحيث إن المشرع في المادة الثانية من مواد إصدار القانون رقم 84 لسنة 2002 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية بعد أن حدد الجهات المقصودة في تطبيق أحكام هذا القانون بأنها وزارة الشؤون الاجتماعية " التضامن الاجتماعي حاليا" – نص في إفصاح غير ملتبس على أن المحكمة المختصة هي محكمة القضاء الاداري وبالتالي تضحي القاضي الطبيعي ومحكمة الموضوع صاحبة الولاية العامة التي تختص دون سواها بنظر كافة المنازعات الإدارية الأصلية والفرعية التي تثور بشأن تطبيق أحكام هذا القانون اختصاصا يشمل الفصل في كل ما يتعلق بمنازعات القرارات الإدارية إلغاء وتأويلا وتعويضا ووقف التنفيذ.

ومن حيث انه قد صدر حكم محكمة الأمور المستعجلة ر قم 3215 لسنة 2013 مستعجل القاهرة والصادر بجلسة 2013/9/23 متضمنا " حظر أنشطة تنظيم الإخوان المسلمين لجمهورية مصر العربية وجماعة الإخوان المسلمين المنبثقة عنه و اي مؤسسة منفرعة منها أو تابعه إليها أو منشأة بأموالها أو تتلقى منها دعما ماليا أو اي نوع من أنواع الدعم وكذا الجمعيات التي تتلقى التبرعات ويكون من بين أعضائها احد أعضاء الجماعة أو الجمعية أو التنظيم والتحفظ على جميع أموالها العقارية والسائلة والمنقولة " وعلى أثره أصدرت الجهة الإدارية قرارها بالتحفظ على عدد 138 فرع من أفرع الجمعية الشرعية للعاملين بالكتاب والسنة دون مراعاة لأحكام القانون يعد قرارا إداريا مما يجوز الطعن عليه بالإلغاء.

وبالتالي فان ارتكان الجهة الإدارية على الحكم المستعجل رقم 3215 لسنة 2013 مستعجل القاهرة فقط في إصدار قرار التحفظ دون أن يستتبع ذلك مراعاة أحكام القانون – هو في حقيقته فهم خاطئ لمضمون الحكم وأثاره- فالحكم المستعجل يعد إيذانا للجهة الإدارية بضرورة مراعاة الأحكام الواردة في قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية والتي تضمن تنفيذه تنفيذا كاملا من خلال ما تصدره من قرارات إدارية تابعة لصدوره ومكمله له في عملية التنفيذ- ومن ثم فان مكنة تنفيذ الحكم إنما تقوم على النحو الذي لا يتعارض مع

النصوص القانونية والتنظيم التشريعي – والقول بغير ذلك يجعل من الحكم القضائي مدعاة وأداة لمخالفة القانون من قبل الجهة الإدارية اعتقادا واعتمادا منها على انه يعد كافيا بذاته لاتخاذ الإجراء القانوني اللازم لتنفيذه ، ففلسفة اى حكما قضائيا هو توجيه نظر الجهات الإدارية لتصحيح المسلك الخاطى التي تكون قد اتخذته أو التي تكون قد سكتت عنه سواء في مرحلة إصدار الحكم أو مرحلة تنفيذه – فمرد الأمر في النهاية ينصرف إلى مدى قدرة الجهة الإدارية في التدخل لتحديد المراكز القانونية المعنية بالحكم وهل تحديد تلك المراكز جاء على نحو قاطع في مضمون الحكم أما أن الأمر يستلزم منها التدخل بقدر من السلطة التقديرية بإصدار قرارات ليست منفصلة عن الحكم إنما هي مكمله له وأداه من أدوات تنفيذه .

ومن حيث انه ولما كان قانون المؤسسات والجمعيات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 قد نظم طريقة عمل الجمعيات الأهلية وكذا سلطة الجهات الإدارية في الرقابة والإشراف على الجمعيات الأهلية خاصة المواد 11، 16، 17، 42 من هذا القانون والتي أدرجت ارتكاب الجمعيات للاتهامات المنصوص عليها ضمن مخالفات إنشاء الجمعية وهى إنشاء الجمعيات السرية وتهديد الوحدة الوطنية ومخالفة النظام العام ومباشرة النشاط السياسي وتلقى أموال بالمخالفة للقانون والتصرف في أموال الجمعية أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشئت من أجلها كما بين القانون المذكور الجزاءات المقررة لتلك المخالفات والتي تتنوع بحسب جسامه المخالفة بين حل الجمعية أو عزل مجلس إدارتها أو وقف نشاطها أو إلغاء التصرف المخالف أو إزالة المخالفة – الأمر الذي تكون معه قرارات التحفظ التي اتخذتها الجهة الإدارية لتنفيذ حكم محكمة الأمور المستعجلة هي قرارات إدارية تستتهدض أعمال نصوص قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية وعلى أثره تضحى محاكم مجلس الدولة هي المختصة بنظر المنازعات التي تثور بشأنها .

وانه متى كان تقدم ، فانه لا يجوز تأويل القرار المطعون فيه بالتحفظ على عدد من فروع الجمعية الشرعية بما يجعل مجرد إجراء تنفيذا لحكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة سالف الذكر ، لانتهيار سنده القانوني في النطاق المتقدم وبما نخلص معه إلى التقرير بالقضاء برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري ومن حيث انه وفيما يتعلق بمشروعية قرار التحفظ المطعون عليه

ومن حيث إن مناط الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو توافر ركنين أساسيين هما:

أولهما : ركن الجدية : ومؤداه أن ينبني الطلب على أسباب يرجح معها بحسب الظاهر من الأوراق الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه ودون التقصي العميق في عناصر الموضوع أو التغلغل في تحقيق الوقائع التي يتكون منها على نحو يقتضى الفصل بأحكام قاطعة أو يقتضى الحال تقارير من أهل الخبرة في مسائل أولية لازمة لثبوت وقائع الموضوع أو تكييفها .

وثانيهما: ركن الاستعجال: بأن يكون من شأن تنفيذ القرار ترتيب نتائج يتعذر تداركها فيما لو تراخى القضاء بإلغائه، وإن تخلف أي من هذين الركنين وجب القضاء برفض الطلب.

ومن حيث إنه عن ركن الجدية – فان المادة "1" من قانون الجمعيات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 تنص على انه تعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين ، أو أشخاص اعتبارية ، أو منهما معا 0 لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة ، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي"

وتنص المادة "11" من ذات القانون على انه " تعمل الجمعيات على تحقيق أغراضها فى الميادين المختلفة لتنمية المجتمع وفقا للقواعد والإجراءات التي يحددها القانون واللائحة التنفيذية ويجوز للجمعية – بعد أخذ رأى الاتحادات المختصة وموافقة الجهة الإدارية – أن تعمل في أكثر من ميدان 0

ويحظر إنشاء الجمعيات السرية كما يحظر أن يكون من بين أغراض الجمعية أن تمارس نشاطا مما يأتى :

- 1- تكوين السرايا أو التشكيلات العسكرية أو ذات الطابع العسكري
- 2- تهديد الوحدة الوطنية أو مخالفة النظام العام أو الآداب أو الدعوة إلى التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو العقيدة 0

- 3- أى نشاط سياسي تقتصر ممارسته على الأحزاب السياسية وفقا لقانون الأحزاب ، وأي نشاط نقابي تقتصر ممارسته على النقابات وفقا لقوانين النقابات 0
- 4- استهداف تحقيق ربح أو ممارسة نشاط ينصرف إلى ذلك ، ولا يعد إتباع الضوابط التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطا مخالفا 0
- وتنص **المادة "16"** من ذات القانون على انه " يجوز للجمعية أن تتضم أو تشترك أو تنتسب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية وتمارس نشاطا لا يتنافى مع أغراضها بشرط إخطار الجهة الإدارية بذلك ومضى سنتين يوما من تاريخ الإخطار دون اعتراض كتابي منها
- وتنص **المادة "17"** من ذات القانون على انه "الجمعية الحق فى تلقى التبرعات ، ويجوز لها جمع التبرعات من الأشخاص الطبيعيين ومن الأشخاص الاعتبارية بموافقة الجهة الإدارية على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون 0
- وفى جميع الأحوال لايجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو من يمثلها فى الداخل ،
- ولا أن ترسل شيئا مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات فى الخارج إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية ، وذلك كله فيما عدا الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية
- وتنص **المادة "19"** من ذات القانون على انه "على الجمعية أن تحتفظ فى مركز إدارتها بالوثائق والمكاتبات والسجلات الخاصة بها ، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون هذه السجلات وكيفية إمسакها واستعمالها والبيانات التي تحتوى عليها 0
- ويجب ختم هذه السجلات من الجهة الإدارية قبل استعمالها
- وتنص **المادة "20"** من ذات القانون على انه "لكل عضو من أعضاء الجمعية حق الإطلاع على سجلات الجمعية 0
- كما يجوز للموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير الشؤون الاجتماعية ولممثلي الإتحاد المختص دخول مقر الجمعية او فروعها بغرض الإطلاع على سجلاتها وفقا للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون 0
- وتنص **المادة "21"** من ذات القانون على انه "يكون لكل جمعية ميزانية سنوية ، وعليها أن تدون حساباتها فى دفاتر يبين فيها على وجه التفصيل مصروفاتها وإيراداتها بما فى ذلك التبرعات ومصدرها 0
- وإذا جاوزت المصروفات أو الإيرادات عشرين ألف جنيه وجب على مجلس الإدارة عرض الحساب الختامي على أحد المحاسبين المقيدين بجدول المراجعين الحسابيين مشفوعا بالمستندات المؤيدة له لفحصه وتقديم تقرير عنه قبل انعقاد الجمعية العمومية بشهر على الأقل 0
- وتعرض الميزانية وتقرير مجلس الإدارة وتقرير مراقب الحسابات فى مقر الجمعية قبل انعقاد جمعيتها العمومية بثمانية أيام على الأقل ، وتظل كذلك حتى يتم التصديق عليها ، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون كيفية عرض هذه المستندات 0
- وتنص **المادة "42"** من ذات القانون على انه "يكون حل الجمعية بقرار مسبب من وزير الشؤون الاجتماعية بعد أخذ رأى الإتحاد العام وبعد دعوة الجمعية لسماع أقوالها ، فى الأحوال الآتية :
- 1- التصرف فى أموالها أو تخصيصها فى غير الأغراض التي أنشئت من أجلها
- 2-الحصول على أموال من جهة خارجية أو إرسال أموال إلى جهة خارجة بالمخالفة لحكم الفقرة الثانية من المادة (17) من هذا القانون 0
- 3- ارتكاب مخالفة جسيمة للقانون أو النظام العام أو الآداب
- 4- الانضمام أو الاشتراك أو الانتساب إلى ناد أو جمعية أو هيئة أو منظمة مقرها خارج جمهورية مصر العربية بالمخالفة لحكم المادة (16) من هذا القانون 0
- 5- ثبوت أن حقيقة أغراضها استهداف أو ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة فى المادة (11) من هذا القانون 0

6- القيام بجمع تبرعات بالمخالفة لحكم الفقرة الأولى من المادة (17) من هذا القانون 0 ويتعين أن يتضمن قرار الحل تعيين مصف أو أكثر لمدة وبمقابل يحددهما 0 ولوزير الشؤون الاجتماعية أن يصدر قرارا بإلغاء التصرف المخالف أو بإزالة سبب المخالفة أو بعزل مجلس الإدارة أو بوقف نشاط الجمعية وذلك في أي من الحالتين الآتيتين :

1- عدم انعقاد الجمعية عامين متتاليين أو عدم انعقادها بناء على الدعوة لانعقادها تنفيذا لحكم الفقرة الثانية من المادة (40) من هذا القانون 0

2- عدم تعديل الجمعية نظامها وتوفيق أوضاعها وفقا لأحكام هذا القانون 0 كما يجوز لوزير الشؤون الاجتماعية الاكتفاء بإصدار أي من القرارات المذكورة في الفقرة السابقة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة الأولى ، وذلك بدلا من حل الجمعية 0

ولكل ذي شأن الطعن على القرار الذي يصدره وزير الشؤون الاجتماعية أمام محكمة القضاء الإداري وفقا للإجراءات والمواعيد المحددة لذلك ، ودون التقيد بأحكام المادة (7) من هذا القانون ، وعلى المحكمة أن تفصل في الطعن على وجه الاستعجال وبدون مصروفات 0

ويعتبر من ذوى الشأن فى خصوص الطعن أى من أعضاء الجمعية التي صدر فى شأنها القرار ومن حيث إن المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200(أ) لسنة 1966 والذي وقعت عليه مصر فى 1967/8/4 والمعمول به اعتباراً من 1976/3/23 تنص على أن " 1- لكل فرد الحق فى حرية تكوين الجمعيات مع آخرين 2- لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلك تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية فى مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم " وتنص

ومن حيث إن مفاد النصوص المتقدمة ، أن الدستور قرر أن المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة ، وأن حرية تكوين الجمعيات مكفول للجميع باعتبارها من الحريات الأساسية للمجتمع وأحال إلى القانون تنظيم هذه الحريات ، وقد اشترط المشرع عند إنشاء الجمعيات المخاطبة بأحكام القانون رقم 84 لسنة 2002 أن يكون لها نظام أساسي مكتوب وموقع عليه من المؤسسين وأن تتخذ لمركز إدارتها مقراً ملائماً فى جمهورية مصر العربية وألا يكون من بين أغراضها ممارسة أي نشاط من الأنشطة الواردة بالمادة (11) من القانون ، وقد ألزم المشرع جهة الإدارة بقيد النظام الأساسي للجمعية خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه وبحث توافر شروط القيد بقيد ملخص النظام الأساسي للجمعية فى السجل الخاص المعد لذلك خلال ستين يوماً من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مصحوباً بالمستندات المشار إليها فى المادة (5) من هذا القانون ، فإذا مضت الستون يوماً دون إتمامه اعتبر القيد واقعاً بحكم القانون . وثبتت الشخصية الاعتبارية للجمعية بإجراء هذا القيد أو بمضي ستين يوماً من تاريخ قيام ممثل جماعة المؤسسين بتقديم طلب القيد مستوفياً، أيهما أقرب .

وحيث إن المشرع فى قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية سالف الذكر تعرض بالإيضاح والبيان والشرح للمخالفات التي ترتكبها الجمعيات وحدد الإجراءات والجزاءات التي يجوز توقيعها فى حالة وجود هذه المخالفات ، وتدرج بها قوة وضعفاً ، فبدأ بأشد الجزاءات وقعاً وإيلاماً وأثراً على الجمعية وهو حلها ، ويعد الحل أقصى ، بل أقصى جزاء يمكن توقيعها على الجمعية ، إذ هو جزاء من شأنه إنهاء حياتها وإعدام كيانها ومحوها من الوجود القانوني ، ثم أتبع المشرع جزاء الحل بجزاء آخر أخف وطأة وأقل شدة من الحل ، وهو تجريد نشاط الجمعية لمدة موقوتة ، ثم تلاه جزاء ثالث لا ينال من كيان الجمعية كشخص معنوي ، بل يطال الهيئة القائمة على إدارتها ، وذلك بعزل مجلس الإدارة كله أو إسقاط عضوية بعض أعضائه ، واختتم المشرع هذه الجزاءات بأخفها وطأة وأثراً على الجمعية وإدارتها ، وذلك بتدخل الجهة الإدارية بإعلان بطلان وإلغاء التصرف المخالف للقانون أو إزالة أسباب المخالفة المنسوبة للجمعية ومما لا شك فيه أن الجزاء الأخير قد يكون جزاءً أصلياً ووحيداً غير مصاحب لجزاء آخر أشد من الجزاءات المذكورة ، ولا هدف له سوى توفيق

أوضاع وتصرفات الجمعية وإعادتها إلى جادة المشروعية وسيادة القانون مع تنبيه إدارة الجمعية إلى وجودها لتلافى ارتكابها مستقبلاً ، وقد يكون جزاءً تبعياً مصاحباً لأحد الجزاءات الثلاثة الأشد التي سبق ذكرها .
ومن ناحية أخرى فإنه لما كانت جزاءات حل الجمعية ، أو إيقاف وتجميد نشاطها لفترة محددة ، أو عزل مجلس إدارتها ، كله أو بعضه من الجزاءات الخطيرة التي تعد تدخلاً مباشرة في شئون الجمعية مما يحمل عنواناً ومساساً بإحدى مؤسسات المجتمع المدني التي تمثل إحدى ركائز الديمقراطية الحديثة ، فقد أحاطها المشرع بالعديد من الضمانات القانونية ، وأخصها ارتكاب إحدى المخالفات الواردة حصراً بالمادة رقم 42 من القانون المذكور ، ودعوة الجمعية لسماع أقوالها ، وأخذ رأى الاتحاد العام للجمعيات ، وصدور قرار مسبب من وزير الشئون الاجتماعية .

وبمطالعة حكم الفقرة الأولى من المادة رقم 42 من القانون يبين منها جلياً أنها قد أجازت حل الجمعية في حالة ارتكابها لإحدى المخالفات الجسيمة الواردة بها ، ومنها التصرف في أموالها أو تخصيصها في غير الأغراض التي أنشأت من أجلها ، وارتكاب مخالفة جسيمة للقانون

ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جري على أن صدور القرار الإداري محتذياً الإجراءات ومراعيًا للشكليات التي تطلبها القانون لا يعفي بحال تدثره بالسلامة القانونية وصيرورته محصناً ضد السحب الإداري أو الإلغاء القضائي ، ذلك أنه يتعين دوماً أن تتوافر للقرار الإداري الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ للإدارة أن تتدخل لإصداره ، و القضاء الإداري حال مراقبته لمشروعية هذا القرار عليه أن يتثبت من قيام هذه الوقائع و صحة تكييفها القانوني فإن تبين أن هذه الأسباب غير صحيحة أو أن الإدارة توهمت صحتها بحسن نية يكون القرار الإداري قد فقد سنده القانوني الذي يركز إليه و شابه عيب مخالفة القانون لافتقاده الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه ، أو لوقوع الخطأ في تطبيق القانون بسبب الخطأ في فهم الواقع .

ومن حيث إن المستقر عليه ، انه يجب التفرقة بين وجوب تسبب القرار الإداري كإجراء شكلي قد يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقاً وحقا كركن من أركان انعقاده فلئن كان الإدارة غير ملزمة بتسبب قرارها إلا إذا أوجب القانون ذلك عليها وعندئذ يتعين عليها تسبب قرارها وإلا كان معيباً بعبء شكلي ، أما إذا لم يوجب القانون تسبب القرار فلا يلزمها ذلك كإجراء شكلي لصحته ، بل ويحمل القرار على الصحة كما يفترض فيه ابتداء قيامه على سبب صحيح ، وذلك كله حتى يثبت العكس - لئن كان ذلك كذلك ، إلا أن القرار الإداري ، سواء أكان لازماً تسبب كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبب لازماً ، يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً ، أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده باعتبار القرار تصرفاً قانونياً ، ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه ، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ، ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار (يراجع في ذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3471 سنة قضائية 32 بجلسة 1992/12/29).

ومن نافذة القول - فلا بد أن نشير - وبحق - انه ولئن كان إجراء التحفظ غير وارد ضمن الجزاءات المقررة بقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية - إلا انه وفي ذات الوقت لا يمكن اعتباره بدعة قانونية أو حيلة تشريعية تمت بأداة غير قانونية وتشريعاً منفرداً بغير أدواته الطبيعية - فهذا الإجراء بمفهومه العام يدخل ضمن حزمة التدابير الوقائية التي من حق الجهة الإدارية المختصة اتخاذها والقيام بها كلما دعت الضرورة لاتخاذها ومن ثم فليس المقصود به المصادرة بمعناها الفني إنما يدخل في نطاق الإجراءات التمهيدية السابقة لعملية المراجعة والتفتيش من قبل الجهات الإدارية تمهيداً للوقوف على مدى اتفاق أغراض تلك الجمعيات مع أهداف القانون والصالح العام ومن ثم تحديد توقيع الجزاء من عدمه في ضوء ما أسفرت عنه عمليات الرقابة والتفتيش وبمعنى آخر يكون من حق الجهات الإدارية القيام بالتحفظ ولكن بشرط إن يعقب هذا الإجراء إجراء آخر تالي له هو أعمال صحيح سلطتها القانونية في الرقابة والتفتيش فلا عبره بهذا الإجراء وحده قائماً بذاته حتى لو كان تنفيذ لحكم قضائي فهو بطبيعته إجراء مؤقتاً قصد به مجرد تمكين الجهة الإدارية من وضع يدها على مفاتيح الخلل التي تشوب تصرفات الجمعية أو المؤسسة الأهلية ومن ثم فهو إجراء مرتبط ارتباطاً العلة بالمعلول بما تتخذه الجهة الإدارية من إجراءات تاليه له ، وبالتالي فإن قيام الجهة الإدارية بحبس الأموال والممتلكات

المتحفظ عليها وحرمان أصحاب الحق فيها من الانتفاع بها أو التصرف فيها دون سبب مشروع أو مبرر سانغ أو دون أن يتبع ذلك أى من الإجراءات التي بينها القانون لا يخرج في الحالة المعروضة عن فرضين :

1- أن تكون جهة الإدارة قد أضمرت مصادرة هذه الأموال مصادرة عامة وفي هذه الحالة تكون قد خالفت أحكام الدساتير المتعاقبة والمبادئ الدستورية العامة التي حظرت المصادرة العامة حظراً مطلقاً، ولم تجز المصادرة إلا بحكم قضائي. وتكون في ذات الوقت قد خالفت نصوص القانون.

2- أو أن تكون جهة الإدارة قد اتجهت إرادتها - دون قصد المصادرة - إلى مجرد حبس هذه الأموال تحت يدها وحرمان أصحاب الحق فيها من الانتفاع بها ، وفي هذه الحالة فإنه مع غياب صدور حكم قضائي أو قرار من سلطة مختصة بفرض الحراسة على تلك الأموال ، يبيت ذلك التصرف من جهة الإدارة فاقدًا لأي مبرر أو سبب قانوني مشروع.

– هذا في ظل الظروف العادية أما في ظل الظروف الاستثنائية والتي يختلط بها الغث بالثمين فتكون أوسع نطاقاً من سابقتها وتتيح لجهة الإدارة إجرائه ولو لم يكن بحكم قضائي ، غير ان ذلك مناطه توافر الدلائل والقرائن القاطعة التي تسفر عنها نتيجة التفتيش وبخاصة فيما يتعلق بمدى اتصال تلك الجمعيات بالكيانات الإرهابية وثبوت قيام بعض المنتسبين إلى تلك الجمعيات بارتكاب جرائم قتل ونسف وتدمير وأعمال إرهابية تلاحقت وازدحمت بصورة مروعة احدث بالأمن إخلال خطير وبسطت على البلاد سحابة سوداء من الإرهاب – وسواء كانت تلك التدابير الوقائية تمت في ظروفها العادية أو الاستثنائية فهي ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون ويتعين ان تخضع لرقابة القضاء بالطريق المباشر و غير المباشر إلا انه ومن الجهة الأخرى ينبغي أن يترك للسلطة القائمة على اتخاذ تلك التدابير وهي تواجه ظروف استثنائية دقيقة تعمل فيها على إقرار الأمن وحفظ النظام في البلاد وتقوم على تأمين سلامة جيوشها في الداخل والخارج قدرا من السلطة التقديرية يسمح لها بالتحرك بحرية واسعة و تقدير ما يجب عليها اتخاذه من التدابير والإجراءات تختلف في مداها ووجوب بسط الرقابة عليها ، عن السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة في الظروف العادية والمألوفة – وفي المقابل ينبغي أن يكون الأجراء الذي اتخذته السلطة القائمة في ظل حالة الضرورة خاضعا للقانون الذي تكفل بوضع أحكامه وان يكون إجرائه على مقتضى هذه الأصول والأحكام وفى نطاق الحدود والضوابط وإلا كان ما يتم اتخاذه التدابير والإجراءات مجاوزا لهذه الحدود عملا مخالفا للقانون مما تنبسط عليها رقابة القضاء – وتلك القاعدة

– ومن ناحية أخرى فان كانت السلطة التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، وإن كان الأصل فيها هو إطلاقها، إلا أن القيود التي قد يفرضها الدستور لصون هذه الحقوق من صور العدوان المحتمل عليها، هي التي تبين تخوم الدائرة التي لايجوز أن يتداخل التنظيم التشريعي فيها هادماً للحقوق التي يكفلها الدستور، أو مؤثراً فى محتواها بما ينال منها ومن ثم تمثل هذه الدائرة مجالاً حيويًا لا يتنافس الحق إلا من خلالها، ولا يكون تنظيم هذا الحق ممكناً من زاوية دستورية إلا فيما وراء حدودها الخارجية، ليكون اقتحامها مجانبا لتنظيمه، وعدوانا عليه أدخل إلى مصادره أو تقييده. كذلك لايجوز أن تنفصل النصوص القانونية التي نظم بها المشرع موضوعا محدداً عن أهدافها، بل يجب أن تكون هذه النصوص مدخلاً إليها، وموطناً لإشباع مصلحة عامة لها اعتبارها • *appropriate means to justifiable ends* ومرد ذلك، أن كل تنظيم تشريعي لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصوداً لذاته • بل مرماه إنفاذ أغراض بعينها يتوخاها، وتعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة العامة التي أقام المشرع عليها هذا التنظيم باعتبارها أداة تحقيقها، وطريق الوصول إليها. وحيث إن ما نص عليه الدستور من قيام نظام الحكم على أساس ديموقراطي، ومباشرة الشعب لحقوق السيادة في الحدود التي نص عليها، قد دل على أنه في مجال حقوق المواطنين وحررياتهم، فإن مضمون القاعدة القانونية التي تسمو في الدولة القانونية عليها، و تنقيد هي بها، إنما يتحدد على ضوء مستوياتها التي ألزمتها الدول الديمقراطية باطراد في مجتمعاتها، واستقر العمل فيما بينها على انتهاجها فى مختلف مظاهر سلوكها، باعتبار أن التقيد بها مفترض أولى لتوكيد خضوعها للقانون ، وبما لا إخلال فيه بتلك الحقوق التي يعتبر التسليم بها فى الدول الديمقراطية -ووفقاً لمعايير تطبيقها لديها- معبراً عن إقرارها لضماداتها، ونزولها بالقيود عليها إلى الحدود التي تقتضيها الضرورة، وبما لا يعطل جوهرها *essential core* ، إنفاذاً لفعاليتها، واستيفاءً لدورها في مجال إشباع المصالح المرتبطة بها • ويندرج

تحتها أن يكون لكل شخص حق مكتمل ومتكافئ مع غيره، في محاكمة علنية ومنصفة، تقوم عليها محكمة مستقلة محايدة، تتولى الفصل في حقوقه والتزاماته المدنية، بما يعكس المقاييس المعاصرة التي تلتزمها الأمم المتحضرة في تنظيماتها، • وحيث إن الدستور -إعلاء من جهته لدور الملكية الخاصة، وتوكيداً لإسهامها في صون الأمن الاجتماعي - كفل بالمادتين 32 و 34 حمايتها لكل فرد - وطنياً كان أم أجنبياً- ولم يجز المساس بها إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحدود التي يقتضيها تنظيمها، باعتبارها عائدة - في الأعم من الأحوال - إلى جهد صاحبها، بذل من أجلها الوقت والعرق والمال، وحرص بالعمل المتواصل على إنمائها، وأحاطها بما قدره ضرورياً لصونها، معبداً بها الطريق إلى التقدم، كافلاً للتنمية أهم أدواتها، محققاً من خلالها إرادة الإقدام، هاجعاً إليها لتوفر ظروفاً أفضل لحرية الاختيار والتقرير، مطمئناً في كنفها إلى يومه وغده، مهيمناً عليها ليختص دون غيره بثمارها ومنتجاتها وملحقاتها، فلا يردده عنها معتد، ولا يناجز سلطته في شأنها خصيم ليس بيده سند ناقل لها، ليعتصم بها من دون الآخرين، وليلتزم من الدستور وسائل حمايتها التي تعينها على أداء دورها، وتقيها تعرض الأغير لها سواء بنقضها أو بانتقاصها من أطرافها • ولم يعد جائزاً بالتالي أن ينال المشرع من عناصرها، ولا أن يغير من طبيعتها، أو يجردها من لوازمها، ولا أن يفصلها عن أجزائها أو يدمر أصلها، أو يقيد من مباشرة الحقوق التي تنفرع عنها في غير ضرورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية • ودون ذلك تفقد الملكية ضماناتها الجوهرية، ويكون العدوان عليها غصباً، واقتنائاً على كيانها أدخل إلى مصادرتها • وبقدر اتساع قاعدة الملكية تتعدد روافدها، وتتنوع استخداماتها، لتشكل نهراً يتدفق بمصادر الثروة القومية التي لايجوز إهدارها، أو التفريط فيها أو بعثرتها تبديداً لقيمتها، ولا تنظيمها بما يخل بالتوازن بين نطاق حقوق الملكية المقررة عليها، وضرورة تقييدها نأياً بها عن الانتهاز، أو الإضرار بحقوق الآخرين • ذلك أن الملكية -في إطار النظم الوضعية التي تزواج بين الفردية وتدخل الدولة- لم تعد حقا مطلقاً، ولا هي عصية على التنظيم التشريعي • وليس لها من الحماية ما يجاوز الانتفاع المشروع بعناصرها • ومن ثم ساع تحميلها بالقيود التي تتطلبها وظيفتها الاجتماعية • وهي وظيفة لا يتحدد نطاقها من فراغ، ولا تفرض نفسها تحكماً، بل تملئها طبيعة الأموال محل الملكية، والأغراض التي ينبغي رصدها عليها، محددة على ضوء واقع اجتماعي معين، في بيئة بذاتها لها توجهاتها ومقوماتها، وبمراعاة أن القيود التي يفرضها الدستور على حق الملكية، للحد من إطلاقها، لا تعتبر مقصودة لذاتها، بل غايتها خير الفرد والجماعة

ومن ثم فإن مثل هذه الواقعة التي تقوم -في إطار النزاع الراهن- على التحفظ على أموال الأشخاص الطبيعيين وممتلكاتهم ، لا تدخل في تكوين المراكز القانونية التي لا تعتبر كذلك "إلا بافتراض مشروعية عناصرها جميعاً" • ولا يتصور بالتالي أن يستقيم بها التباين بين مركزين قانونيين، ذلك أن انعدامها لا يُضيفها إلى أيهما، ولا يخول أحداً أن ينتقص من القواعد الإجرائية والموضوعية التي حددها الدستور لإسباغ الحماية الواجبة لحق الملكية وذلك لأمرين • **أولهما:** أن صون الملكية من زاوية القواعد الإجرائية والموضوعية التي بسطها الدستور والمشرع عليها، لا ينفصل عن مبدأ خضوع الدولة للقانون المنصوص عليه في الدستور محدداً وفق المقاييس المعمول بها في الدول الديمقراطية، ومعزراً باستقلال القضاة وحصانتهم كضمانين أساسيين يكفلان حقوق المواطنين وحررياتهم، ذلك أن الدولة القانونية هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها بقواعد تلو عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها، لتهمين عليها محددة طرائقها ومضموناتها. يؤيد ذلك، أن السلطة - أيا كان موقعها أو توجهها - لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد يمارسها تعالياً أو استبداداً، بل يباشرها من يتقلدها نيابة عن الجماعة ولصالحها، وتقيداً بقيمتها، وكان من الحتم بالتالي أن يقوم بنيان الدول جميعها - ومن خلال التزامها بالمفهوم المعاصر للديمقراطية، وسعيها لبناء الشخصية المتكاملة لمواطنيها - على مبدأ مشروعية السلطة The principle of de jure legitimate authority، معزراً بمبدأ الخضوع المتكافئ للقانون Equal subjection to the rule of law، ليعملاً معاً كمبدأين متكاملين متساندين، ضماناً لتنظيم السلطة وفق أسس محددة، لا تخرج بها عن أهدافها انحرافاً، ولا تميل بممارستها عدواناً، لتظل القاعدة القانونية محوراً لكل عمل، وإطاراً يبين حدود الدائرة التي لايجوز لأحد أن ينال منها، ورادعا ضد العدوان • ولأن الدولة القانونية دون غيرها، هي التي يتوافر لكل مواطن في كنفها - ومن خلال نظمها - الضمانة الأولية والمبدئية، لصون الحقوق والحرريات التي كفلها الدستور والقانون، فلا تختص فئة ممن يملكون حقوق يستقلون بها، ولو كان من حرموا

منها يساؤونهم فيها • **ثانيهما:** أن مبدأ المساواة أمام القانون، أساس للعدل، وهو أدخل إلى جوهر الحرية، وأكفل لإرساء السلام الاجتماعي. ولئن جاز القول بأن الأصل في كل تنظيم تشريعي أن يكون منطويا على تقسيم أو تصنيف Classification أو تمييز من خلال الأعباء التي يلقيها على البعض، أو المزايا التي يمنحها لفئة دون غيرها؛ إلا أن اتفاق هذا التنظيم مع أحكام الدستور، يفترض ألا تنفصل النصوص القانونية التي نظم بها المشرع موضوعا محددا، عن أهدافها، ليكون اتصال الأغراض التي توخاها، بالوسائل إليها، منطقيًا، وليس واهيا أو واهنا، بما يخل بالأسس الموضوعية التي يقوم عليها التمييز المبرر دستوريا.

ومن حيث أنه بتطبيق ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق ان الجهة الإدارية كانت قد أصدرت قرارها المطعون فيه متضمنا التحفظ على عدد 138 فرع من فروع الجمعية الشرعية للعاملين بالكتاب والسنة دون ان تراعى الإجراءات القانونية التي نص عليها قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية ودون ان تستنهض موجبات مهامها في إجراء عمليات الرقابة للوقوف على مدى مخالفة الجمعيات المتحفظ عليها لأحكام القانون المنظم لعملها حيث انه في إطار الإشراف والرقابة المحكمتين التي تمارسها كل من وزارة التضامن الاجتماعي ومديريات الشؤون الاجتماعية على كافة وثائق ومكتبات وسجلات الجمعيات الأهلية وكذا ميزانياتها إيرادا ومصروفا وفقا للصلاحيات التي يتيحها القانون المذكور لهذه الجهة الإدارية والسالف بيانها فقد خلا الرد المقدم من الدولة من اي بيان أو إفادة بمؤاخذه الوزارة أو اي من المديريات المختصة التي تتبعها فروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها لهذه الفروع عن مخالفات وقعت منها تتعلق بتلقي دعم مالي أو توجه إنفاق مالي غير مشروع أو أن يكون قد طلب في هذه الجمعية سحب اي قرار لجمعياتها العمومية أو مجالس إدارتها لمخالفة القانون أو لأنظمتها الأساسية أو أن يكون قد وجه لهذه الفروع ملاحظات على أعمالها تنطوي على ثبوت أن حقيقة أغراضها هي استهداف او ممارسة نشاط من الأنشطة المحظورة في المادة (11) من قانون الجمعيات سالف الذكر وبصفة خاصة الأنشطة المتعلقة بإنشاء أو الانضمام إلى جمعيات سرية أو تكوين سرايا أو تشكيلات عسكرية أو ذات طابع عسكري او ممارسة السياسة باى وجه أو مخالفة النظام العام بما يخل بالأمن القومي وتستحق بها توقيع احد الجزاءات الواردة في المادة (42) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 " . وان رد الأمانة الفنية للجنة المعنية بتنفيذ حكم محكمة القاهرة للأمر المستعجلة سالف التنويه ، باستناد قرار التحفظ على فروع الجمعية الشرعية على ما ورد من قطاع الأمن الوطني من تحريات تضمنت ما يفيد قيام هذه الجمعيات بمباشرة أنشطة لصالح جماعة الإخوان المسلمين وان أعضاء مجالس هذه الجمعيات هم من المنتمين إلى الجماعة المحظور نشأتها ، وإذ لم يصاحبه إرفاق محاضر جمع الاستدلالات بالتحريات المثبتة لجميع الإجراءات التي قام بها وقت اتخاذ الإجراءات ومكان حصولها ومن ثم سؤالهم حتى تكون تحت نظر المحكمة لتبسط رقابتها عليها لتمحيصها والتأكد من استخلاصها للنتيجة التي انتهت إليها الجهات الأمنية وحتى تكون أيضا أمام الخصوم التي تشهد عليهم هذه التحريات يتناضلون فيها تحقيقا فيها كحق الدفاع ، مما يكون معه الرد المذكور وقد ورد مبهماً ومجملًا فيه بيان وجه انتماء فروع الجمعية الشرعية لجماعة الإخوان ونوع نشاطها معها – ماليا كان ام غير ذلك – ومدى مساهمة فيما نسب إلى هذه الجماعة من اتهامات ودون تحديد وقائع محددة وملموسة هو رد جاء قاصرا عن حد الكفاية للتحويل عليه بمفرده كدليل لإثبات علاقة فروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها بتنظيم الإخوان المسلمين ، لاسيما أن رد الأمانة الفنية لم يشر إلى ثمة تحقيقات جنائية قائمة أو منتهية بشأن اتهامات وجهت لأعضاء مجالس إدارات فروع الجمعية الشرعية لعلاقتهم أو لكونهم من تنظيم الإخوان المسلمين ، كما لم يشر إلى قيام اللجنة بمباشرة تحقيقات تأكدت فيها من صحة التحريات وبعد استدعاء ممثلي الفروع أو مكاتبتها لسماع وجهة نظرها ورددها على ما نسب إليها من اتهامات قبل التحفظ على أموالها ، وعليه يبين مما تقدم جمعية أن القرار المطعون فيه قد صدر بالمخالفة للقانون لتعديه على اختصاص وزير التضامن الاجتماعي السلطة المختصة وفقا للمادة (42) من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 ، وكذلك التحفظ على فروع الجمعية الشرعية ماليا وإداريا على غير ما حددته المادة المنوه عنها لوزير التضامن الاجتماعي من جزاءات وإجراءات لدى ارتكاب اي من الجمعيات الأهلية ما يخالف القانون أو ما تخرج به عن أنظمتها الأساسية ، وان القرار المطعون فيه ومن ناحية ثانية وعلى ما كشف عنه أيضا ظاهر الأوراق لا يعد كافيا لإصداره بما يتضمن تقييدا لحق

الاجتماع ومساسا بحق الملكية - كحقين دستوريين - بالتحفظ على فروع الجمعية الشرعية ماليا وإداريا لاستناده إلى مجرد قاله التحريات دون وجود مفرداتها ودون دعمها بأدلة أخرى تساندها تجعل من القرار المطعون فيه لم يستند سوى على الشبهات التي لا تستقيم بها أدلة قطعية مشكلا عدوانا على ملكية فروع الجمعية الشرعية المتحفظ عليها بتعطيله استعمالها من الفروع مالكتها ومن ثم الانتفاع بها على الوجه المقرر بأنظمتها الأساسية بغير مقتضى من القانون ، لاسيما أن إجراءات التحفظ وان كانت مستساغة في ظل تعاقب ثورتين على البلاد لم تكن قواعد المشروعية تجد فيه مجالها الطبيعي والمناخ الذي تزدهر فيه ، بحسبان أن الثورتين كانتا في مطلع سنواتهما الأولى تسعيان إلى تحقيق هدفهما الأساسي في التغيير ، ولو على حساب المشروعية - إلا أنه وقد استقرت للثورة أوضاعها وتبلور شكل النظام السياسي لها بصدور دستور سنة 2014 ، فقد كان يتعين أن تحل قواعد المشروعية وترسخ مبادئها سيما في مجال الحقوق العامة والضمانات الأساسية للأشخاص والأموال الخاصة والتي تعارف المجتمع الدولي وكافة الشرائع على تعريفها بحقوق الإنسان.

ومن حيث انه ن ركن الاستعجال ، فان من المقرر في قضاء هذه المحكمة " إن اي مساس أو انتقاص من حق دستوري ينطوي بحكم اللزوم القانوني على استعجال يتعين معه الاستجابة إلى طلب تدارك الاثار المترتبة عليه - وعلى هذا المقتضى ، ولما كان البادي من ظاهر الأوراق أن القرار المطعون فيه وفقا لما تقدم بيانه صدر ماسا بكل من حق الاجتماع وحق الملكية كحقين دستوريين ، خاصة حق الملكية مستهدفا منع فروع الجمعية الشرعية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية في التصرف في كافة أموالها العقارية والمنقولة والسائلة وتجميد حساباتها البنكية وهو ما يترتب معه قيام نتائج يتعذر تداركها ومنها ما ذكره المدعي بصفته ولم تجده الجهة الإدارية مما يسببه تجميد أموال فروع الجمعية من جعلها غير قادرة على تحمل تكاليف ومصاريف ونفقات المستحقين من الأطفال الأيتام الذين تصرف لهم إعانات شهرية لنفقتهم وكذا الأرامل وأمهات الأيتام والمستفيدين من العلاج المجاني ، وكذلك ما يسببه القرار المطعون فيه من فقد الثقة من جانب المتبرعين لفروع الجمعية الشرعية الداعم الرئيسي للمشروعات الخيرية بما يؤدي إلى تداعيات سلبية على المستفيدين خاصة من مراكز الأطفال المبتسررين ومراكز الغسيل الكلوي ومراكز الأورام ومركز علاج الحروق ومشاريع تيسير زواج الفتيات اليتيمات الخ من المشاريع الخيرية التي تسبب القرار المطعون فيه بغير يقتضى قانوني في ارتكابها فضلا عن تأثير رواتب موظفي الفروع بما يخشى معه من فوات وتخلص معه المحكمة إلى توافر ركن الاستعجال .

ومن حيث انه وقد توافر ركني الجدية والاستعجال في القرار المطعون فيه ، الأمر الذي نرى معه وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مع ما يترتب عليه من أثار اخصها رفع الحظر المفروض على فروع الجمعية الشرعية في التصرف في أموالها العقارية والمنقولة والسائلة البنكية وغيرها .
وإذ ذهب الحكم المطعون فيه أخذا بهذا المسلك فانه يكون قد صادف صحيح حكم القانون ويغدو الطعن عليه مفتقدا لسنده القانوني الصحيح.

ومن حيث إن رفض الطعن يلزم الطاعن مصروفاته عملا بحكم المادة 270 مرافعات

فلهذه الأسباب

نرى الحكم:- بقبول الطعن شكلا ورفضه موضوعا وإلزام الطاعنين المصروفات

المقرر:

مفوض الدولة
المستشار /سراج عبد الحافظ

مستشار.د./عمر حماد

نائب رئيس مجلس الدولة

نوفمبر 2014



مجلس الدولة
هيئة مفوضي الدولة
المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الثالثة

تقرير مفوضي الدولة في الطعنين رقمي 3518 و 5146
لسنة 56ق

المقرر..
مستشار. د / عمر حماد