IJDJL المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع

المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٥

القرار الإدارى كعقبة فى سبيل تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا

معرف الوثيقة الرقمى (DOI) : 10.21608/IJDJL.2025.360721.1271

الصفحات ٢٨٦ - ٣١٨

شعبان أحمد عبد الستار

مجلس الدولة

المراسلة: شعبان أحمد عبد الستار، مجلس الدولة

البريد الإلكتروني: tmsr074@gmail.com

تاريخ الإرسال: ٢٧ فبراير ٢٠٢٥، **تاريخ القبول:** ١٠ يونيو ٢٠٢٥

نسق توثيق المقالة: شعبان أحمد عبد الستار، القرار الإدارى كعقبة فى سبيل تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، المجلة الدولية للفقه والقضاء والتشريع، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢٥، صفحات (٢٨٦ - ٣١٨).

IJDJL International Journal of Doctrine, Judiciary, and Legislation

Volume 6, Issue 2, 2025

The Administrative Decision is an Obstacle to Implementing the Rulings and Decisions of the Supreme Constitutional Court

DOI:10.21608/IJDJL.2025.360721.1271

Pages 286 - 318

Shaban Ahmed Abd Elsatar

Egyptian Counsil of State

Correspondance: Shaban Ahmed Abd Elsatar, Egyptian Counsil of State

E-mail: tmsr074@gmail.com

Received Date: 27 February 2025**, Accept Date :** 10 June 2025

Citation: Shaban Ahmed Abd Elsatar, The Administrative Decision is an Obstacle to Implementing the Rulings and Decisions of the Supreme Constitutional Court, International Journal of Doctrine Judiciary and Legislation, Volume 6, Issue 2, 2025 (286-318).

الملخص

تختص المحكمة الدستورية العليا بنظر منازعات التنفيذ فى أحكامها وقراراتها،مستهدفة إزاحة العوائق التى تنال من جريان آثار أحكامها وقراراتها أو تحول دون أكتمال تنفيذها أو تقيد نطاقها،وإنهاء جميع الآثار الناشئة عنها أو المترتبة عليها بإعدام وجود تلك العوائق ومسبباتها،وأستقر القضاء المتواتر لها على إعتبار القرارات الإدارية إحدى صور تلك العوائق وأخضعتها لرقابتها،إلا أنها فى طريقها لممارسة تلك الرقابة تصطدم بقوة بتساؤلات عدة أولها مدى استلازم أن تكون منازعة التنفيذ هى الملاذ الأخير بإستنفاد كافة طرق الطعن القضائى على القرار الإدارى قبل اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بتلك المنازعة؟فإذا كانت الإجابة بالنفى فننتقل إلى تساؤل آخر من الخطورة بمكان مداره تحديد الحد الفاصل بين اختصاصى المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادارة بالمخالفة لأحد أحكام أوقرارات المحكمة الدستورية العليا،ومتى استبان الغموض التشريعى فى تلك المسألة فيثور التساؤل عن المحكمة المختصة بنظر تنازع الاختصاص السلبى والإيجابى وفض تناقض الأحكام بين جهتى القضاء الإدارى والدستورى؟فضلا عن مدى إلتزام جهة القضاء الدستورى بإجراءات الطعن على القرارات الإدارية المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة رقم٤٧ لسنة ١٩٧٢م كشرط الميعاد والتظلم،واللجوء للجنة التوفيق فى بعض المنازعات عملا بأحكام القانون رقم٧ لسنة ٢٠٠٠م؟ثم تساؤل آخر مفاده ماذا لو شكل القرار المتصور عقبة تنفيذ عمل من أعمال السيادة،هل ستتصدى المحكمة الدستورية العليا لإزاحته من طريق تنفيذ حكمها؟أم أنها ستقضى بعدم اختصاصها بنظر الدعوى لخروج أعمال السيادة من رقابة القضاء عموما؟وهو ما قد يعطى تكئة للسلطة التنفيذية بالمراوغة فى تنفيذ أحكامها تحت ستار أعمال السيادة؟ثم تساؤل آخر عن مدى إعتبار القرارات الإدارية عقبات مادية أم قانونية؟فى سبيل تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا؟ثم تساؤل أخير عن كيفية مواجهة المسلك السلبى لجهة الإدارة بالإمتناع عن تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا؟هل سنعود إلى تلك المحكمة بمنازعة تنفيذ؟أم أن هناك سبل أخرى تضمن التنفيذ الكامل لأحكامها وقراراتها؟لا شك أن الإجابة عن التساؤلات مار بيانها تضع ضمانة تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى على المحك،وستحاول الورقة البحثية الإجابة عنها تباعا.

الكلمات المفتاحية: المحكمة الدستورية العليا ، منازعة التنفيذ ، القرار الإدارى ، عقبة تنفيذ ، أعمال السيادة.

Abstract

The Supreme Constitutional Court is competent to consider implementation disputes in its rulings and decisions, aiming to remove obstacles that undermine the effects of its rulings and decisions, prevent the completion of their implementation, or restrict their scope, and end all effects arising from or resulting from them by eliminating the presence of those obstacles and their causes. Its frequent judiciary has settled on considering administrative decisions as one of the forms of those obstacles and subjecting them to its oversight, but on its way to exercising that oversight it is strongly confronted with several questions. The first to what extent is it necessary for the implementation dispute to be the last resort by exhausting all methods of judicial appeal against the administrative decision before resorting

to the Supreme Constitutional Court in that dispute? If the answer is no, then we move to another question that is extremely dangerous in its context, determining the dividing line between the jurisdiction of the Supreme Constitutional Court and the Council of State in considering requests to cancel administrative decisions issued in violation of one of the rulings or decisions of the Supreme Constitutional Court.one,When the legislative ambiguity in this issue becomes clear, the question arises as to which court is competent to consider the conflict of negative and positive jurisdiction and resolve the contradiction in rulings between the administrative and constitutional judiciary? In addition to the extent of the constitutional judiciary's commitment to the procedures for appealing administrative decisions stipulated in State Council Law No. 47 of 1972 AD, such as the deadline and grievance requirement, and resorting to the Conciliation Committee in some disputes in accordance with the provisions of Law No. 7. For the year 2000 AD? The research paper will attempt to answer these questions.

key Words: The Supreme Constitutional Court, implementation dispute, administrative decision, implementation obstacle, acts of sovereignty.

مقدمة

بالرجوع للتنظيم الإجرائى للمحكمة الدستورية العليا المنصوص عليه بالدستور الحالى لعام ٢٠١٤م وكذا قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م، نجد أن المشرع توقع أن تعترض تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة، عوائق ، تحول دون جريان آثارها كاملة ، فرصد لتلك العقبات نص قانونى يمنح المحكمة الاختصاص بنظر كافة منازعات تنفيذ أحكامها وقراراتها[١]، وأخضع تلك المنازعات للقواعد الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها[٢]، وجاء قضاء المحكمة الدستورية العليا كاشفا عن مفهوم منازعة التنفيذ فى أحكامها وقراراتها بأنها تلك المنازعة التى تطرح على المحكمة العوائق التى تحول قانونا دون اكتمال تنفيذ أحكامها وقراراتها، مستهدفة إزاحتها من طريق هذا التنفيذ، وإنهاء جميع الآثار الناشئة عنها أو المترتبة عليها، بإعدام وجود تلك العوائق ومسبباتها.[٣]

---

[١] تنص المادة ١٩٢من الدستور الحالى لعام ٢٠١٤م على أنه « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح،.....، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها،.....»،

[٢] تنص المادة (٥٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أنه « تفصل المحكمة دون غيرها فى كافة المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة منها، وتسرى على هذه المنازعات الأحكام المقررة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها، ولا يترتب على رفع المنازعة وقف التنفيذ، ما لم تأمر المحكمة بذلك حتى الفصل فى المنازعة «، ويراجع بشأن منازعة التنفيذ فى أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى : د. دعاء محمد ابراهيم بدران، نفاذ أحكام المحكمة الدستورية العليا، «دراسة مقارنة»، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ٢٠١٣م، ص ٢٨١ حتى ٢٨٦، د. نايف خالد نايف المطيرى، حجية الحكم الصادر فى الدعوى الدستورية وتنفيذه فى الكويت «دراسة مقارنة»، رسالة دكتوراه جامعة القاهرة ٢٠١٠م، ص٣٦٦ وما بعدها، المستشار الدكتور . حمدان حسن فهمى، حجية أحكام القضاء الدستورى وآثارها، رسالة دكتوراه ، جامعة الأسكندرية ، ٢٠٠٦م ، ص ٤٠٧ ـ ٤٢٥.

[٣] يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٩ لسنة ٤٠ قضائية «تنازع» بجلسة ٢٠١٩/٣/٢م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المكتب الفنى، المجلد الرابع، ص ٣٢٧١.

كما حرص المشرع الدستورى على منح الحجية المطلقة لأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، وجعلها ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة[٤]، وهو ما يعنى توجيهه لكافة سلطات الدولة بالنزول على أحكام المحكمة وقراراتها، وإعمال مقتضاها، وتنفيذها، فلا يملكون من ذلك فكاكا[٥]، إلا أنه يتصور فى الواقع العملى أن تخالف إحدى سلطات الدولة أحد أحكام أو قرارات المحكمة الدستورية العليا، بالامتناع عن تنفيذه، أو التنفيذ المنقوص أو الخأطى له، فالسلطة التنفيذية قد تفرض ــ عن عمد أو دونه ـ من العوائق ما يحول دون بلوغ ثمرة الحكم أو القرار الصادر عن المحكمة الدستورية العليا، الأمر الذى يصيب ضمانة تنفيذه فى مقتل، وهنا يثور التساؤل كيف يمكن رد الأمور إلى نصابها وصوابها؟ كيف يمكننا تحويل أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا من إعلان نظرى غير محسوس إلى واقع عملى ملموس؟

وفى معرض الإجابة عن هذا التساؤل سنجد من يخبرنا على الفور بأن المحكمة الدستورية العليا اعتبرت القرارات الإدارية عقبة فى سبيل إعمال آثار أحكامها وقراراتها الملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، متى لم تلتزم الأخيرة بتلك الآثار، وهو ما يستفاد من قولها « تدخل المحكمة الدستورية العليا ـ وفقا لنص المادة ٥٠ من قانونها الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م ـ لهدم عوائق التنفيذ التى تعترض أحكامها، وتنال من جريان آثارها فى مواجهة الأشخاص الإعتباريين والطبيعيين جميعهم، دون تمييز، بلوغا للغاية المبتغاة منها فى تأمين حقوق الأفراد وصون حرياتهم، يفترض ثلاثة أمور، أولها : أن تكون هذه العوائق ـ سواء بطبيعتها أو بالنظر إلى نتائجها ـ ولو كانت تشريعا أو حكما قضائيا أو قرارا إداريا أو عملا ماديا، حائلة دون تنفيذ أحكامها أو مقيدة لنطاقها . ثانيها : أن يكون إسنادها إلى تلك الأحكام وربطها منطقيا بها ممكنا، فإذا لم تكن لها بها من صلة، فأن خصومة التنفيذ لا تقوم بتلك العوائق، بل تعتبر غريبة عنها، منافية لحقيقتها وموضوعها. ثالثها: أن منازعة التنفيذ لا تعد طريقا للطعن فى الأحكام القضائية، وهو ما لا تمتد إليه ولاية هذه المحكمة «.[٦]

إلا أن المحكمة الدستورية العليا فى طريقها لممارسة رقابتها على مسلك السلطة التنفيذية للتحقق من مدى إعمالها آثار أحكامها وقرارتها، تصطدم بقوة بتساؤلات عدة أولها ما إذا كان يلزم استنفاد كافة طرق الطعن القضائى على القرار الإدارى قبل اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة التنفيذ ضده ؟ بحيث تكون منازعة التنفيذ هى الملاذ الأخير، فإذا كانت الإجابة بالنفى، فننتقل إلى تساؤل آخر فى منتهى الخطورة متمثل فى تحديد الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية، فالقرار الإدارى المخالف لحكم المحكمة الدستورية العليا يمكن الطعن عليه أمام مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة فى نظر الطعن على القرارات الإدارية، وباعتبار أن مخالفة الحكم الدستورى هى مخالفة للقانون بمعناه الواسع ـ كون أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا تنزل فى النظام القانونى المصرى منزلة النص القانونى ـ ، كما يمكن الطعن على القرار ذاته أمام المحكمة الدستورية العليا باعتباره عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها عملا بالمادة ٥٠ من قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م، وفى ظل عدم تحديد الحد الفاصل بين الاختصاصين قد تتمسك كل جهة قضائية بنظر الطعن على القرار الإدارى، وقد تتخلى كلا الجهتين عن نظره، فهنا يثور التساؤل عن المحكمة المختصة بنظر تنازع الاختصاص السلبى والإيجابى بين جهتى القضاء الإدارى

[٤]تنص المادة (١٩٥) من الدستور الحالى لعام ٢٠١٤م على أنه «تُنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، وهى ملزمة للكافة، وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم.....».

[٥]يراجع بخصوص دور سلطات الدولة فى تنفيذ الحكم الدستورى : المستشار الدكتور/ حمدان حسن فهمى، حجية أحكام القضاء الدستورى وآثارها، رسالة دكتوراه، ص ٣٨٠ وما بعدها.

[٦]حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٩ لسنة ٤٠ قضائية «تنازع» بجلسة ٢٠١٩/٣/٢م، مجموعة الأحكام، الجزء ١٧ المجلد الثانى، ص ١٢١٤.

والدستورى؟ كما أنه فى حالة تمسك كل جهة باختصاصها بنظر الطعن على القرار الإدارى، فيثور التساؤل عن مدى إلتزام جهة القضاء الدستورى بإجراءات الطعن على القرارات الإدارية المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م كشرطى الميعاد والتظلم ، واللجوء للجنة التوفيق فى بعض المنازعات عملا بأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م ؟ ثم ماذا لو صدرت أحكام متناقضة فى هذا الشأن، فأى الأحكام أولى بالإتباع والتنفيذ ؟ ثم ننتقل إلى الإجابة عن تساؤل آخر متمثل فى ماذا لو شكل القرار المتصور عقبة تنفيذ عملا من أعمال السيادة، هل ستتصدى المحكمة الدستورية العليا لإزاحته من طريق تنفيذ حكمها؟ أم أنها ستقضى بعدم اختصاصها بنظر الدعوى لخروج أعمال السيادة من رقابة القضاء عموما ؟ وهو ما قد يعطى تكئة للسلطة التنفيذية بالمراوغة فى تنفيذ أحكامها تحت ستار أعمال السيادة ؟ وما ينتج عنه من إهدار ضمانة تنفيذ أحكام جهة القضاء الدستورى، ثم تساؤل أخير مفاده أنه إذا كانت المحكمة الدستورية العليا تعتبر القرارات الإدارية عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها، فكيف يكون الحال بخصوص المسلك السلبى للسلطة التنفيذية ؟ أى لم تصدر تلك السلطة قرار لتنفيذ الحكم أو القرار الدستورى، هل سيخضع هذا المسلك السلبى لرقابة المحكمة الدستورية العليا؟ أم أن هناك سبل أخرى تضمن للمتقاضى التنفيذ الكامل لحكم المحكمة الدستورية العليا دون العودة إليها مرة أخرى بمنازعة تنفيذ؟ لا شك أن الإجابة عن التساؤلات مار بيانها تضع ضمانة تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى على المحك، وسيحاول البحث الماثل الإجابة عنها تباعا.

أهمية الدراسة

لا شك أن لموضوع القرار الإدارى كأحد صور عوائق تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، أهمية بادية غير خافية ، ولم تنل نصيبها من التحليل الفقهى، فأحجم فقه المرافعات عن التصدى بالكتابة والتحليل والتأصيل للتنظيم الإجرائى لمنازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا، معتقدين أن ذلك يدخل في مهمة فقه القانون العام وخاصة الدستورى منه، رغم أن المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية شأنها شأن سائر الجهات القضائية بالدولة وأن اختلفت مهمتها، وفى الناحية الأخرى نجد فقه القانون العام يحجم هو الآخر ـ إلا ما ندر ـ عن الكتابة والتحليل والتأصيل للمسألة ذاتها، معتقدين أنها تدخل فى إطار القانون الإجرائى كون قانون المحكمة رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م أحال لقانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م، فضلا عن أن جل ما كتب في القضاء الدستورى كان منصبا علي الرقابة الدستورية من حيث ضوابطها وآثارها، أما التعرض للتنظيم الإجرائى لمنازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا فكان من الندرة بمكان، وبين هذا وذاك يجد القرار الإدارى كأحد صور عوائق تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا نقص فى الدراسات التأصيلية الفقهية، وهنا تلقى الدراسة حجر فى تلك المياه الراكدة، محاولة لسد القصور الفقهى في تلك النقطة البحثية بإخضاعها للتحليل والمناقشة وإماطة اللثام عنه ، وبيان أوجه القصور فيها ، ومحالة رصد حلول لها.

الدراسات السابقة

لم يصل البحث ـ حسبما انتهى إليه ـ إلى وجود أية دراسات سابقة قائمة بذاتها فى مسألة القرار الإدارى كعقبة فى سبيل تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا ، وجل ما كتب فى منازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا ـ رغم ندرته ـ كان من العمومية بمكان ، أو متناولا بصورة تفصيلية مسائل أخرى متعلقة بمنازعات التنفيذ أمامها.

منهج الدراسة

اعتمدت الدراسة الماثلة على منهجين (أولهما) المنهج التحليلى، حيث قامت بشكل كبير بتحليل الأحكام الصادرة فى منازعات التنفيذ ـ خاصة تلك التى محلها قرار إدارى ـ أمام المحكمة الدستورية العليا، تحليلا كيفيا، بهدف الكشف عن الدلالات والمعانى التى تحملها تلك الأحكام من خلال القراءة المتعمقة لها ومحاولة التوصل إلى معرفة خلفياتها وأبعادها والتى قد تكون مضمرة غير معبر عنها صراحة ، و(ثانيها) المنهج النقدى، ومن خلاله حاولت الدراسة إبراز الإيجابيات والسلبيات فيما يتعلق بالمسائل محل البحث والمناقشة ووزنها بميزان المنطق القانونى، مع محاولة تقويم ما أعوج منها وبيان الرأى فيه.

خطة الدراسة

اشتملت الدراسة الماثلة على مقدمة، ومبحثين ، على النحو التالى:

المبحث الأول: ضوابط الطعن على القرارات الإدارية محل منازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا.

- **المطلب الأول:** استنفاد كافة طرق الطعن القضائى على القرار الإدارى قبل اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة التنفيذ.
- **المطلب الثانى:** الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية.
- **المطلب الثالث:** مدى تقيد المحكمة الدستورية العليا بشروط الميعاد والتظلم واللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات؟

المبحث الثانى: نطاق القرارات الإدارية محل منازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا.

- **المطلب الأول:** ماذا لو شكل القرار المتصور عقبة تنفيذ عملا من أعمال السيادة؟
- **المطلب الثانى:** كيفية مواجهة المسلك السلبى لجهة الإدارة بالامتناع عن تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى؟

خاتمة

المبحث الأول: ضوابط الطعن على القرارات الإدارية محل منازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا

تتدخل المحكمة الدستورية العليا عن طريق منازعة التنفيذ لهدم العوائق التي تعترض تنفيذ أحكامها وتنال من جريان آثارها ، وهنا يثور التساؤل عن ضوابط تحريك تلك المنازعة متى كان العائق قرار إدارى؟ فهل منازعة التنفيذ تكون الطريق الأصلى للطعن على هذا القرار؟ أم أن تلك المنازعة طريق احتياطي للطعن عليه ؟ وبعبارة

أخرى مدى وجوب استنفاد كافة طرق الطعن القضائى على القرار الإدارى قبل اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة التنفيذ؟ فتكون تلك المنازعة هي الملاذ الأخير لإزاحة القرار الإدارى من طريق تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة، وما أن نفرغ من الإجابة عن هذا التساؤل إلا ويتلقفنا تساؤل آخر من الخطورة بمكان عن ماهية الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا ومحاكم مجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية؟ وكيفية فض تنازع الاختصاص الإيجابى والسلبى بين جهتى القضاء الدستورى والإدارى حال الطعن على ذات القرار الإدارى أمامهما في نفس التوقيت ؟ فضلا عن كيفية فض تناقض الأحكام الصادرة منهما في هذا المقام ؟ ثم تساؤل أخير لا يقل أهمية عن سابقيه عن مدى تقيد المحكمة الدستورية العليا بضوابط الطعن على القرارات الإدارية؟ كشرطى الميعاد وسبق التظلم من القرار الطعين على النحو المنصوص عليه بقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ، وكذا سبق اللجوء للجنة التوفيق في بعض المنازعات عملا بأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م ؟ وذلك قبل تحريك منازعة التنفيذ أمامها، ستحاول الدراسة الإجابة عن تلك الأسئلة تباعا.

المطلب الأول: هل يلزم استنفاد كافة طرق الطعن القضائى على القرار الإدارى قبل اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة التنفيذ؟

فى ظل خلو قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م من نص قانونى صريح فى هذا الشأن، وفى ظل تعارض الأحكام المنظمة لمنازعة التنفيذ فى قانون المرافعات مع طبيعة اختصاص المحكمة الدستورية العليا بنظر منازعات التنفيذ فى أحكامها وقراراتها[٧]، فلا مناص من الرجوع لمسلك المحكمة وتلمس مذهبها، الذى نجده بين إتجاهين (أولهما) ذهبت فيه المحكمة إلى أن منازعة التنفيذ أمامها هى الملاذ الأخير، وأنه يجب اللجوء إبتداء لمحكمة الموضوع لكى تعمل آثار الحكم الدستورى، وهو ما يستفاد منه ضرورة الطعن على القرارات الإدارية المتصورة عقبة تنفيذ إبتداء بالإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة، وانتظار كلمتها فى هذا الشأن، ومتى ترأى لصاحب الشأن أن محكمة الموضوع لم تعمل آثار حكم المحكمة الدستورية العليا، كان له اللجوء للمحكمة الأخيرة بمنازعة تنفيذ، وهو ما يستفاد من قولها « وحيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى كذلك على أن إعمال آثار الأحكام التى تصدرها فى المسائل الدستورية، هو من اختصاص محاكم الموضوع، وذلك إبتناء على أن محكمة الموضوع، هى التى تنزل بنفسها على الوقائع المطروحة عليها قضاء المحكمة الدستورية، باعتباره مفترضا أوليا للفصل فى النزاع الموضوعى الدائر حولها، ومن ثم فهى المنوط بها تطبيق نصوص القانون فى ضوء أحكام المحكمة الدستورية العليا، الأمر الذى يستلزم ـ كأصل عام ـ اللجوء إلى محاكم الموضوع بدرجاتها المختلفة، إبتداء، لإعمال آثار الأحكام الصادرة فى المسائل الدستورية على الوجه الصحيح، وليضحى اللجوء إلى هذه المحكمة هو الملاذ الأخير لإزاحة عوائق التنفيذ التى تعترض أحكامها وتحول دون جريان آثارها».[٨]

---

[٧] تجدر الإشارة إلى أن هناك فارق جوهرى بين منازعة التنفيذ فى قانون المرافعات والمنازعة ذاتها أمام جهة القضاء الدستورى، فالأولى غايتها النهائية مواجهة الإشكالات القانونية التى تعترض إجراءات إجبار المدين على الوفاء بدينه، فنطاقها لا يخرج عن دائن ومدين ودين ثابت بسند تنفيذى، أما الثانية فغايتها النهائية كفالة التنفيذ الكامل لأحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى بإزاحة العقبات التى تحول دون ذلك، فلا مجال لفكرة الدائن والمدين أمام جهة القضاء الدستورى.

[٨] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١ لسنة ٤٣ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة السبت الثالث من يوليه سنة ٢٠٢١م، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٢٧ تابع بتاريخ ٢٠٢١/٧/٨م، وحكمها فى الدعوى رقم ٧ لسنة ٤٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة السبت الثامن من مايو سنة ٢٠٢١م والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ١٩ تابع، بتاريخ ٢٠٢١/٥/١٧م.

ويدعم هذا الإتجاه للمحكمة مسلكها عندما قدم إليها طعن على قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين لإنتخاب أعضاء مجلس النواب الجديد، بإعتباره عقبة فى سبيل تنفيذ قرارها الصادر فى الرقابة السابقة بتاريخ ٢٠١٣/٢/١٧م، فقضت المحكمة بأن الرقابة على القرارات الإدارية تدخل في اختصاص القضاء الإدارى وأن طلب وقف تنفيذ القرار الطعين يخرج عن اختصاصها ، بقولها « طلب وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤ لسنة ٢٠١٣م المعدل بالقرار رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٣م بدعوة الناخبين لإنتخاب أعضاء مجلس النواب، هذا القرار، وأيا كان التكييف القانونى له، وما إذا كان يعد من أعمال السيادة، فيخرج بالتالى عن رقابة جهات القضاء كافة، أو كان قرارا إداريا يخرج عن رقابة القضاء الدستورى، ويدخل فى اختصاص القضاء الإدارى، ففى كلا الحالتين فأن الفصل فى طلب وقف تنفيذه لا يدخل فى اختصاص المحكمة الدستورية العليا».[٩]

و(ثانيهما) بخلاف الأول حيث نجد المحكمة تتصدى مباشرة لنظر موضوع منازعة التنفيذ التى محلها قرار إدارى ، دون أن تثير مسألة ما إذا كان اللجوء إليها بهذه المنازعة ملاذ أخير من عدمه، وهو ما يستفاد منه أنه لا يلزم اللجوء أولا لمحكمة الموضوع للطعن على القرار الإدارى المتصور عقبة تنفيذ، باعتبارها هى من تعمل آثار الحكم الدستورى، وانتظار كلمتها فى هذا الشأن، والمثال على ذلك قضاء المحكمة الدستورية العليا بإلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م بدعوة مجلس النواب للإنعقاد فى غضون عام ٢٠١٢م، كونه يمثل عقبة فى سبيل تنفيذ حكمها الصادر فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية» بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤م بعدم دستورية بعض النصوص الإنتخابية التى تم إنتخابه على أساسها، وما نتج عنه من بطلان تكوين المجلس منذ إنتخابه واعتباره منحلا تبعا لذلك، كون هذا القرار من شأنه إحياء مجلس تشريعى قضى بحله، حيث تصدت المحكمة للدفع بعدم اختصاصها بنظر الدعوى باعتبارها طعن على قرار إدارى يدخل فى اختصاص محاكم مجلس الدولة، منتهية لرفضه، وتمسكت باختصاصها بنظر الدعوى، منتهية إلى وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية، بقولها « وحيث إنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى بحسبان أن القرار محل المنازعة يعد قرارا إداريا تختص بنظر الطعن عليه محاكم مجلس الدولة وحدها، فمردود بأن الدعوى الماثلة فى حقيقتها منازعة تنفيذ، مما تختص المحكمة الدستورية العليا بنظرها طبقا لنص المادة (٥٠) من قانونها، والعقبة التى ترد على محل هذه المنازعة قد تكون قرار إداريا أو عملا ماديا، والعبرة فى إنعقاد الاختصاص لهذه المحكمة بوجود العقبة أيا كان تكييفها القانونى».[١٠]

المطلب الثانى: الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا ومحاكم مجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية

تختص المحكمة الدستورية العليا بنظر منازعات التنفيذ فى أحكامها وقراراتها عملا بحكم المادة ١٩٢من الدستور، وأدرجت المحكمة القرارات الإدارية ضمن عقبات التنفيذ التى تختص بنظر الطعن عليها باعتبارها

[٩] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٠ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٥/٤/١١م، وحكمها فى الدعوى رقم ١٢ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٥/٩/٥م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع، ص ٣٤٦٨، وتجدر الإشارة إلى أن هذا المسلك للمحكمة الدستورية العليا يخالف نص المادة (٥٠) من قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م ، الذى يعطى للمحكمة أثناء نظر منازعة التنفيذ سلطة الحكم بوقف التنفيذ لحين الفصل في موضوع المنازعة ، بقولها « تفصل المحكمة دون غيرها فى كافة المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة منها،..... ، **ولا يترتب على رفع المنازعة وقف التنفيذ، ما لم تأمر المحكمة بذلك حتى الفصل فى المنازعة** «

[١٠] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٠ يوليو سنة ٢٠١٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع عشر، ص ٧٦٥ وما بعدها.

حائلا دون جريان آثار أحكامها وقراراتها، كما أن مجلس الدولة يختص بنظر الطعن على القرارات الإدارية باعتباره صاحب الولاية العامة فى نظر المنازعات الإدارية عملا بحكم المادة ١٩٠ من الدستور[١١]، وينتج عن ذلك فى الواقع العملى تقاطع الاختصاص الولائى لكل من المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة، فيرد اختصاصيهما على محل واحد، وهو القرارات الإدارية، فقد يصدر قرار إدارى بالمخالفة لأحد أحكام أو قرارات المحكمة الدستورية العليا ، كقرار رئيس الجامعة بمنع أحد أساتذتها من السفر فى إجازة مرافقة زوجته بالخارج، بالمخالفة لحكم المحكمة الدستورية العليا الموجب منحها دون إعطاء سلطة تقديرية لجهة الإدارة فى هذا الشأن[١٢]، أو يصدر قرار من رئيس الجمهورية باستمرار البرلمان في عقد جلساته وممارسة اختصاصه بالمخالفة لحكم المحكمة الدستورية العليا الذى قرر عدم دستورية النصوص التي تم إنتخابه على أساسها وبالتبعية اعتباره منحلا.

فهنا إلى أى الجهات القضائية سيلجأ صاحب الشأن، هل إلى جهة القضاء الإدارى، باعتبارها صاحبة الولاية العامة فى نظر المنازعات الإدارية؟ وباعتبار أن مخالفة القرار الإدارى الطعين لأحد أحكام أو قررات المحكمة الدستورية العليا، تندرج ضمن عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع كأحد عيوب القرار الإدارى ، وإستنادا إلى الإتجاه متقدم بيانه للمحكمة الدستورية العليا من أن محكمة الموضوع هى من تعمل آثار الحكم الدستورى، لا شك أنها مبررات لا تخلو من وجاهة، أم سيلجأ صاحب الشأن مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا بمنازعة تنفيذ؟ عملا بحكم المادة (٥٠) من قانونها، طالبا الحكم بإلغاء القرار الطعين كونه يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ الحكم الدستورى وجريان آثاره، ولا شك أيضا أنه قول له وجاهته، وهنا يثور التساؤل عن الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا بنظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية بإعتبارها عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها، واختصاص مجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء القرارات ذاتها؟

فى ظل الفراغ التشريعى فأن الواقع العملى لن يخرج عن فروض ثلاثة (أولها) لجوء صاحب الشأن إبتداء إلى المحكمة الدستورية العليا بطلب إلغاء القرار الإدارى الطعين وعدم الإعتداد به ،و(ثانيها) لجوء صاحب الشأن إبتداء إلى محكمة القضاء الإدارى بطلب إلغاء القرار الإدارى المخالف لحكم المحكمة الدستورية العليا، و(ثالثها) لجوء أصحاب الشأن إلى كلا من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى فى التوقيت ذاته طعنا على القرار الإدارى ذاته ، وفى هذا الفرض الأخير من المتوقع حدوث تنازع الاختصاص السلبى والإيجابى بين جهتى القضاء الدستورى والإدارى فضلا عن تناقض الأحكام بينهما ، وهو ما ستعرض له الدراسة تباعا.

الفرع الأول: لجوء صاحب الشأن إبتداء إلى المحكمة الدستورية العليا بطلب إلغاء القرار الإدارى الطعين وعدم الإعتداد به

في هذا الفرض يلجأ صاحب الشأن إبتداء للمحكمة الدستورية العليا طالبا الحكم بإلغاء القرار الإدارى الطعين وعدم الإعتداد به ، كونه يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ حكمها، وهنا لن يخرج الأمر عن احتمالين ، تقضى المحكمة في أولهما بعدم قبول الدعوى، لإنتفاء مناطها وهو أن منازعة التنفيذ يجب أن تكون الملاذ الأخير، ومن ثم يتعين اللجوء أولا لمحكمة الموضوع ـ مجلس الدولة ـ لإعمال آثار حكمها الدستورى، وأنه متى عجزت تلك

[١١] تنص المادة ١٩٠ من دستور٢٠١٤م على أنه « مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية،.....»،

[١٢] يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٣٣ لسنة ١٥ قضائية «دستورية» بجلسة السبت الثانى من ديسمبر ١٩٩٩م، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٥١ بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٢١م، وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة أنتهت فى تلك الدعوى إلى الحكم بعدم دستورية المادة ٨٩ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م فيما تضمنته من وضع حد أقصى لإجازة مرافقة الزوج بالخارج.

المحكمة ـ وفقا لما يرتأيه صاحب الشأن ـ عن إعمال آثار الحكم الدستورى قاضية بصحة القرار الإدارى، يكون له اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة التنفيذ، وفى هذا الاحتمال ستقضى المحكمة الدستورية العليا بعدم القبول دون إحالة الدعوى لمحكمة القضاء الإدارى، وفقا لما هو مستقر عليه فى قضائها من عدم تطبيق المادة ١١٠ مرافعات أمامها[١٣]، وهنا على صاحب الشأن اللجوء لمحكمة القضاء الإدارى بدعوى جديدة مبتدأة طعنا على هذا القرار، وقد أعملت المحكمة الدستورية العليا هذا الإتجاه فى أحد أحكامها بقولها « طلب وقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١٣٤ لسنة ٢٠١٣م المعدل بالقرار رقم ١٤٨ لسنة ٢٠١٣م بدعوة الناخبين لإنتخاب أعضاء مجلس النواب، هذا القرار، وأيا كان التكييف القانونى له، وما إذا كان يعد من أعمال السيادة، فيخرج بالتالى عن رقابة جهات القضاء كافة، أو كان قرارا إداريا يخرج عن رقابة القضاء الدستورى، ويدخل فى اختصاص القضاء الإدارى، ففى كلا الحالتين فأن الفصل فى طلب وقف تنفيذه لا يدخل فى اختصاص المحكمة الدستورية العليا».[١٤]

وأما الإحتمال الثانى فقد تقضى فيه المحكمة الدستورية العليا بإختصاصها بنظر الطعن على القرار الإدارى المتصور عقبة تنفيذ،عملا بحكم المادة ٥٠ من قانونها، متصدية لنظر موضوع الدعوى، دون أن تتعرض لمسألة ما إذا كانت منازعة التنفيذ هى الملاذ الأخير، وما إذا كان يجب اللجوء أولا لمحكمة الموضوع، وقد أعملت المحكمة هذا الإتجاه فى أحد أحكامها، بقولها « وحيث إنه عن الدفع بعدم قبول الدعوى بحسبان أن القرار محل المنازعة يعد قرارا إداريا تختص بنظر الطعن عليه محاكم مجلس الدولة وحدها، فمردود بأن الدعوى الماثلة فى حقيقتها منازعة تنفيذ، مما تختص المحكمة الدستورية العليا بنظرها طبقا لنص المادة (٥٠) من قانونها، والعقبة التى ترد على محل هذه المنازعة قد تكون قرار إداريا أو عملا ماديا، والعبرة فى إنعقاد الاختصاص لهذه المحكمة بوجود العقبة أيا كان تكييفها القانونى».[١٥]

الفرع الثانى: لجوء صاحب الشأن إبتداء إلى محكمة القضاء الإدارى بطلب إلغاء القرار الإدارى الطعين وعدم الإعتداد به

في هذا الفرض يلجأ صاحب الشأن إبتداء إلى محكمة القضاء الإدارى بطلب إلغاء القرار الإدارى المخالف لحكم المحكمة الدستورية العليا ، والأمر لا يخرج عن إحتمالين، قد تعيد محكمة القضاء الإدارى في أولهما تكييف الدعوى على أنها منازعة تنفيذ فى أحكام المحكمة الدستورية العليا، فتحيلها للأخيرة، وبالرجوع لقضاء مجلس الدولة نجد أنه ـ حسبما انتهى إليه البحث ـ قضى بعدم اختصاصه بنظر العديد من دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، التى يستند الطعن فيها إلى أنها صادرة بالمخالفة لأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، ومن الأمثلة على ذلك، حينما رفعت أمامه دعاوى بطلب إلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م بدعوة مجلس النواب للإنعقاد فى غضون عام ٢٠١٢م، لصدوره بالمخالفة لحكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية» بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤م بعدم دستورية بعض النصوص الإنتخابية

[١٣] يراجع بخصوص عدم تطبيق المادة ١١٠ مرافعات أمام المحكمة الدستورية العليا، حكمها فى الدعوى رقم ٢ لسنة ٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٨٤/٤/٧م، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الثالث، ص ٣٩٥.

[١٤] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٠ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٥/٤/١١م، وحكمها فى الدعوى رقم ١٢ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٥/٩/٥م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع، ص ٣٤٦٨، وتجدر الاشارة إلى أن المحكمة انتهت فى تلك الدعوى إلى الحكم بعدم قبولها لإنتفاء شرط المصلحة، وليس عدم اختصاصها بنظرها.

[١٥] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٠ يوليو سنة ٢٠١٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع عشر، ص ٧٦٣.

التى تم إنتخابه على أساسها وما نتج عنه من بطلان تكوين المجلس منذ إنتخابه واعتباره منحلا تبعا لذلك، فأعادة محكمة القضاء الإدارى تكييف الطلبات في الدعوى إلى أنها عقبة فى سبيل تنفيذ الحكم الدستورى مار بيانه، كون من شأنه إحياء مجلس تشريعى قضى بحله، وهو ما يدخل نظر الطعن فيه للمحكمة الدستورية العليا باعتبارها منازعة تنفيذ عملا بحكم المادة (٥٠) من قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م، مقررة إحالة الدعاوى للمحكمة الدستورية العليا عملا بالمادة ١١٠ من قانون المرافعات، وانتهت المحكمة الأخيرة إلى عدم قبول جميع الدعاوى كونها أقيمت بغير الطريق المقرر فى قانونها.[١٦]

وأما الاحتمال الثانى فقد تتمسك فيه محكمة القضاء الإدارى باختصاصها بنظر الدعوى على سند من القول بأن مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، فضلا عن أن مخالفة الحكم الدستورى تندرج فى النهاية تحت عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع، واستنادا إلى ما هو مستقر فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، من أن محكمة الموضوع هى من تعمل آثار الحكم الدستورى وأن منازعة التنفيذ هى الملاذ الأخير، ولم تعيد محكمة القضاءالإدارى تكييف الطلبات فى الدعوى إلى أنها منازعة فى تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا عملا بحكم المادة (٥٠) من قانونها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م لتقضى بعدم اختصاصها بنظرها ، وبالرجوع لأحكام القضاء الإدارى نجد تطبيقات فى هذا الشأن ، حيث طعن أحد أعضاء هيئة التدريس بجامعة الأزهر أمام محكمة القضاء الإدارى على قرار جهة الإدارة برفض منحه إجازة مرافقة زوجته بالخارج وإنهاء خدمته للإنقطاع ، ولم تتعرض المحكمة لفكرة مدى اعتبار هذا القرار عقبة فى سبيل تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٣٣ لسنة ١٥ قضائية «دستورية» بجلسة السبت الثانى من ديسمبر ١٩٩٩م، والمنتهى إلى الحكم بعدم دستورية المادة ٨٩ من قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢م فيما تضمنته من وضع حد أقصى لإجازة مرافقة الزوج بالخارج ، رغم إشارتها لهذا الحكم الدستورى بحيثيات حكمها ، وتصدت لنظر موضوع الدعوى دون أن تحيلها للمحكمة الدستورية العليا باعتبار القرار الطعين عقبة فى سبيل تنفيذ الحكم الدستورى فائت الذكر[١٧].

الفرع الثالث: لجوء أصحاب الشأن إلى كلا من جهتى القضاء الإدارى والدستورى طعنا على القرار الإدارى ذاته

قد يلجأ أصحاب الشأن إلى كلا من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى في ذات التوقيت طعنا في القرار الإدارى ذاته ، بطلب إلغاءه وعدم الإعتداد به، وهنا لن يخرج الأمر عن احتمالين ، في أولهما قد تمسك كل من المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى باختصاصها بنظر النزاع، فتتمسك به محكمة القضاء الإدارى استنادا إلى أن مجلس الدولة صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، وباعتبار أن مخالفة

[١٦] يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٥ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، وحكمها فى الدعوى رقم ٢٦ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، والدعوى رقم ٢٧ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، والدعوى رقم ٢٨ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، والدعوى رقم ٢٩ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، وحكمها فى الدعوى رقم ٣٠ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، وحكمها فى الدعوى رقم ٣١ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، وحكمها فى الدعوى رقم ٣١ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، وحكمها فى الدعوى رقم ٣٢ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، وحكمها فى الدعوى رقم ٣٣ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، والدعوى رقم ٣٤ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ « بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، والدعوى رقم ٤٤ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م وحكمها فى الدعوى رقم ٤٦ لسنة ٣٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٣/١٠/٢٠م، جميع الأحكام مار ذكرها منشورة بالموقع الإلكترونى للمحكمة الدستورية العليا www.sccourt.gov.eg.

[١٧] يراجع حكم الدائرة السابعة بالمحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٢٨٠٢٩ لسنة ٦٠ ق. ع بجلسة ٢٠١٨/٣/٢٥م ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن ، الجزء الخامس ، مبدأ رقم ٧٦٤٨ ، ص ٣٢٢٣.

الحكم الدستورى تندرج فى النهاية تحت عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع، واستنادا إلى ما هو مستقر فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، من أن محكمة الموضوع هى من تعمل آثار الحكم الدستورى وأن منازعة التنفيذ هى الملاذ الأخير، وفى التوقيت ذاته تتمسك المحكمة الدستورية العليا باختصاصها بنظر النزاع عملا بحكم المادة ٥٠ من قانونها ، كون القرار الطعين يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها ، لا شك أننا فى تلك الفرضية بصدد تنازع إيجابى فى الاختصاص، فى ظل عدم وجود نص قانونى صريح يقضى بمنح الأولوية فى نظر الطعن على القرار الإدارى المخالف لأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا لإي من المحكمتين، وبجعل اختصاص ثانيتهما لاحقا على حسم أولتهما لموضوع النزاع، وعدم جواز اللجوء للمحكمة الثانية إلا إذا ترأى لصاحب الشأن أن الأولى لم تعمل صحيح حكم المحكمة الدستورية العليا، وهنا يثور التساؤل أين محكمة فض التنازع الإيجابى فى تلك الحالة ؟ هل سيلجأ أصحاب الشأن إلى المحكمة الدستورية العليا باعتبارها قاضى فض التنازع على الاختصاص بين الجهات القضائية عملا بحكم المادة ١٩٢ من الدستور؟ وهل سيلقى هذا الحل قبولا كون جهة القضاء الدستورى طرفا فى دعوى التنازع فى تلك الفرضية، وهو ما يظهرها بمظهر المتدخلة لتثبيت الاختصاص لنفسها، وهو ما قد يقدح فى حيدتها وتجردها.

ولا يسعف فى هذا المقام القول بوجوب توقف محكمة القضاء الإدارى عن نظر الدعوى ، وتربصها بحكم المحكمة الدستورية العليا، فهذا القول ينطوى على خلط بين منازعة التنفيذ ودعوى عدم الدستورية ، فهذا القول يصدق فقط فى دعاوى عدم الدستورية عندما تصرح محكمة الموضوع لمبدى الدفع بتحريكها أو تحركها من تلقاء نفسها، ولا مجال للأخذ بذلك الحل بصدد منازعة التنفيذ التى لا تعرف نظام الدفع والإحالة ويكون لجوء ذوى الشأن فيها للمحكمة الدستورية العليا مباشرة[١٨]، فضلا عن عدم وجود نص قانونى يلزم المحاكم بوقف نظر الدعاوى المنظورة أمامها متى أقيمت منازعة تنفيذ تحمل ذات موضوعها أمام المحكمة الدستورية العليا[١٩]، فكل محكمة تمارس اختصاصها المحدد لها دستوريا، وفقا لتكييفها لوقائع الدعوى، ناهيك عن أنه قد لا تعلم أى من المحكمتين (المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى) بوجود دعوى مقامة أمام المحكمة الأخرى طعنا على القرار ذاته لعدم وجود نص قانونى يلزم أيا من المحكمتين بإعلام المحكمة الأخرى بوجود طعن أمامها على القرار الإدارى الصادر بالمخالفة لأحكام المحكمة الدستورية العليا، كما لا يسعف التمسك بالحجية المطلقة الملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة لتثبيت الاختصاص للمحكمة الدستورية العليا ونفيه عن محكمة القضاء الإدارى، فتلك الحجية قاصرة على أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا ، دون غيرها من الإجراءات التى تتم أمام تلك المحكمة ، فتمسكها بالاختصاص وتداول الدعوى أمامها لا يتمتع بحجية مطلقة ملزمة لمحكمة القضاء الإدارى.

وفى الاحتمال الثانى قد تتخلى كلا من محكمتى القضاء الإدارى والدستورية العليا عن نظر النزاع ، كأن تعيد محكمة القضاء الإدارى تكييف الطلبات فى الدعوى المعروضة عليها على أنها منازعة تنفيذ فى أحكام المحكمة

---

[١٨] يراجع بشأن اللجوء المباشر للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة التنفيذ : حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٩١/١٠/٥م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى المصرى، المجلد الرابع، ص ٣٣٩٤ ، وحكمها في الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٢/٧/١٠م ، وحكمها في الشق الموضوعى من الدعوى ذاتها بجلسة ٢٠١٥/٣/١٤م ، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى ، المجلد الرابع ، ص ٣٥٧٢.

[١٩] تجدر الإشارة إلى أنه تملك المحكمة سلطة جوازية في وقف الدعوى المعروضة عليها عملا بحكم المادة (١٢٩) من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م بقولها « في غير الأحوال التي نص فيها القانون على وقف الدعوى وجوبا أو جوازا يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم ، وبمجرد زوال سبب الوقف يكون للخصم تعجيل الدعوى».

الدستورية العليا، تختص بها الأخيرة وفقا لنص المادة ١٩٢من الدستور والمادة ٥٠ من قانونها، وتحيل الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا، التى ستقضى وفقا لما هو مستقر عليه فى قضائها بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق المقرر فى قانونها، ودون إحالة لمحكمة أخرى وفقا لما هو مستقر لديها من أنه لا مجال لتطبيق المادة ١١٠ مرافعات أمامها[٢٠]، وهنا لا مناص أمام المدعى من اللجوء المباشر بمنازعة تنفيذ مبتدأة أمام المحكمة الدستورية العليا، ووفقا لمذهب المحكمة الدستورية العليا باعتبارها منازعة التنفيذ ملاذ أخير، من الوارد أن تقضى بعدم قبول الدعوى لعدم توفر مناطها، وهو استنفاد المدعى سبل الإنتصاف الأخرى لدى محكمة لموضوع، أو تقضى المحكمة الدستورية العليا بعدم اختصاصها بنظر الطعن على القرارات الإدارية، وهنا لا شك أننا بصدد تنازع سلبى على الاختصاص بين المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى، حيث تخلت كلا منهما عن الاختصاص بنظر الدعوى التى أصبحت بلا قاض ينظرها، وهو ما يشكل إنكارا للعدالة، فيثور التساؤل ذاته مار بيانه وهو أين محكمة فض هذا التنازع؟ فى ظل عدم صلاحية اللجوء لجهة القضاء الدستورى لحسم تلك المسألة كونها طرف فيها، وهو ما يظهرها بمظهر المتدخلة لنفى الاختصاص عن نفسها، وهو ما قد يقدح فى حيدتها وتجردها.

ولا شك أن تلك المسألة ـ التنازع السلبى على الإختصاص بين المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى ـ أخف وطأة عنها فى حالة التنازع الإيجابى على النحو مار البيان ، ففى حالة التنازع الإيجابى نكون بصدد تمسك كل جهة بالاختصاص بنظر النزاع ، دون أن يكون صدرت بعد أحكام فاصلة فيه من إيهما ، أما فى حالة التنازع السلبى فهناك أحكام صدرت من كلا المحكمتين بعدم اختصاصها، وهنا ستكون الغلبة لأحكام المحكمة الدستورية العليا ذات الحجية المطلقة الملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة بما فى ذلك محاكم مجلس الدولة ، ومن ثم يكون أمام صاحب الشأن فى حالة التنازع السلبى الرجوع لمحكمة القضاء الإدارى مرة أخرى طالبا منها الفصل فى مشروعية القرار الطعين ، ولا تملك تلك المحكمة من نظر الدعوى فكاكا بالقول بعدم الاختصاص فى ظل حكم المحكمة الدستورية العليا ـ بعدم الاختصاص أو بعدم القبول لعدم استنفاد سبل الإنصاف أمام محكمة الموضوع ـ الملزم لها منطوقا وأسبابا ، كما لا تملك محكمة القضاء الإدارى التمسك بسابقة فصلها في الدعوى حين قضت بعدم الاختصاص والإحالة للمحكمة الدستورية العليا ، فمفترضات الحكم بسابقة الفصل منتفية فى تلك الفرضية فهى لم يسبق لها الفصل فى موضوع الدعوى وإنما فقط مدى الاختصاص بنظرها.[٢١]

الفرع الرابع: تناقض الأحكام بين جهتى القضاء الإدارى والدستورى الصادرة بشأن طلب إلغاءالقرار الإدارى ذاته

يثور التساؤل ماذا لو استمر التنازع الإيجابى قائما ولم تتخلى أيا من المحكمتين عن نظر الطعن على القرار الإدارى الصادر بالمخالفة لأحكام المحكمة الدستورية العليا ، وأصدرت كل محكمة منهما حكما يناقض الآخر؟ نتيجة إختلاف قضاة المحكمتين فى تحديد آثار الحكم الدستورى المباشرة وغير المباشرة، وما يدخل فى هذه الآثار وما لا يدخل فيها، كأن تعتبر محكمة القضاء الإدارى أن قرار رئيس الجمهورية لا يخالف حكم المحكمة الدستورية العليا، ولا يعيق جريان آثاره، كون الآثر المدعى للحكم الدستورى لا يحتمله هذا الحكم، ومن ثم لا يعد القرار الطعين مخالفا للقانون، قاضية بالتبعية برفض الدعوى، ثم أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكما

[٢٠] يراجع بخصوص عدم تطبيق المادة ١١٠ مرافعات أمام المحكمة الدستورية العليا، حكمها فى الدعوى رقم ٢ لسنة ٥ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٨٤/٤/٧م، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الثالث، ص ٣٩٥.

[٢١] يراجع بشأن شروط الحكم بسابقة الفصل حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٥٠٠٦ لسنة ٥٧ ق. ع بجلسة ٢٠١٣/٢/٢١م ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن ، الجزء الثانى ، مبدأ رقم ٣٦١٥ ، ص ١٥٤٦.

بإلغاء قرار رئيس الجمهورية كونه يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ حكمها وجريان آثاره، كون الآثر المدعى يحتمله الحكم الدستورى، فلاشك أننا بصدد تناقض فى الأحكام، فيثور التساؤل عن كيفية فض هذا التناقض؟

لا شك أن الأمر لا يخرج عن احتمالين، في أولهما يكون حكم المحكمة الدستورية العليا فى منازعة التنفيذ أسبق من حكم محكمة القضاء الإدارى ، وهنا لا يتصور وجود تناقض فى الأحكام ، فالحكم الأولى بالتطبيق هو حكم المحكمة الدستورية العليا عملا بحجيته المطلقة الملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة بما فى ذلك المحاكم على اختلاف الجهات القضائية التابعة لها، إلا أنه يثور تساؤل عن الآلية الإجرائية التى ستمنح الثقة لحكم المحكمة الدستورية العليا وتسحبها من حكم محكمة القضاء الإدارى طارحة له جانبا؟ فالجهة القائمة على التنفيذ تقف مكتوفة الأيدى، فحكم القضاء الإدارى واجب النفاذ وحكم الدستورية العليا واجب النفاذ أيضا، ولا يعقل أن نترك للجهة القائمة بالتنفيذ المفاضلة بين الأحكام، لا شك أن هناك فرصة قائمة لطرح حكم محكمة القضاء الإدارى جانبا ، وهى لجوء صاحب الشأن إلى المحكمة الإدارية العليا طعنا عليه ، لعلها تلتزم بالحكم الدستورى وينتهى الأمر عند هذا الحد، أو لجوء صاحب الشأن للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة تنفيذ، طعنا على حكم محكمة القضاء الإدارى، باعتباره عقبة تحول دون تنفيذ حكمها الصادر فى منازعة التنفيذ، لعلها تقضى بإلغائه وعدم الإعتداد به ، فينتهى الأمر عند هذا الحد، إلا أنه يشترط للجوء صاحب الشأن إلى المحكمة الدستورية العليا بمنازعة تنفيذ ضد حكم محكمة القضاء الإدارى، أن يكون حكم القضاء الإدارى باتا لإنقضاء مواعيد الطعن عليه دون طعن أو لرفض المحكمة الإدارية العليا الطعن ، وإلا سيكون مصيرها عدم القبول، وفقا لما هو مستقر عليه فى قضاء المحكمة الدستورية العليا من أن منازعة التنفيذ أمامها ـ متى كان محلها حكم قضائى ـ لا توجه إلا للأحكام الباتة[٣٢]، وطالما لم يصبح حكم القضاء الإدارى باتا لعدم انقضاء مواعيد الطعن دونه أو لكون الطعن معروض على محكمة الطعن لتقول كلمتها، فلا مجال لمنازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا، ويبقى حل أخير يمكن عن طريقه طرح حكم جهة القضاء الإدارى جانبا، وهو توجيه دعوى بطلان أصلية ضده، أو إعتبار حكم المحكمة الدستورية العليا فى تلك الفرضية من بين حالات إلتماس إعادة النظر فى الأحكام الباتة لجهة القضاء الإدارى ، ولا شك أن الأمر يحتاج تعديل تشريعى لإقرار مثل هذا الحل.

وفى ثانيهما يكون حكم القضاء الإدارى البات أسبق من حكم المحكمة الدستورية العليا فى منازعة التنفيذ، حيث تتراخى المحكمة الدستورية العليا فى فصلها فى منازعة التنفيذ، إلى ما بعد صدور حكم محكمة القضاء الإدارى، وحكم الإدارية العليا المؤيد له، فأصبح باتا، وهنا يثور التساؤل حول مدى جواز اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بدعوى فض تناقض الأحكام بين حكمى محكمة القضاءالإدارى والمحكمة الدستورية العليا؟ فى معرض الإجابة عن هذا التساؤل ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى عدم إمكانية تصور قيام تناقض الأحكام بين حكمها وأى حكم آخر صادر عن أى جهة قضائية أخرى، وهو ما يستفاد من إحدى حيثياتها فى دعوى تتلخص وقائعها فى أنه طلب رافعها الفصل فى التناقض القائم بين الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٦٠ لسنة ٤ قضائية «دستورية» والحكم الصادر من المحكمة العليا للقيم فى الدعوى رقم ٤٣ لسنة ٦ قضائية عليا، وقضت المحكمة الدستورية العليا بأن» المحكمة الدستورية العليا هى التى تفصل بأحكامها النهائية التى لا يجوز الطعن فيها فى قالة التناقض بين حكمين نهائيين، وهى التى تعين أحقهما بالتنفيذ، واعتبارها طرفا فى هذا

[٣٢] ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن إستباق الأمر بإقامة منازعة التنفيذ قبل صيرورة الأحكام باتة، يعد طعنا فى الأحكام وهو ما لا يدخل فى اختصاص المحكمة الدستورية العليا، (يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٤٢ لسنة ٣٨ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٩/٥/٤م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع، ص ٣٦٠٣.)

التناقض أو إقحامها على النزاع المتعلق به مردود أولا: بأن ولايتها فى المسائل التى تدخل فى اختصاصها هى ولاية منفردة لا مزاحمة فيها، وقولها فى شأنها هو القول الفصل، وليس لها بالتالى أن تنقض قضاء صادر عنها، ولا أن تراجعها فيه أى جهة ولو كانت قضائية، ومن ثم تصبح أحكامها عصية على الرجوع عنها بما لا يجوز معه اعتبارها حدا للتناقض المنصوص عليه فى البند ثالثا من المادة ٢٥ من قانونها، وإلا ساغ تغليب قضاء لجهة أخرى عليها، ومردود ثانيا : بأن هذه المحكمة حين تباشر اختصاصها بالفصل فى التناقض المدعى به بين حكمين نهائيين صادرين عن جهتين قضائيتين، فإنها تقوم بدور الحكم بينهما، وهو ما يفترض لزوما حيدتها ونظرتها الموضوعية حين تقول كلمتها فى هذا النزاع، وشرط ذلك ألا تكون أحكامها طرفا فيها، ومردود ثالثا: بأن المشرع خص هذه المحكمة بالفصل فى دعاوى التناقض المنصوص عليها فى البند ثالثا من المادة ٢٥ من قانونها، ولو صح القول بأن أحكامها يمكن أن يقوم بها التناقض لاستحال أن يكون تشكيلها عند الفصل فيه مقصورا على قضاتها صونا لأحكام الدستور التى ينافيها أن تكون الجهة التى أسند إليها المشرع ولاية الفصل فى نزاع معين فصلا قضائيا هى ذاتها المعتبرة خصما فيه، ولأضحى متعينا بالتالى أن يكون الفصل فى التناقض المدعى به موكولا إلى محكمة قائمة بذاتها تستقل بتشكيلها عن المحكمة الدستورية العليا، أو على الأقل تكون الغلبة فيه لقضاتها، ومردود رابعا : بأن هذه المحكمة حين تفصل فى النزاع القائم فى شأن تنفيذ حكمين نهائيين، فأنها تفاضل بينهما طبقا لقواعد توزيع الاختصاص التى قام المشرع بتوزيعها بين الجهات القضائية المختلفة تحديدا لولاية كل منها، وليس من بين هذه الجهات، المحكمة الدستورية العليا التى تخرج عن محيطها بعد أن أفرد لها الدستور فصلا مستقلا عن السلطة القضائية بهيئاتها المختلفة ومحاكمها المتعددة، بما مؤداه عدم جواز اعتبار هذه المحكمة جهة قضاء فى تطبيق البند ثالثا من المادة ٢٥ من قانونها «[٢٣]

ومسلك المحكمة الدستورية العليا مار بيانه قد يتعرض للنقد،على سند من القول تخصيصه نص المادة ١٩٢ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤م بلا مخصص بإخراج نفسها من عداد الجهات التى يتصور بشأنها تناقض الاحكام، حيث وسدت تلك المادة إليها الاختصاص بالفصل فى تناقض الأحكام بين الجهات القضائية دون استثناء جهة بعينها من ذلك، بقولها « تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح،....، والفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة قضائية، أو هيئة ذات اختصاص قضائى، والآخر من جهة أخرى منها،...»، كما أن الدستور ذاته اعتبر المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية فى المادة ١٩١منه بقولها « المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة،...»، ومن ثم يمتد اختصاصها بنظر دعاوى فض تناقض الأحكام إلى الدعاوى التى يكون حكمها طرفا فيها، إلا أن هذا النقد مرود بأن نصوص الدستور وحدة واحدة، تشكل نسيجا متكاملا، فمنح المادة ١٩٥ من الدستور الحجية المطلقة للأحكام الدستورية، بقولها» تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، وهى ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، ويكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم،..»، يقتضى عدم جواز إعادة النظر فيها، وحيث أن إدخال أحكام المحكمة الدستورية العليا طرفا فى دعاوى تناقض الأحكام من شأنه إعادة النظر فى أحكامها، وهو ما يخالف المادة ١٩٥ من الدستور، لذا يكون مفهوم المادة ١٩٥ من الدستور مستثنيا المحكمة الدستورية العليا من إطلاق لفظ «جهات القضاء» التى تختص المحكمة الدستورية العليا بالفصل فى تناقض الأحكام بينها، والقول بغير ذلك ينطوى على إتهام المشرع الدستورى باللغو، وهو ما يتنزه عنه.

[٢٣] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٩٢/١/٤م، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء الخامس، المجلد الأول، ص٤٠٥.

ومتى كان لا يتصور اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بدعوى فض تناقض الأحكام فى تلك الفرضية ، فأنه يثور التساؤل عن آلية فض التناقض بين حكمى محكمة القضاء الإدارى والمحكمة الدستورية العليا؟ هل هنا ستطبق قاعدة الآثر الرجعى لحكم المحكمة الدستورية العليا ؟ فينتج عن حكم المحكمة الدستورية العليا فى منازعة التنفيذ إلغاء أحكام جهة القضاء الإدارى الباتة؟ واعتبارها غير موجودة حتى ولو كانت أسبق منه فى إصدارها، أم أن الآثر الرجعى يقتصر على الأحكام الصادرة فى دعاوى عدم الدستورية دون غيرها من الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الآخرى، لا شك أن رجعية أحكام المحكمة الدستورية العليا قاصرة على الأحكام الصادرة بعدم الدستورية وهو ما يفهم من دلالة نص المادة ٤٩ من قانون المحكمة التى تتحدث عن الأحكام بعدم الدستورية دون غيرها من أحكام المحكمة الأخرى، بقولها» ...، ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم،.....»، ناهيك عن أن الآثر الرجعى لأحكام المحكمة الدستورية العليا لا يطال المراكز القانونية المستقرة بأحكام قضائية باتة ، وفى الفرضية الماثلة أصبح حكم القضاء الإدارى باتا.

وهنا ماذا لو لجأ صاحب الشأن إلى المحكمة الدستورية العليا بمنازعة تنفيذ ضد الحكم البات لمحكمة القضاء الإدارى ؟ لكونه عقبة فى سبيل تنفيذ حكمها الصادر فى منازعة التنفيذ، فهل ستقضى الدستورية العليا بعدم قبول منازعة التنفيذ الجديدة كون منازعة التنفيذ أمامها لا تطال الأحكام الباتة الصادرة قبل صدور الحكم الدستورى[٢٤]، أو لكون العقبة المدعاة سابقة على صدور حكمها، وفقا لما هو مستقر عليه فى قضاءها من أنه يجب أن تكون العقبة لاحقة على صدور حكمها[٢٥]، أم ستفصل المحكمة الدستورية العليا فى منازعة التنفيذ بإزاحة حكم محكمة القضاء الإدارى باعتباره منعدما وعقبة مادية لتعديه على ولاية المحكمة الدستورية العليا بنظر منازعات تنفيذ أحكامها، ولا يحوز أية حجية أمامها، وأنه فى حكم العدم، وفقا للقضاء المستقر بأن الأحكام الصادرة من محكمة فى مسألة تخرج عن اختصاصها الولائى لا تحوز أى حجية أمام المحكمة صاحبة الولاية[٢٦]، ويبقى حل أخير يمكن عن طريقه طرح حكم جهة القضاء الإدارى جانبا، وهو توجيه دعوى بطلان أصلية ضده، أو اعتبار حكم المحكمة الدستورية العليا فى تلك الفرضية من بين حالات إلتماس إعادة النظر فى الأحكام الباتة لجهة القضاء الإدارى ، ولا شك أن الأمر يحتاج تعديل تشريعى لإقرار مثل هذا الحل.

ومن جماع ما تقدم يمكن القول بأن الأمر يحتاج إلى تدخل تشريعى لوضع الحدود الفاصلة بين اختصاص المحكمة الدستورية بنظر منازعات تنفيذ أحكامها وقراراتها عملا بحكم المادة ٥٠ من قانونها، وما ينتج عنه من اختصاصها بإلغاء القرارات الإدارية التى تشكل عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها، وبين الاختصاص الولائى لمحاكم مجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء تلك القرارات باعتبار أن مخالفة الأحكام الدستورية هى مخالفة للقانون بمعناه الواسع كأحد عيوب القرار الإدارى، فبقاء الأمر على ما هو عليه قد يؤدى بجهة القضاء الدستورى إلى جب الاختصاص الولائى لمحاكم مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية، تحت مسمى منازعة تنفيذ أحكامها،

[٢٤] يراجع : حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٤٦ لسنة ٣٨ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٩/١١/٢م، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٤ مكرر (هـ) بتاريخ ٢٠١٩/١١/٥م، وفى المعنى ذاته حكمها فى الدعوى رقم ٧ لسنة ٢٤ قضائية « منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠٠٥/٥/٨م، مجموعة الأحكام، الجزء الحادى عشر، المجلد الثانى، ص ٣١٠٢.

[٢٥] ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أنه يجب أن تكون عقبات التنفيذ لاحقة على صدور الحكم الدستورى وليست سابقة عليه (يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢ لسنة ٣٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٧/٧/٣١م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء ١٣، المجلد الثانى، ص ١٦٦٧.

[٢٦] يراجع بشأن تلك القاعدة حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٤٧٤ لسنة ٣٩ ق. ع بجلسة ١٩٩٥/٣/١٤م ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن ، الجزء الأول مبدأ رقم ٥٧٧ ، ص ٢٥٥.

كما أن بقاء الأمر على ما هو عليه يقتضى إنشاء درجة تقاضى سابقة على اللجوء للمحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة، تتولى غربلة الطعون على القرارات الإدارية لتحديد سند طلب إلغائه وما إذا كان مخالفة حكم دستورى من عدمه، تمهيدا لتوزيع الدعوى على الجهة المختصة، وهى نتيجة لا يمكن القبول بها، وبخصوص الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة بشأن نظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة لأحكام دستورية، تقترح الدراسة تبنى معيار منضبط كالمستوى الوظيفى لمصدر القرار مثلا، كاشتراط صدوره من رئيس الجمهورية للجوء مباشرة للقضاء الدستورى، أو حسب الغرض الصريح من إصداره كأن يتضمن القرار النص صراحة على أنه صدر تنفيذا لحكم دستورى، ولا تميل الدراسة إلى القول بأن المعيار هو مدى أهمية القرار فى الواقع العملى، فهو معيار هلامى سيعيدنا لنفس الإشكالية القائمة، لخضوع تقدير توفر تلك الأهمية للاعتبارات الثقافية والفكرية لدى قضاة كل محكمة، وهى أمور خفية يتعذر إخضاعها للرقابة.

كما أن هناك مقترح آخر وهو تقنين إتجاه المحكمة الدستورية العليا باعتبار منازعة التنفيذ ملاذ أخير، بإشتراط اللجوء أولا لمحاكم القضاء الإدارى، لتقول كلمتها بشأن القرار الطعين، ومتى فشلت فى أعمال آثار الحكم الدستورى ـ وفقا لما يتراأى لصاحب الشأن ـ يكون له اللجوء لجهة القضاء الدستورى بمنازعة تنفيذ، ولكن هذا الحل قد ينتقد على سند من القول أنه ينطوى على منح جهة القضاء الدستورى الاختصاص بنظر الطعن على أحكام محاكم مجلس الدولة، واعتبارها درجة تقاضى جديدة فى المنازعات الإدارية، إلا أن هذا الانتقاد يبدو غير مؤثرا ، كونه محض انتقاد نظرى، فتدخل المحكمة الدستورية العليا عن طريق منازعة التنفيذ الموجهة للأحكام القضائية معمول به حاليا، والتجربة الرائدة فى هذا الشأن خير دليل على تأييد المقترح الماثل، ففى جميع الأحوال تمارس جهة القضاء الدستورى دور محكمة طعن قانونى وليس موضوعى، فلا تعيد النظر فى موضوع الدعوى الصادر فيها الحكم محل منازعة التنفيذ، ولا تراقب تقدير محكمة الموضوع فى هذا الشأن، بل أن دورها باعتبارها محكمة طعن قانونى محدود للغاية، فلا تتعرض لكافة أسباب الطعون القانونية الموجهة لحكم محكمة الموضوع، وإنما تقتصر على سبب وحيد للطعن وهو مدى إعمال محكمة الموضوع لحكم المحكمة الدستورية العليا وترتيبها لآثاره.[٢٧]

المطلب الثالث: مدى تقيد المحكمة الدستورية العليا بشروط الميعاد والتظلم واللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات؟

حال تمسك المحكمة الدستورية العليا بنظر الطعن على القرار الإدارى المتصور عقبة في سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها ، يثور التساؤل عن مدى إلتزامها بإجراءات الطعن على القرارات الإدارية المنصوص عليها بقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م ؟ كشرطى الميعاد[٢٨] والتظلم[٢٩]، وكذا سبق اللجوء إلى لجنة التوفيق فى

[٢٧]ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أنها لا تمتد ولايتها أثناء نظر منازعة التنفيذ إلى بحث مطابقة الأحكام محل المنازعة للقانون أو تقويم ما يشوبها من عوج(يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٣٣ لسنة ٤٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة السبت التاسع من أكتوبر سنة ٢٠٢١م، والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٠ مكرر (ج) بتاريخ ٢٠٢١/١٠/١٣م.)

[٢٨]تنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه « ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإدارى المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به ، وينقطع سريان هذا الميعاد .....».

[٢٩]تنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه « ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ .....، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضى ستين يوما من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا ، ويعتبر مضى ستين يوما على تقديم التظلم دون أن

بعض المنازعات عملا بأحكام القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م[٣٠]، لا شك أن الإجابة عن هذا التساؤل بالنفى تعنى تحرر منازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى من تلك الإجراءات، الأمر الذى من شأنه إعطاء ميزة لصاحب الشأن وهى الإفلات من تلك العقبات الإجرائية لقبول طعنه على القرار الإدارى متى سلك طريق منازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا ، في حين يتقيد بها متى سلك طريق دعوى الإلغاء أمام محاكم مجلس الدولة طعنا على القرار الإدارى ذاته.

وقد يذهب البعض إلى عدم إلتزام المحكمة الدستورية العليا بتلك الإجراءات عند نظرها منازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى ، على سند من القول خلو قانونها من أية إلزام بذلك، فضلا عن أنه أحال إلى قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية فى المادتين ٢٨ و٥٠ و٥١ منه[٣١] ولم يتضمن الإحالة إلى قانون مجلس الدولة أو أي قانون آخر ، وذلك بخلاف قانون المحكمة العليا رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩م ـ والتي حلت محلها المحكمة الدستورية العليا ـ والذى أحال لقانون مجلس الدولة[٣٢] إلا أن هذا القول مردود بما ذهب إليه قضاء المحكمة الدستورية العليا من أنه يجب تفسير النصوص القانونية كوحدة واحدة ، وأن الأصل في النصوص القانونية التي ينتظمها وحدة الموضوع هو إمتناع فصلها عن بعضها ، بإعتبار أنها تكون فيما بينها وحدة عضوية تتكامل أجزاؤها وتتضافر معانيها وتتحدد توجهاتها لتكون نسيجا متآلفا ، ذلك أن السياسة التشريعية لا يحققها إلا التطبيق المتكامل لتفاصيل أحكامها ، وعدم الاقتصار على جزء منها دون الآخر ، لما في ذلك من إهدار الغاية التي توخاها المشرع من ذلك التنظيم[٣٣]، وهو ما يعنى توفر الظهير القانوني لإلزام المحكمة الدستورية العليا بتلك الإجراءات أثناء نظر منازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى.

وبتتبع أحكام المحكمة الدستورية العليا الصادرة في منازعات التنفيذ التي محلها قرار إدارى ، سواء كانت صادرة في الشق العاجل أو الموضوعى منها[٣٤]، يلاحظ أنها خلت مما يفيد تعرض المحكمة لمسألة تحريك

تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ إنقضاء الستين يوما المذكورة».

[٣٠]حيث تنص المادة الأولى من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م بإنشاء لجان التوفيق في بعض المنازعات التي تكون الوزارات والأشخاص الإعتبارية العامة طرفا فيها على أنه « ينشأ في كل وزارة أو محافظة أو هيئة عامة وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة لجنة أو أكثر ، للتوفيق في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية التي تنشأ بين هذه الجهات وبين العاملين بها ، أو بينها وبين الأفراد والأشخاص الإعتبارية الخاصة»

[٣١]تنص المادة (٢٨) من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه « فيما عدا ما نص عليه في هذا الفصل تسرى على قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات التي تقدم إلى المحكمة الأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها» ، وتنص المادة (٥٠) من القانون ذاته على أنه « تفصل المحكمة دون غيرها في كافة المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة منها ، وتسرى على هذه المنازعات الأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامها،.....»، وتنص المادة (٥١) من القانون ذاته على أنه « تسرى على الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة فيما لم يرد به نص في هذا القانون القواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة تلك الأحكام والقرارات».

[٣٢]تنص المادة الثالثة من مواد إصدار القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩م بإنشاء المحكمة العليا على أنه « إلى أن يصدر قانون خاص بالإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا ، تتبع في إجراءات رفع الدعوى وتقديم الطلبات إلى المحكمة والفصل فيها وتحديد الرسوم المستحقة عليها الأحكام المعمول بها أمام مجلس الدولة» ، وتنص المادة الخامسة من القانون ذاته على أنه « يكون رفع الدعوى أمام المحكمة بطريق الإيداع بقلم كتابها ، وتتبع في شأن المواعيد والإجراءات الخاصة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة الأحكام الواردة في هذا الخصوص في قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م ، وذلك مع عدم الإخلال بالأحكام الواردة في هذا القانون».

[٣٣]حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٤٨ لسنة ٣٢ قضائية «دستورية» بجلسة ٢٠١٩/٤/٦م ، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى ، المجلد الثالث ، ص ٢٠٩٦.

[٣٤]كحكم المحكمة الدستورية العليا فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٠ يوليو سنة ٢٠١٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع عشر، ص ٧٦٥ وما بعدها ، وحكمها في الشق الموضوعى من الدعوى ذاتها والصادر بجلسة السبت الرابع عشر من مارس سنة ٢٠١٥م ، والمنشور بالموقع الإلكترونى للمحكمة الدستورية العليا.

الدعوى في الميعاد المقرر قانونا للطعن على القرار الإدارى ـ وهو ستين يوما من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقينى به ـ أو لمسألة ما إذا كان القرار الطعين وجوبى التظلم من عدمه ، أو لمسألة سبق لجوء صاحب الشأن إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات قبل تحريك دعواه ، إلا أنه يخفف من تلك الملاحظة أن القرار الطعين في تلك المنازعة ـ وهو قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م ـ صدر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨م ، وتم تحريك الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة التنفيذ» طعنا عليه بتاريخ ٢٠١٢/٧/٩م، بما مفاده أنه تم تحريك الدعوى خلال يومين من تاريخ صدور القرار أي انها أقيمت في الميعاد ، وخلى حكم المحكمة الصادر في تلك الدعوى سواء في الشق العاجل منها بجلسة ٢٠١٢/٧/١٠م أو الشق الموضوعى بجلسة ٢٠١٥/٣/١٤م ، مما يفيد دفع الخصوم بعدم قبول الدعوى لعدم رفعها في الميعاد المقرر قانونا ، ومن ثم لم تكن المحكمة في حاجة لبحث مسألة تحريك الدعوى في الميعاد ، والأمر كذلك بخصوص شرط سابقة التظلم من القرار الطعين، فالثابت أن موضوع القرار الطعين هو سحب قرار المجلس العسكرى ـ القائم على شئون البلاد حينئذ ـ بحل البرلمان تنفيذا لحكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض النصوص الإنتخابية التي إنتخب وفقا ولها، وعودة مجلس الشعب لعقد جلساته وممارسة اختصاصاته ، وهو ليس من القررات وجوبية التظلم على النحو المقرر بقانون مجلس الدولة[٣٥]، كما أنه خلى حكم المحكمة الصادر في تلك الدعوى سواء في الشق العاجل أو الموضوعى منها ، مما يفيد دفع الخصوم بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة التظلم من القرار الطعين، ومن ثم لم يكن للمحكمة حاجة لبحث مسألة سبق التظلم من القرار الطعين من عدمه ، كما أنه بمطالعة حكم المحكمة الصادر في تلك المنازعة نجد أنها مقامة بشق مستعجل[٣٦] ومن ثم تكون مستثناة من العرض على لجنة التوفيق في بعض المنازعات عملا بحكم المادة (١١) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م ، ناهيك عن أنه خلى الحكم مما يفيد أن هناك دفع من الخصوم بعدم قبول الدعوى لعدم سابقة اللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات قبل تحريكها ، ومن ثم لم يكن للمحكمة حاجة إلى بحث مسألة سبق اللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات من عدمه.

وقد يذهب البعض إلى أن المحكمة الدستورية العليا اعتبرت القرارات الإدارية عقبات مادية في سبيل تنفيذ أحكامها ، لا تولد آثار قانونية، ولكل ذى شأن أن يتجاهلها، وأن يدفعها بما يراه من التدابير، ذلك أن العدم نقيض الوجود، ويستحيل إحياء العدم من جديد، إذ أن الساقط لا يعود، بقولها «وحيث أنه متى كان ما تقدم، فإن قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م يعد عقبة مادية تحول دون تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة

[٣٥]تجدر الإشارة إلى أنه تضمن قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م النص على القرارات وجوبية التظلم قبل الطعن عليها ، في المادة (١٢) منه بقولها « لا تقبل الطلبات الآتية: ..... ب ـ الطلبات المقدمة رأسا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة العاشرة ، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم ، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة « ، وتنص المادة العاشرة من القانون ذاته على أنه « تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية:... (ثالثا) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات ، (رابعا) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الإستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبى ،.... (تاسعا) الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية،...».

[٣٦]فبمطالعة حكم المحكمة الصادر في تلك الدعوى يتبين أن المدعى طلب صراحة الحكم بوقف تنفيذ القرار الطعين ، حيث ورد به نصا أنه « بتاريخ التاسع من شهر يوليو سنة ٢٠١٢م ، أودع المدعى صحيفة الدعوى قلم كتاب المحكمة طلبا للحكم بصفة مستعجلة : بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨م ، وفى الموضوع: الاستمرار فى تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية « ، بمنطوقه وأسبابه، وإزالة أية عقبات تحول دون استمرار هذا التنفيذ «(حكم المحكمة الدستورية العليا فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٠ يوليو سنة ٢٠١٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع عشر، ص ٧٦٥ وما بعدها).

الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية» وترتيب آثاره كاملة دون أمت ولا عوج، الأمر الذى يتوافر معه ركن الجدية فى المنازعة الماثلة»[٣٧]، والمستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه متى كان القرار الإدارى منعدما[٣٨] فأنه يكون مجرد فعل مادى معدوم الأثر،لا وجود له واقعا أو قانونا، ولا تلحقه أية حصانة، ولا تنغلق أمامه طرق الطعن عليه[٣٩]، إلا أن هذا القول مردود بأن هذا المسلك للمحكمة الدستورية العليا ينطوى على إضافة حالة جديدة لحالات إنعدام القرارات الإدارية ، هى حالة صدور القرار الإدارى بالمخالفة لأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، ولا شك أن تلك القاعدة قضائية النشأة بإمتياز وتخلو من الظهير التشريعى لها في قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م، فضلا عنه أنها قد لا تقنع البعض بسهولة باعتبار أن مخالفة القرار الإدارى الطعين لأحد أحكام أو قررات المحكمة الدستورية العليا، تندرج ضمن عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع كأحد عيوب القرار الإدارى ، ومن ثم تؤدى المخالفة لعدم المشروعية وليس الإنعدام.[٤٠]

وقد يذهب البعض إلى أننا بصدد منازعة تنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا ولسنا بصدد دعوى إلغاء أمام محاكم مجلس الدولة ، ومن ثم لا مجال لإخضاع القرار الطعين محل منازعة التنفيذ لذات القواعد الإجرائية لتحريك دعوى الإلغاء، لوجود فوارق جوهرية بين الدعويين ، ناهيك عن أن منطوق حكم المحكمة الدستورية الصادر في منازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى لم يتضمن عبارة « إلغاء القرار الطعين» ، وإنما تضمن في الشق العاجل من الدعوى عبارة « حكمت المحكمة بوقف تنفيذ قرار...»[٤١]، وفى الشق الموضوعى من الدعوى ذاتها تضمن عبارة « عدم الإعتداد بقرار رئيس الجمهورية رقم....»[٤٢]، إلا أن هذا القول مردود بأنه وأيا كان الخلاف بين منازعة التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا ودعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإدارى ، فأن منازعة التنفيذ في حقيقتها طعن بالإلغاء على القرار الإدارى ، حيث تنظر المحكمة مسألة مدى مخالفة القرار الإدارى

[٣٧]حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ « بجلسة ٢٠١٢/٧/١٠م، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء ١٤، ص ٧٨٢ ، وقد يتعرض مسلك المحكمة الدستورية العليا باعتبار القرارات الإدارية عقبات مادية، للإنتقاد، كون القرارات الإدارية ليست عقبات مادية وإنما عقبات قانونية، ولا تكون عقبات مادية إلا إذا وصلت إلى درك الإنعدام، وهو فرض نادر الوقوع ، ويراجع بخصوص إنعدام القرارات الإدارية : د. سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ٢٠٠٦م، ص٣٨٣وما بعدها، د. محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإدارى، ١٩٩٧م، ص ١١١ـ ١١٨.

[٣٨]وتجدر الإشارة إلى أنه حددت المحكمة الإدارية العليا مفهوم القرار المنعدم وحالاته بأن يكون القرار منطويا على اغتصاب السلطة، أو إنعدام نية مصدره، أو كونه منطويا على غش يفسد كل شئ، بقولها» لا يكون القرار الإدارى معدوما إلا فى حالة غصب السلطة أو إنعدام إرادة مصدر القرار»(حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٠٢٠ لسنة ٤٣ قضائية عليا، بجلسة ٢٠٠١/٢/٢٤م، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن، الجزء الثالث، مبدأ رقم ٥٥٠٤، ص ٢٢٩٤)،وفى حيثية أخرى» ...، إنعدام القرار الإدارى يرد فى حالات غصب السلطة، الذى يبلغ عدم الاختصاص فيه حدا يفقد مصدر القرار أية ولاية له فى إصداره، مما ينزل به إلى درجة العمل المادى المعدوم الأثر قانونا، وكذلك فى حالات الغش الذى يفسد كل التصرفات فى أى من مجالات النظر القانونى، وفقدان ركن النية فى إصدار القرار الإدارى «(حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٥٦٩٥ لسنة ٦٠ ق. ع، بجلسة ٢٠١٥/٥/٢٧م، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن، الجزء الثالث، مبدأ رقم ٥٥٠١، ص ٢٢٩٣).

[٣٩]حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن رقم ٣٣٩٨٢ لسنة ٥٦ ق. ع بجلسة ٢٠١٢/٣/١٧م، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا فى ربع قرن، الجزء الثالث، مبدأ رقم ٥٥٠٩، ص ٢٢٩٤

[٤٠]وتجدر الإشارة إلى أن التفرقة بين القرار الباطل والقرار المنعدم أمام جهة القضاء الدستورى أثناء نظر منازعات تنفيذ أحكامها، لن تغير من واقع الأمر شئ، فالقرار الإدارى متى شكل عقبة فى سبيل تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى، لن يكون له وجود، ولن تحقق تلك التفرقة الثمرة المرجوة منها على نحو ما هو مقرر أمام محاكم مجلس الدولة، وهى تحصن القرار الباطل بفوات المواعيد دون المنعدم، فضلا عن أنه لا يخضع القرار المنعدم لميعاد الطعن المحدد قانونا، والتظلم الوجوبى منه قبل الطعن عليه، فتلك المواعيد والإجراءات لا مجال للأخذ بها أمام جهة القضاء الدستورى على نحو ما سنوضح بعد لحظات.

[٤١]حكم المحكمة الدستورية العليا فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٠ يوليو سنة ٢٠١٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع عشر، ص ٧٦٥ وما بعدها).

[٤٢]حكم المحكمة الدستورية العليا فى الشق الموضوعى من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة السبت الرابع عشر من مارس سنة ٢٠١٥م ، والمنشور بالموقع الإلكترونى للمحكمة الدستورية العليا.

لأحد أحكامها أو قراراتها ، وهذا التقدير القضائى للمحكمة ينطوى على رقابة مشروعية القرار الطعين وليس رقابة دستوريته ، باعتبار أن حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في دعاوى عدم الدستورية ـ والذى صدر القرار الإدارى بالمخالفة له منطوقا وأسبابا ـ ينزل في النظام القانوني المصرى منزلة النص القانوني ، ومن ثم مخالفته بموجب قرار ادارى تندرج تحت عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع الذى يشمل كل قاعدة قانونية أيا كان مصدرها ، كما أنه لا فارق في الآثر القانوني لكلا من عبارتى « إلغاء القرار ، عدم الإعتداد بالقرار» ، ففي جميع الأحوال يصبح القرار الطعين لا وجود له معدوم لا رأب لصدعه.

وترى الدراسة تعارض شرطى الميعاد والتظلم مع طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا ذات الحجية المطلقة الملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة ، فضلا عن سريان أحكام المحكمة في دعاوى عدم الدستورية بأثر رجعى ، طالما لم تستقر الحقوق والمراكز القانونية بالتقادم الطويل أو بحكم قضائى بات ، وتلك الطبيعة لأحكام وقرارات المحكمة تقتضى إلغاءأية عقبة من شأنها تعطيل نفاذها أو تحول دون جريان آثارها، مهما طال الزمن على صدورها فلا تتحصن تلك العقبة بإنقضاء مواعيد تحريك دعوى الإلغاء ـ وهى ستين يوما من تاريخ نشر القرار أو إعلانه أو العلم اليقينى به[٤٣] ـ ، ولا تلحقها حصانة ضد الإلغاء، بل يجوز إلغاءها في أى وقت ، فلا يجوز التمسك بأهداب أوضاع قانونية شائهة التكوين وإلصاقها بالنظام القانوني ومحاولة إجتناء ثمارها، فمن غير المستساغ منطقا وقانونا وجود حكم صادر عن المحكمة الدستورية العليا وفى التوقيت ذاته توجد قرارات إدارية تخالفه ولا يمكن إلغاءها لتحصنها ضد السحب أو الإلغاء بإنقضاء مدة الستين يوما المحددة لتحريك دعوى الإلغاء ، فطبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية تعد إستثناء على قاعدة تحصن القرارات الإدارية بمضى المدة المحددة لتحريك دعوى الإلغاء ضدها أو اشتراط وجوب التظلم منها قبل تحريك منازعة التنفيذ ضدها، وهو ما يعد تطبيقا لنص المادة ٥١ من قانون المحكمة الدستورية العليا[٤٤]، ناهيك عن أن القرارات الإدارية الصادرة تنفيذا لأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا صادرة عن سلطة مقيدة لجهة الإدارة وليس سلطة تقديرية ، حيث إلزمها الدستور بأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا ولا تملك من تنفيذها فكاكا ، والمستقر عليه في قضاء المحكمة الإدارية العليا أن القرارات الصادرة بناء على سلطة مقيدة لا تتحصن بإنقضاء مواعيد الطعن القضائى عليها[٤٥]، كما أن أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا تعد من النظام العام القضائى في البلاد ومن المقومات الأساسية في النظام القانوني بها ، ومن ثم لا تتحصن القرارات الصادرة تنفيذا لها بمضى المدة المحددة للطعن القضائى على القرارات الإدارية ، عملا بقضاء المحكمة الإدارية العليا من أنه لا حصانة لقرار إدارى يعتدى على النظام العام أو المقومات الأساسية للمجتمع[٤٦].

---

[٤٣] يراجع بشأن قاعدة تحصن القرارات الإدارية ضد السحب والإلغاء بفوات المواعيد المقررة لتحريك دعوى الإلغاء طعنا عليها ، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٧٠٤ لسنة ٥٩ ق. ع بجلسة ٢٠١٤/٥/١٨م ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم ٥٥٦٣ ، ص ٢٣٠٨ ، وحكمها في الطعن رقم ٩١٣ لسنة ٦٠ ق. ع بجلسة ٢٠١٥/٢/٤م ، مبدأ رقم ٥٥٥٦ ، ص ٢٣٠٦.

[٤٤] تنص المادة (٥١) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م على أنه « تسرى على الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة فيما لم يرد به نص في هذا القانون القواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة تلك الأحكام والقرارات».

[٤٥] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٦٢ لسنة ٤٨ ق . ع بجلسة ٢٠٠٧/١/١٧م وحكمها في الطعن رقم ١٩٧٣٢ لسنة ٥٢ ق. ع بجلسة ٢٠٠٧/١١/٢٨م ، وحكمها في الطعن رقم ٤١٣٨٩ لسنة ٥٦ ق. ع بجلسة ٢٠١٤/٥/٢٤م ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم ٥٥٦١ ، ص ٢٣٠٧.

[٤٦] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٦٠ لسنة ٣٩ ق. ع بجلسة ١٩٩٧/٦/١م ، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا في ربع قرن ، الجزء الثالث ، مبدأ رقم ٥٥٦٤ ، ص ٢٣٠٨.

وبخصوص اشتراط اللجوء المسبق للجان التوفيق في بعض المنازعات قبل تحريك منازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى ، فترى الدراسة أن منازعات التنفيذ بصريح نص المادة (١١) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م مستثناة من اللجوء إلى لجان التوفيق في بعض المنازعات والتي يجرى نصها على أنه « عدا المسائل التي يختص بها القضاء المستعجل ومنازعات التنفيذ والطلبات الخاصة بالأوامر على العرائض ،.....، لا تقبل الدعاوى التي ترفع إبتداء إلى المحاكم بشأن المنازعات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلا بعد تقديم طلب التوفيق إلى اللجنة المختصة وفوات الميعاد المقرر لإصدار القرار أو الميعاد المقرر لعرضها دون قبول وفقا لأحكام المادة العاشرة».

المبحث الثانى: نطاق القرارات الإدارية محل منازعة التنفيذ أمام جهة القضاء الدستورى

تواتر قضاء المحكمة الدستورية العليا الصادر في منازعات التنفيذ التي تختص بنظرها ، على أن نطاق تلك المنازعات يمتد إلى القرارات الإدارية طالما كانت تعترض تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة أو تحول دون جريان آثارها ، حيث تستعمل المحكمة عادة عبارة « تكون هذه العوائق ـ سواء بطبيعتها أو بالنظر إلى نتائجها ـ ولو كانت تشريعا أو حكما قضائيا أو قرارا إداريا أو عملا ماديا، حائلة دون تنفيذ أحكامها أو مقيدة لنطاقها»[٤٧]، إلا أن الأمر يدق بخصوص بعض صور القرارات الإدارية ، والتي يكون من شأن تصدى المحكمة لها بالإلغاء والإزاحة من الوجود ، أن تظهر المحكمة بمظهر من يمارس العمل السياسى في أبهى صوره ، كمنازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى متدثر برداء أعمال السيادة ، وهنا يثور التساؤل هل ستتصدى المحكمة لبحث هذا القرار كونه يشكل عقبة في سبيل تنفيذ أحد أحكامها أو قراراتها أم أنها ستتريث قليلا؟ كما أنه في بعض الأحيان لا يصدر قرار إيجابى صريح من جهة الإدارة متضمنا التنفيذ الخاطئ أو المنقوص لأحد أحكام أو قرارات المحكمة الدستورية العليا، وإنما تتخذ جهة الإدارة موقفا سلبيا من حكم أو قرار المحكمة ، فتمتنع عن إصدار القرارات اللازمة لوضعه موضع التنفيذ العملى ، وهنا يثور التساؤل هل يمتد نطاق منازعة التنفيذ أمام جهة القضاء الدستورى إلى حد إلغاء القرارات السلبية لجهة الإدارة بالامتناع عن إصدار القرارات اللازمة لوضع أحكامها وقراراتها موضع التنفيذ العملى؟ قياسا على حكم المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م التي اعتبرت من صور القرارات الإدارية امتناع جهة الإدارة عن إصدار القرارات التي أوجب عليها القانون إصدارها[٤٨]، وباعتبار أن الدستور إلزام كافة سلطات الدولة بتنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، إذا كانت الإجابة عن هذان التساؤلان بالنفى ، فيثور تساؤل في منتهى الخطورة عن آلية إزاحة تلك العقبات التى تعترض تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا وتحول دون جريان آثارها؟ وهو ما ستحاول الدراسة الإجابة عنه تباعا.

المطلب الأول: ماذا لو شكل القرار المتصور عقبة تنفيذ عملا من أعمال السيادة؟

من الوارد أن يكون القرار المتصور عقبة فى سبيل تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى وجريان آثارها، من أعمال السيادة[٤٩]، وهنا يثور التساؤل عما إذا كانت ستقضى المحكمة الدستورية العليا بإلغائه ؟

[٤٧] يراجع على سبيل المثال حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٩ لسنة ٤٠ قضائية «تنازع» بجلسة ٢٠١٩/٣/٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء ١٧ المجلد الثانى، ص ١٢١٤، وحكمها فى الشق العاجل من الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٠ يوليو سنة ٢٠١٢م، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع عشر، ص ٧٦٥ وما بعدها.

[٤٨] تنص الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م على أنه «... ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو إمتناعها عن إتخاذ قرار كان من الواجب عليها إتخاذه وفقا للقوانين واللوائح».

[٤٩] فى معرض تحديد المقصود بإعمال السيادة فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، نجد أن تلك المحكمة فى بواكير أحكامها، فرقت بين القرارات التى تصدرها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم وغيرها مما تصدرها بوصفها سلطة إدارة، مقررة خضوع الثانية دون الأولى للرقابة القضائية،

باعتباره عقبة فى سبيل جريان آثار أحكامها وقراراتها، وأنه لا يجوز التمسك بأهداب أعمال السيادة فى هذا المقام، للتفلت من تنفيذ الأحكام والقرارات الملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة، أم أن المحكمة ستقضى بخروج نظر الدعوى عن اختصاصها ؟ سيرا على نهجها المستقر بانحسار رقابتها القضائية عن أعمال السيادة؟ لا شك أن الإجابة عن هذا التساؤل ستضع ضمانة تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى على المحك.

وفى ظل غياب التنظيم التشريعى للنقطة البحثية محل الدراسة الماثلة ، فلا مناص من تلمس مسلك المحكمة الدستورية العليا لعله يقدم لنا الإجابة عن التساؤلات مار بيانها، ففى أحد الدعاوى طعن المدعى على قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠م بدعوة الناخبين للإستفتاء على حل البرلمان، كونه يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية «دستورية» بجلسة ١٩ مايو ١٩٩٠م، القاضى بعدم دستورية بعض نصوص القانون الذى تم إنتخاب البرلمان وفقا لها، ومن ثم بطلان تكوينه منذ إنتخابه،إلا أن المحكمة اعتبرت القرار الطعين من أعمال السيادة كونه يتصل بالعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وأن مصدره كان يمارس سلطة الحكم بإصداره، ومن ثم تخرج رقابته عن ولاية القضاء عموما، منتهية إلى الحكم بعدم اختصاصها بنظر الدعوى، بقولها» قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠م بشأن دعوة الناخبين إلى الإستفتاء على حل مجلس الشعب إنما يتعلق بإستطلاع رأى هيئة الناخبين التى تمثل القاعدة الشعبية فى أمر يتصل بأخص المسائل المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية ويتصل بتكوين هذه السلطة، وهو يعد بهذه المثابة من أبرز الأمور التى تتعلق بممارسة سلطة الحكم، ومن ثم يعتبر من الأعمال السياسية، التى تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسؤلية السياسية بصدد إجرائها بغير معقب من القضاء».[٥٠]

وإنحسار الرقابة القضائية عن القرارات التى تصدرها بوصفها سلطة حكم، بقولها:» أستقرت نظرية أعمال السيادة فى نظامنا القضائى، حيث نصت عليها القوانين المتتابعة لجهتى القضاء العادى والقضاء الإدارى،.....، ومرد ذلك أن أعمال السيادة تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية ولا تقبل بطبيعتها أن تكون محلا لدعوى قضائية، ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء، وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين : إحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفا سلطة إدارية، وتعتبر الأعمال التى تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة، والأعمال التى تقوم بها بوصفها سلطة إدارية أعمالا إدارية، وقد وجدت الاعتبارات التى أقتضت انحسار الرقابة القضائية عن هذه الأعمال صدى لدى القضاء الدستورى فى الدول التى أخذت بنظام الرقابة على دستورية القوانين، فاستبعدت المسائل السياسية من نطاق هذه الرقابة، وهى صورة من أعمال السيادة التى لا تنبسط عليها رقابة القضاء فى النظام المصرى». حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٥ لسنة ٥ قضائية»دستورية» بجلسة ١٩٧٦/٧/٣م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الثالث، ص ٢٥٨١، وفى مجال تحديد المحكمة الدستورية العليا للأعمال التى تصدرها السلطة التنفيذية بإعتبارها سلطة حكم، والأعمال التى تصدرها بإعتبارها سلطة إدارية، ذهبت المحكمة إلى أنه يتعذر وضع معيار جامع مانع فى هذا المقام، والأمر مرده إلى كل حالة على حدة، ولكنها ضربت أمثلة يمكن القياس عليها فى هذا الشأن، فمن أمثلة ما يصدر عن السلطة التنفيذية بإعتبارها سلطة حكم ومن ثم إعتبارها من أعمال السيادة، القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالهيئة التشريعية والتدابير الخاصة بالأمن الداخلى والخارجى للدولة والعلاقات السياسية والأعمال الحربية،أما ما يصدر عنها بإعتبارها سلطة إدارة، ومن ثم تخضع للرقابة القضائية، هى أعمال الإدارة العادية التى تجريها السلطة التنفيذية بصدد الأشراف على المصالح اليومية للجمهور والمرافق العامة، وهو ما يستفاد من قولها :» رغم تعذر وضع تعريف جامع مانع لأعمال السيادة، فأن ثمة عناصر ومميزات تميزها عن الأعمال الإدارية العادية، أهمها تلك الصبغة السياسية البارزة فيها (أى فى أعمال السيادة) لما يحيطها من إعتبارات سياسية، فهى تصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم، وبما لها سلطة عليا لتحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها، والسهر على احترام دستورها والأشراف على علاقتها مع الدول الأخرى، وتأمين سلامتها وأمنها فى الداخل والخارج، ولقد تضمنت المادة السادسة من القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦م بإنشاء مجلس الدولة والمادة السابعة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩م بتنظيم مجلس الدولة أمثلة لأعمال السيادة التى تجريها الحكومة بوصفها سلطة حكم، وهى القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالهيئة التشريعية والتدابير الخاصة بالأمن الداخلى والخارجى للدولة والعلاقات السياسية والأعمال الحربية، والفرق واضح بين هذه الأعمال وبين أعمال الإدارة العادية التى تجريها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة إدارة تتولى الأشراف على المصالح اليومية للجمهور ومرافقه العامة». حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٢ لسنة ٦ قضائية «عليا» بجلسة ١٩٧٧/٢/٥م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الأول، ص ٣٤٩.

[٥٠] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٩٠/١٠/٩م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع، ص ٣٣٩٠، وأكدت المحكمة على المعنى ذاته فى حكمها فى الدعوى رقم ٥ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٩٢/٧/٤م،

ويثير القضاء فائت البيان للمحكمة ملاحظات عدة (أولها) وفقا لنص المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م فأن»أحكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة والكافة.....»[٥١]، ومقتضى ذلك أنه لا يجوز لاى مواطن إتخاذ موقف يكشف عن نيته فى الإمتناع عن تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية «دستورية» بجلسة ١٩ مايو ١٩٩٠م، القاضى بعدم دستورية بعض نصوص القانون الذى تم إنتخاب البرلمان وفقا لها، ومن ثم بطلان تكوينه منذ إنتخابه، وهو ما يستتبع بطلان جميع الأصوات الإنتخابية المؤيدة للإبقاء على البرلمان وعدم حله، كونها صادرة بالمخالفة لهذا الحكم الدستورى القاضى ببطلان تكوين البرلمان ومن ثم اعتباره منحلا، و(ثانيها) بفرض ظهور نتيجة الإستفتاء برفض حل البرلمان وبالتبعية رفض حكم المحكمة الدستورية العليا المتضمن حله، هنا سنكون بصدد حكم دستورى ملزم للكافة، ونتيجة إستفتاء شعبى ملزمة للكافة أيضا، فلمن تكون الغلبة والعلوية على الآخر؟ هل حكم المحكمة الدستورية العليا ؟ أم نتيجة الإستفتاء؟ باعتبار أن تلك الأخيرة ناتجة عن إرادة الشعب صاحب السلطة الأصلية، فهو صاحب كل السلطات بما فى ذلك سلطة الرقابة الدستورية التى فوض جهة القضاء الدستورى بممارستها، وبهذا الإستفتاء يكون الشعب قد استرد سلطته من جهة القضاء الدستورى ومارس بنفسه سلطة الرقابة الدستورية، وانتهى إلى نتيجة مغايرة لما انتهت إليه السلطة المفوضة، وتكون نتيجة الإستفتاء بمثابة الحكم الصادر منه فى تلك الرقابة، فهنا يكون حكم السلطة الأصلية متعارض مع حكم السلطة المفوضة، فلا شك أن الغلبة ستكون لصاحب السلطة الأصلية، وهو ما يعنى أن السلطة المفوضة جانبها الصواب فى ممارسة الاختصاص المفوضة فيه، وهو ما يقتضى إزاحتها والأتيان بسلطة جديدة تفوض فى ممارسة الرقابة الدستورية، إلا أن هذا القول يواجه بقول آخر مفاده أن الدستور الذى وافق عليه الشعب صاحب السلطة الأصلية حدد آلية الرقابة على دستورية القوانين واللوائح عن طريق إنشاء المحكمة الدستورية العليا ، ولم يجعل من الإستفتاء الشعبى آلية لممارسة تلك الرقابة ، ومتى أراد الشعب صاحب السلطة الأصلية تعديل آلية تلك الرقابة الدستورية أن يمارسها عن طريق نوابه بالبرلمان بتعديل القانون المنظم لسلطة الرقابة على الدستورية أو إجراء تعديل دستورى للنصوص المنظمة لها.

و(ثالثها) بالبناء على ما سبق يثور التساؤل عما إذا كانت نتيجة هذا الإستفتاء ستطهر النصوص التى قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريتها من عيب عدم الدستورية؟ بل هل يمكن اعتبار نتيجة الإستفتاء بمثابة تعديل للنص الدستورى الذى استندت إليه المحكمة الدستورية العليا فى قضائها بعدم دستورية بعض نصوص قانون الإنتخاب ؟ لا شك أن الإجابة بالإيجاب محل نظر، فالدستور الذى وافق عليه الشعب صاحب السلطة الأصلية، حدد آلية تعديل القوانين عن طريق ممارسة البرلمان سلطته التشريعية أو ممارسة السلطة التنفيذية لها فى غيبة البرلمان، ولم يجعل الدستور من الإستفتاء الشعبى وسيلة تشريعية للقوانين، ولا يقدح فى ذلك القول بأن الشعب صاحب السلطة الأصلية الذى وافق على الدستور، بهذا الإستفتاء قام بتعديل الدستور ضمنيا، فهذا القول مردود بأنه لا يجوز تعديل الدستور إلا بالآليات والضوابط الواردة به وليس من بينها آلية الإستفتاء على تنفيذ أحكام المحكمة الدستورية العليا ، ومن ثم لا مجال للأخذ بفكرة التعديل الضمنى للدستور أو القانون فى هذا المقام ، ومن ثم فإنه حتى ولو جائت نتيجة الإستفتاء على حل البرلمان بالرفض بالمخالفة لحكم

الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع ص ٣٣٩٢.

[٥١] حيث أنه لم يكن هناك نص فى دستور ١٩٧١م يعطى لأحكام المحكمة وقراراتها حجية مطلقة ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة ، بخلاف نص المادة ١٩٥ من دستور ٢٠١٤م بقولها « تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، وهي ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجية مطلقة بالنسبة لهم،.....».

المحكمة الدستورية العليا، فنتيجة الإستفتاء تلك لا تنطوى على تطهير النصوص المقضى بعدم دستوريتها من العيوب، كما لا تنطوى على تعديل الدستور، وهذا القول يجد له صدى داعم فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، حيث تصدت المحكمة لرقابة قوانين وقرارات مستفتى عليها من الشعب، على سند من القول أن الإستفتاء لا يعطيها الحصانة الدستورية، وهو ما يستفاد من قول المحكمة « ما نصت عليه المادة (١٥٢) من الدستور على أنه «لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل المهمة التى تتصل بمصالح البلاد العليا «، لا يخرج عن أن يكون ترخيصا لرئيس الجمهورية بعرض المسائل التى يقدر أهميتها وإتصالها بالمصالح القومية الحيوية، على هيئة الناخبين لإستطلاع رأيها فيها من الناحية السياسية، ومن ثم لا يجوز أن يتخذ هذا الإستفتاء ـ الذى رخص به الدستور وحدد طبيعته والغرض منه ـ ذريعة إلى إهدار أحكامه أومخالفتها، كما أن الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت فى الإستفتاء لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التى لا يجوز تعديلها إلا وفقا للإجراءات الخاصة المنصوص عليها فى المادة (١٨٩) من الدستور، وبالتالى لا تصحح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعى أدنى مرتبة من الدستور فتتقيد بأحكامه، وتخضع بالتالى لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية».[٥٢]

و(رابعها) تساؤل آخير متعلق بفرضية تحريك منازعة تنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا، ضد قرار الإبقاء على البرلمان الصادر نفاذا لنتيجة الإستفتاء الغير موافقة على حله، هل ستعتبر المحكمة هذا القرار عقبة فى سبيل تنفيذ حكمها المتضمن بطلان تكوين البرلمان ومن ثم حله ؟ وكيف يستقيم ذلك مع حكمها السابق باعتبار الإستفتاء على حل البرلمان من أعمال السيادة؟ فكيف بعد اعتبارها القرار من أعمال السيادة تراقب نتائجه ؟ لا شك أن اعتبار هذا القرار من أعمال السيادة من شأنه عرقلة تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا المتضمن بطلان تكوين البرلمان منذ إنتخابه، ومن ثم اعتباره منحلا، وهى نتيجة محل نظر وتنال من الحجية المطلقة لأحكام المحكمة الدستورية العليا وإلزاميتها للكافة ولجميع سلطات الدولة.

وقد تفرق المحكمة بين الإستفتاء كعملية سياسية والقرارات المبتنية على نتائجه، معتبرة الأولى فقط من أعمال السيادة والثانية قرارات إدارية، ومن ثم تعتبر قرار الأبقاء على البرلمان وعدم حله، عقبة فى سبيل تنفيذ حكمها القاضى ببطلان تكوينه منذ انتخابه، ولا شك أن هذا التخريج لن يقبل بسهولة من سلطات الدولة الأخرى كونه ينطوى على إهدار الإرادة الشعبية، بإلغاءه نتيجة الإستفتاء، كما أن الشعب صاحب السلطة الأصلية، وسلطته هذه تفوق كل سلطات الدولة الأخرى المفوضة منه فى ممارستها بما فى ذلك سلطة الرقابة الدستورية، فإهدار إرادته ليست بالأمر الهين السهل، ومع ذلك يجد هذا الحل الأخير صدى داعم له فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، ففى احدى الدعاوى اعتبرت المحكمة قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٩٢ لسنة ١٩٨١م بحل جمعية أنصار السنة المحمدية، من القرارات الإدارية، رغم دخوله ضمن القرارات المستفتى عليها آنذاك، بقولها» ولا يحول الإستفتاء الشعبى دون الطعن على هذا القرار أو تطهيره من العيوب التى شابته ، إذ ليس من شأن هذا الإستفتاء أن يرد قرارا معدوما إلى الحياة، ولا إسباغ الصحة على قرار ولد باطلا، ولا أن يغير من طبيعته فيلحقه بأعمال السيادة، ذلك أن العبرة فى تحديد التكييف القانونى لأى عمل تجريه السلطة التنفيذية

[٥٢] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية»دستورية» بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الأول، ص ٢٤٨.

لمعرفة ما إذا كان عملا إداريا أم من أعمال السيادة هى بطبيعة العمل «.[٥٣]

على أية حال جائت نتيجة الإستفتاء بالموافقة على حل البرلمان، وبناء عليه صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١٥ لسنة ١٩٩٠م بحل البرلمان ودعوة الناخبين لإنتخاب برلمان جديد، وهو ما تم بالفعل، وهو ما يعنى تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا القاضي ببطلان تكوين البرلمان السابق منذ إنتخابه، إلا أنه تجنبا لحدوث الإشكاليات القانونية مار بيانها ـ إذا ما جدت على البلاد ظروف مشابهة ـ تقترح الدراسة ضرورة النأى بأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا عن جعلها محلا للإستفتاء الشعبى، بضرورة النص على ذلك صراحة، فالأغلبية العظمى من الجماهير ليست لديها الثقافة القانونية المتخصصة، على النحو الذى يمكنهم من تقييم مذهب المحكمة الدستورية العليا فى حكمها، وقد تتخذ السلطات الحاكمة تلك الإستفتاءات وسيلة للنيل من المحكمة وعدم تنفيذ أحكامها بحشد الرأى العام ضدها فى الإستفتاء، وهو ما قد يجرد الرقابة الدستورية من أهميتها ويحيلها إلى رقابة تقريرية وليست ملزمة.

وعادت تطل علينا من جديد إشكالية مدى اعتبار القرار محل منازعة التنفيذ من أعمال السيادة من عدمه ؟ فى دعوى تتلخص وقائعها فى أنه أقيمت أمام المحكمة الدستورية العليا الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» ، ضد قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م، المتضمن عودة مجلس الشعب لعقد جلساته وممارسة اختصاصاته، بالمخالفة لحكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية» بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤م، القاضى بعدم دستورية بعض نصوص قوانين الإنتخابات التى تم إنتخابه وفقا لها، وبالتبعية بطلان تشكليه منذ إنتخابه واعتباره منحلا، كون قرار رئيس الجمهورية يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ الحكم الدستورى مار بيانه، فمن شأن تنفيذه إحياء مجلس نيابى قضى بحله، إلا أن المحكمة لم تعتبر هذا القرار من أعمال السيادة وإنما اعتبرته من القرارات الإدارية، وتصدت لبحث موضوع الدعوى، قاضية فى نهايتها بإلغاء قرار رئيس الجمهورية، بقولها» وحيث أنه عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى، فمردود بأن العبرة فى التكييف القانونى لما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها،هو بطبيعة العمل ذاته لا بالأوصاف التى قد تخلع عليه متى كانت طبيعته تتنافى مع هذا الوصف، ولما كان القرار رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨م، موضوع المنازعة لا يندرج ضمن القرارات التى يصدرها رئيس الجمهورية كسلطة حكم، وإنما أجراه مصدره وفقا لرؤياه فى إنفاذ حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية» بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤م، ومن ثم فلا يعد ذلك القرار عملا من أعمال السيادة».[٥٤]

وحكم المحكمة الدستورية العليا مار بيانه قد يتعرض للنقد من زاويتين (أولهما) قد يقال بأن المحكمة فى حكمها متقدم بيانه فى الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ»، خالفت مسلكها فى حكمها فائت البيان فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ»، فكانت ملتزمة بمبدأ الفصل بين السلطات فى الأخير، وأكثر أقداما وتجرأ على السلطة التنفيذية فى الأول، وهذا القول مردود من ناحيتين (الأولى) أنه ينطوى على إستدلال فاسد وتجريج لقضاء المحكمة، فقرار رئيس الجمهورية الصادر عام ١٩٩٠م ـ محل الدعوى رقم ٤ لسنة ١٢

[٥٣] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ١٤ لسنة ٨ قضائية «تنازع» بجلسة ١٩٩٢/٣/٧م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع، ص ٣٠٧٥.

[٥٤] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ١٩٩٠/١٠/٩م، وحكمها فى الشق العاجل فى الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٢/٧/١٠م، وحكمها فى الشق الموضوعى في الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة ٢٠١٥/٣/١٤م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الرابع، ص ٣٣٩٥.

قضائية «منازعة تنفيذ» ـ بدعوة الناحبين للإستفتاء على حل مجلس الشعب أجراه وفقا لرؤيته فى إنفاذ حكم المحكمة الدستورية العليا القاضى ببطلان تكوين البرلمان ومن ثم حله، عملا بالسلطة المخولة له بالمادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١م القائم حينئذ، بدعوة الشعب للإستفتاء على المسائل التى تمس المصالح العليا للبلاد[٥٥]، والقول بإلغاء هذا الإستفتاء كونه يشكل عقبة فى سبيل تنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا، ينطوى ضمنيا على تقييد للنص الدستورى مار بيانه، وحرمان رئيس الجمهورية من حقه فى اللجوء للشعب وأخذ رأيه فى المسائل الهامة التى تمس المصالح العليا للوطن، وتلك المسائل لا يقبل بحال من الأحوال أن تحل أى جهة تقديرها فيها محل تقدير الشعب، فهى من أعمال السيادة بإمتياز، أما قرار رئيس الجمهورية عام ٢٠١٢م بدعوة البرلمان للإنعقاد رغم صدور حكم بعدم دستورية النصوص التي تم إنتخابه وفقا لها ومن ثم بطلان تكوينه واعتباره منحلا ، فأن رئيس الجمهورية أجراه وفقا لرؤيته ليس فى إنفاذ حكم المحكمة الدستورية العليا[٥٦]، وإنما للتفلت من تطبيقه وإهداره، فضلا عن خلو الإعلان الدستورى الصادر فى ٣٠ مارس ٢٠١١م ـ المنظم لشئون للبلاد وقت إصدار رئيس الجمهورية قراره ـ من نص مماثل لنص المادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١م ، وخلوه كذلك من أية سند دستورى يمكن لرئيس الجمهورية إتخاذه تكئة لتبرير قراره بعدم الإعتداد بحكم المحكمة الدستورية العليا وإصدار قرارات تفصح عن عدم تنفيذه.

و(الثانية) أن قرار رئيس الجمهورية الصادر عام ١٩٩٠م موضوعه إستفتاء الشعب على حل البرلمان، وخلت جميع أحكام المحاكم المصرية حتى تاريخه ـ حسبما انتهى إليه البحث ـ من أية حكم قضائى يلغى قرار السلطات الحاكمة فى الدولة بالدعوة إلى الإستفتاء أيا كان موضوعه، فهو من الأعمال السياسية بإمتياز، والغير قابلة للمناقشة أمام القضاء، وألتزمت المحكمة الدستورية العليا بحكمها الصادر فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١٢ قضائية «منازعة تنفيذ» هذا المسلك، فأجراء الإستفتاء على النحو مار بيانه وفقا للمادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١م القائم حينئذا، من أخص مظاهر السلطة التقديرية لأى سلطة حكم، ولا يمكن لأى جهة إيقاف أجرائه أو إلغائه، فلا يعقل منطقا ولا قانونا القول بأنه يمكن لمحكمة أيا كانت أن تقضى بإلغاء قرار البرلمان أو رئيس الجمهورية بأجراء إستفتاء، وإلا كان تدخلها فجا فى أعمال السلطات الأخرى، وظهورا منها بمظهر الحاكم الفعلى للبلاد، ويكأنها حكومة قضاة، أما قرار رئيس الجمهورية الصادر عام ٢٠١٢م لم يكن موضوعه دعوة الناخبين للإستفتاء على حل البرلمان، حتى نقول بإن المحكمة انتهجت بشأنه نهج مغاير لمسلكها عام ١٩٩٠م، وإنما موضوعه قرار يكشف بإفصاح جهير عن عدم تنفيذ رئيس الجمهورية لحكم المحكمة الدستورية العليا وإهداره، وهو قرار إداري لا خلاف فيه حتى ولو أصطبغ بصفة سياسية، ولم يصل علمنا ـ حسبما انتهى إليه البحث ـ إلى وجود سوابق قضائية تعتبر قرارات جهة الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية أو عدم تنفيذها أو التنفيذ النقوص لها من أعمال السيادة أو الأعمال السياسية ، ومن ثم فالمحكمة الدستورية العليا لم تخالف إتجاهاتها القضائية، فى المسألة الواحدة، لاختلاف محلها.

---

[٥٥] تنص المادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١م على أنه « لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا».

[٥٦] تجدر الإشارة إلى أن ديباجة قرار رئيس الجمهورية رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٧/٨م ، بشأن عودة مجلس الشعب لعقد جلساته وممارسة اختصاصاته، تضمنت الإشارة صراحة إلى حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٠ لسنة ٣٤ قضائية «دستورية» بجلسة ٢٠١٢/٦/١٤م ، القاضي بعدم دستورية النصوص التي إنتخب البرلمان وفقا لها ومن ثم بطلان تكوينه واعتباره منحلا ، وذلك بخلاف قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٠٤ لسنة ١٩٩٠م الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢٦م ، بشأن دعوة الشعب للإستفتاء على حل محل الشعب ، حيث خلى تماما مما يشير صراحة أو ضمنا إلى حكم المحكمة الدستورية فى الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٩ قضائية «دستورية» بجلسة ١٩ مايو ١٩٩٠م، القاضى بعدم دستورية بعض نصوص القانون الذى تم إنتخاب البرلمان وفقا لها، ومن ثم بطلان تكوينه منذ إنتخابه واعتباره منحلا.

و(ثانيها) قد يقال بأن حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٦ لسنة ٣٤ قضائية «منازعة تنفيذ»، مخالف لما هو مستقر عليه فى قضائها من اعتبار القرارات التى تصدر فى إطار العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من أعمال السيادة، كونها تصدر من رئيس الجمهورية باعتباره سلطة حكم وليس سلطة إدارية[٥٧]، ووجه المخالفة أنها لم تعتبر قرار رئيس الجمهورية بعودة البرلمان، من أعماله باعتباره سلطة حكم، وإنما اعتبرته قرار إدارى يندرج ضمن أعمال الإدارة العادية التى يجريها بوصفه سلطة إدارية تتولى الإشراف على المصالح اليومية للجمهور ومرافقه العامة، رغم أنه فى حقيقته يتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية، ومن ثم يعتبر من الأعمال السياسية، التى تتحمل السلطة التنفيذية كامل المسؤلية السياسية بصدد إجرائها بغير معقب من القضاء، إلا أن هذا القول مردود بأن المقصود بالقرارات المتعلقة بالعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هى القرارات ذات الصبغة السياسية البارزة، كقرار رئيس الجمهورية دعوة البرلمان للإنعقاد فى دور إنعقاده العادى أو فض الدورة البرلمانية أو توجيه رئيس الجمهورية خطاب أو بيان للبرلمان أو إلقاء مجلس الوزراء بيان الحكومة أمامه، أو سحب البرلمان الثقة من الحكومة أو توجيه السؤال أو الاستحواب إلى أحد الوزراء، وغيرها من الأدوات الرقابية للبرلمان على أداء الحكومة، فتلك الأعمال ذات صفة سياسية بارزة لا مجال لإخضاعها لرقابة القضاء بحال من الأحوال، أما عندما يتعلق الأمر بتنفيذ حكم قضائى دستورى قضى ببطلان البرلمان واعتباره منحلا، فأنه يكون ملزم للكافة وجميع سلطات الدولة، ولا يخضع فى تنفيذه لقالة أنها علاقة بين السلطتين الشريعية والتنفيذية، فجميع إجراءات وقرارات تنفيذه تخضع لرقابة القضاء، حتى ولو إصطبغ بعض هذه القرارات بصبغة سياسية، أخذا فى الاعتبار أن لجميع أحكام المحكمة الدستورية العليا وقراراتها آثار سياسية متدرجة فى مداها، والقول بغير ذلك يعنى السماح للسلطة التنفيذية بالإمتناع عن تنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية بإصدار قرارات بالمخالفة لها والتذرع بأن تلك القرارات ذات صبغة سياسية، متخذة منها تكئة للإفلات من تنفيذها، وهو قول لا يمكن قبوله بحال من الأحوال، كما أنه كان الأحرى برئيس الجمهورية وهو صاحب المقام الرفيع الأعلى فى الدولة، أن ينأى بكيانه عن توجيه الإتهام له بالإمتناع عن تنفيذ أحكام المحكمة الدستورية العليا، أو المراوغة فى تنفيذها، فالأولى به أن يكون أول من يسارع إلى تطبيقها باعتبار أن من ضمن مهامه أحترام الدستور والقانون، وفقا للقسم الذى يؤديه قبل مباشرة مهام منصبه[٥٨]، ولا شك أن أحكام المحكمة الدستورية العليا هى عين التطبيق الصحيح لنصوص الدستور، علاوة عن أن الدستور ذاته تضمن النص صراحة على إلزامية أحكام المحكمة الدستورية العليا للكافة وجميع سلطات الدولة بما فى ذلك رئيس الجمهورية، وإمتناع رئيس الجمهورية عن تنفيذها يعنى حنثه فى يمينه الذى أقسمه.

المطلب الثانى: كيفية مواجهة المسلك السلبى لجهة الإدارة بالامتناع عن تنفيذ أحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى؟

قد تتخذ السلطة التنفيذية موقفا سلبيا من أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، فتمتنع عن إصدار القرارات اللازمة لوضعها موضع التنفيذ الفعلى، وهنا يثور التساؤل عن مدى إعتبار هذا المسلك السلبى

[٥٧] يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٢٢ لسنة ٦ قضائية «عليا» بجلسة ١٩٧٧/٢/٥م، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستورى، المجلد الأول، ص ٣٤٩.

[٥٨] حيث تنص المادة ٣٠ من الأعلان الدستورى الصادر ى ٣٠ مارس سنة ٢٠١١م ـ الحاكم لشئون البلاد إبان إصدار رئيس الجمهورية لقراره رقم ١١ لسنة ٢٠١٢م ـ على أنه « يؤدى الرئيس أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الآتية:» أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهورى، وأن أحترم الدستور والقانون وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه»، وهو ذات النص الوارد بالمادة ١٤٤ من الدستور الحالى.

عائق يحول دون تنفيذ الحكم الدستورى ومن ثم اعتباره محل منازعة تنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا؟ فى معرض الإجابة عن هذا التساؤل يمكن القول بأنه فى ظل الفراغ التشريعى وتعذر الوصول إلى تطبيقات للمحكمة الدستورية العليا بشأن الفرضية الماثلة، يمكن التوصل لتنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا بلجوء صاحب الشأن إلى محاكم مجلس الدولة طالبا الحكم بإلغاء القرار السلبى بالامتناع عن تعديل مركزه القانونى بما يتوافق مع حكم المحكمة الدستورية العليا، وهنا قطعا ستنزل محاكم مجلس الدولة حكم المحكمة الدستورية العليا على المسألة المثارة فى الدعوى المعروضة عليه، وهنا متى كان صاحب حق فتحكم المحكمة لصالحه ومن ثم يكون تحت يده حكم قضاء إدارى ملزم واجب النفاذ حتى لو تم الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا، وهو ما يعد تنفيذا عينيا لحكم المحكمة الدستورية العليا، ويجد هذا الحل صدى داعم له فى قضاء المحكمة الدستورية العليا بقولها»..... ولكل ذى شأن ـ ولو لم يكن طرفاً فى الدعوى الدستورية ـ أن يلوذ بها لإقتضاء الحقوق التى عطلها النص التشريعى المحكوم بعدم دستوريته أو قيدها، وذلك بأن يقيم لطلبها دعواه أمام محكمة الموضوع التى تتولى بنفسها إنزال قضاء المحكمة الدستورية العليا عليها لرد غائلة العدوان عنها، ذلك أن قضاء المحكمة الدستورية العليا فى شأن موافقة النصوص التشريعية المطعون عليها لأحكام الدستور أو مخالفتها، إما ان يكون كاشفاً عن صحتها منذ صدورها، أو مقررا بطلانها وملغيا قوة نفاذها اعتبارا من تاريخ العمل بها، وهو بذلك يعتبر محدداً – وبصفة نهائية – للقاعدة القانونية اللازمة للفصل فى النزاع الموضوعى، والتى يتعين على محكمة الموضوع أن تطبقها – دون تعديل فى مضمونها – على العناصر الواقعية التى حصلتها وليس ذلك إلا إنفاذا لقضاء المحكمة الدستورية العليا، والتزاما بأبعاده، وبإعمال أثره على الناس كافة دون تمييز، وبإخضاع الدولة لمضمونه دون قيد».[٥٩]

خاتمة

انتهت الدراسة الماثلة إلى نتائج عدة، في صدارتها أن هناك فراغ تشريعى فى التنظيم الإجرائى لمنازعات التنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا ، خاصة تلك التي يكون محلها قرار إدارى ، فضلا عن تعذر تطبيق قواعد منازعات التنفيذ الواردة بقانون المرافعات المدنية والتجارية رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨م ، والمحال إليها بموجب حكم المادة (٥٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩م ، فى ظل تعارض الأحكام المنظمة لمنازعة التنفيذ فى قانون المرافعات مع طبيعة اختصاص المحكمة الدستورية العليا بنظر منازعات التنفيذ فى أحكامها وقراراتها، فهناك فارق جوهرى بين منازعة التنفيذ فى قانون المرافعات والمنازعة ذاتها أمام جهة القضاء الدستورى، فالأولى غايتها النهائية مواجهة الإشكالات التى تعترض إجراءات إجبار المدين على الوفاء بدينه، فنطاقها لا يخرج عن دائن ومدين ودين ثابت بسند تنفيذى، أما الثانية فغايتها النهائية كفالة التنفيذ الكامل لأحكام وقرارات جهة القضاء الدستورى بإزاحة العقبات التى تحول دون ذلك، فلا مجال لفكرة الدائن والمدين أمام جهة القضاء الدستورى.

كما تلاحظ للدراسة أن المحكمة الدستورية العليا في بعض أحكامها الصادرة في منازعة التنفيذ التي محلها قرار إدارى ، تشترط إستنفاد صاحب الشأن كافة طرق الطعن القضائى على القرار الإدارى قبل اللجوء إليها بمنازعة التنفيذ، أى أن منازعة التنفيذ أمامها هى الملاذ الأخير، وأنه يجب اللجوء إبتداء لمحكمة الموضوع لكى

[٥٩] حكم المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٧ لسنة ١٤ قضائية «منازعة تنفيذ» بجلسة بجلسة ١٩٩٣/٦/١٩م،، والمنشور بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الجزء الخامس، ص ٥٢٣.

تعمل آثار أحكامها وقراراتها، وفى بعض أحكامها الأخرى تتصدى مباشرة لنظر موضوع منازعة التنفيذ دون أن تثير مسألة ما إذا كان اللجوء إليها بهذه المنازعة ملاذ أخير من عدمه.

كما انتهت الدراسة إلى أن طبيعة أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا ذات الحجية المطلقة والملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة فضلا عن سريانها ـ كقاعدة عامة ـ بآثر رجعى ، تتعارض مع فكرة تقيد الطعن على القرارات الإدارية محل منازعة التنفيذ بالميعاد المقرر للطعن بدعوى الإلغاء أو إشتراط التظلم المسبق من القرار قبل تحريك المنازعة ، كما أن منازعات التنفيذ مستثناة بصريح نص المادة (١١) من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠م ، من إشتراط اللجوء المسبق للجان التوفيق في بعض المنازعات قبل تحريك منازعة التنفيذ ، بما مفاده عدم تطبيق تلك الشروط الإجرائية أمامها لقبول منازعة التنفيذ التى محلها قرر إدارى.

وانتهت الدراسة أيضا إلى أنه في ظل عدم تحديد المشرع للحد الفاصل بين اختصاص جهتى القضاء الدستورى والإدارى بنظر الطعن على القرارات الإدارية ، فأنه يتصور فى الواقع العملى قيام تنازع الاختصاص الإيجابى دون السلبى بين المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى ، حيث يرد اختصاصيهما على محل واحد وهو القرارات الإدارية ، ففى حالة التنازع الإيجابى نكون بصدد تمسك كل جهة بالإختصاص بنظر النزاع ، دون أن يكون صدرت بعد أحكام فاصلة فيه من إيهما ، أما فى حالة التنازع السلبى فهناك أحكام صدرت من كلا المحكمتين بعدم اختصاصها، وهنا ستكون الغلبة لأحكام المحكمة الدستورية العليا ذات الحجية المطلقة الملزمة للكافة ولجميع سلطات الدولة بما فى ذلك محاكم مجلس الدولة ، ومن ثم يكون أمام صاحب الشأن فى هذه الحالة الرجوع لمحكمة القضاء الإدارى مرة أخرى طالبا منها الفصل فى مشروعية القرار الطعين ، ولا تملك تلك المحكمة من نظر الدعوى فكاكا ، كما أنه حال استمرار قيام التنازع الإيجابى على الاختصاص بين المحكمة الدستورية العليا ومحكمة القضاء الإدارى ، وإصدار محكمة القضاء الإدارى حكمها وصيرورته باتا ، في تاريخ سابق على إصدار المحكمة الدستورية العليا حكمها في منازعة التنفيذ طعنا على القرار ذاته ، فأنه يتصور قيام تناقض الأحكام بين المحكمتين متى انتهت إحدهما إلى إلغاء القرار وانتهت الأخرى إلى مشروعيته.

كما انتهت الدراسة أيضا إلى أن المحكمة الدستورية العليا تلتزم سياسة قضائية رشيدة قوامها الإعتداد بأعمال السيادة، متى تدثر بردائها القرار المتصور عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها وجريان آثارها ، إلا أنه فى ظل عدم التحديد الواضح المنضبط لأعمال السيادة قد تتعرض تلك السياسة القضائية للمحكمة للإنتقاد، كما أن قرارى رئيس الجمهورية لعامى ١٩٩٠م و٢٠١٢م جانبهما الصواب فى تقدير الحل القانونى واجب الإتباع لتنفيذ حكم المحكمة الدستورية العليا المتضمن اعتبار البرلمان منحلا، فكليهما يخالف الحجية المطلقة لأحكام المحكمة الدستورية العليا، فمن شأنهما التفلت من تنفيذ حكم المحكمة متى جائت نتيجة الإستفتاء برفض الشعب حل البرلمان بالنسبة للأول ، كما أن الثانى يتجاهل صراحة حكم المحكمة ويعلن عن عدم تنفيذه ، ومن غير المقبول الإستفتاء الشعبى على تنفيذ أحكام المحكمة من عدمه ، كما أنه من غير المقبول أيضا إصدار قرار يفصح عيانا جهار عن عدم الإعتدد بحكمها وتجاهله ، إلا أن أولهما تدثر براداء أحد أعمال السيادة التى هى محل إجماع قضائى وهى الإستفتاء الشعبى ، بخلاف ثانيهما الذى جاء مجردا من رداء أى عمل من أعمال السيادة، فحق على الثانى أن يخضع للرقابة القضائية دون الأول الذى أفلت منها ووقاه اياها الرداء الذى ألتحف به.

وأخيرا انتهت الدراسة إلى أنه حال إتخاذ جهة الإدارة موقفا سلبيا بإمتناعها عن إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا، فإن هذا الإمتناع لا يشكل محل منازعة تنفيذ أمام المحكمة الدستورية العليا ، ويمكن التوصل للتنفيذ بلجوء صاحب الشأن إلى محكمة الموضوع طالبا الحكم بإلغاء القرار السلبى لجهة الإدارة بالإمتناع عن تعديل مركزه القانونى بما يتوافق مع حكم المحكمة الدستورية العليا، وهنا قطعا ستنزل محكمة الموضوع حكم المحكمة الدستورية العليا على المسألة المثارة فى الدعوى المعروضة عليها، وهو ما يعد تنفيذا عينيا لحكم المحكمة الدستورية العليا، ومتى ترأى لصاحب الشأن عدم إنزال محكمة القضاء الإدارى آثار حكم المحكمة الدستورية العليا على مركزه القانونى ، كان له اللجوء للمحكمة الدستورية العليا بمنازعة تنفيذ ضد حكم محكمة القضاء الإدارى فى هذه الحالة وفقا للقواعد المقررة لاعتبار الأحكام القضائية عقبة فى سبيل تنفيذ أحكام المحكمة الدستورية العليا.

وتقدم الدراسة توصيات عدة، في صدارتها ضرورة التدخل التشريعى لوضع التنظيم الإجرائى لمنازعات التنفيذ التي محلها قرار إدارى أمام المحكمة الدستورية العليا ، حيث أنه ينتج عن الوضع القائم العديد من الإشكاليات القانونية متقدم بيانها ، على أن يتضمن التنظيم الإجرائى المقترح وضع الحدود الفاصلة بين اختصاص المحكمة الدستورية بنظر منازعات تنفيذ أحكامها وقراراتها عملا بحكم المادة ٥٠ من قانونها، وما ينتج عنه من اختصاصها بإلغاء القرارات الإدارية التى تشكل عقبة فى سبيل تنفيذ أحكامها وقراراتها، وبين الاختصاص الولائى لمحاكم مجلس الدولة بنظر طلبات إلغاء تلك القرارات بإعتبار أن مخالفة الأحكام الدستورية هى مخالفة للقانون بمعناه الواسع كأحد عيوب القرار الإدارى، فبقاء الأمر على ما هو عليه قد يؤدى بجهة القضاء الدستورى إلى جب الاختصاص الولائى لمحاكم مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية، تحت مسمى منازعة تنفيذ أحكامها، كما أن بقاء الأمر على ما هو عليه يقتضى إنشاء درجة تقاضى سابقة على اللجوء للمحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة، تتولى غربلة الطعون على القرارات الإدارية لتحديد سند طلب إلغائه وما إذا كان مخالفة أحد أحكام المحكمة الدستورية العليا من عدمه، تمهيدا لتوزيع الدعوى على الجهة المختصة، وهى نتيجة لا يمكن القبول بها.

وبخصوص الحد الفاصل بين اختصاص المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة بشأن نظر طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالمخالفة لأحكام المحكمة الدستورية العليا ، تقترح الدراسة تبنى معيار منضبط كالمستوى الوظيفى لمصدر القرار مثلا، كاشتراط صدوره من رئيس الجمهورية للجوء مباشرة للقضاء الدستورى، أو حسب الغرض الصريح من إصداره كأن يتضمن القرار النص صراحة على أنه صدر تنفيذا لحكم المحكمة الدستورية العليا، ولا تميل الدراسة إلى القول بأن المعيار هو مدى أهمية القرار فى الواقع العمى، فهو معيار هلامى سيعيدنا لنفس الإشكالية القائمة، لخضوع تقدير توفر تلك الأهمية للاعتبارات الثقافية والفكرية لدى قضاة كل محكمة، وهى أمور خفية يتعذر إخضاعها للرقابة ، كما أن هناك مقترح آخر وهو تقنين إتجاه المحكمة الدستورية العليا بإعتبار منازعة التنفيذ ملاذ أخير، بإشتراط اللجوء أولا لمحاكم القضاء الإدارى، لتقول كلمتها بشأن القرار الطعين، ومتى فشلت فى أعمال آثار حكم المحكمة الدستورية العليا ـ وفقا لما يترأى لصاحب الشأن ـ يكون له اللجوء لجهة القضاء الدستورى بمنازعة تنفيذ، ولكن هذا الحل قد ينتقد على سند من القول أنه ينطوى على منح جهة القضاء الدستورى الاختصاص بنظر الطعن على أحكام محاكم مجلس الدولة، واعتبارها درجة تقاضى جديدة فى المنازعات الإدارية، إلا أن هذا الإنتقاد محض انتقاد نظرى، فتدخل المحكمة الدستورية

العليا عن طريق منازعة التنفيذ الموجهة للأحكام القضائية معمول به حاليا، والتجربة الرائدة فى هذا الشأن خير دليل على تأييد المقترح الماثل، ففى جميع الأحوال تمارس جهة القضاء الدستورى دور محكمة طعن قانونى وليس موضوعى، فلا تعيد النظر فى موضوع الدعوى الصادر فيها الحكم محل منازعة التنفيذ، ولا تراقب تقدير محكمة الموضوع فى هذا الشأن، بل أن دورها باعتبارها محكمة طعن قانونى محدود للغاية، فلا تتعرض لكافة أسباب الطعون القانونية الموجهة لحكم محكمة الموضوع، وإنما تقتصر على سبب وحيد للطعن وهو مدى إعمال محكمة الموضوع لحكم المحكمة الدستورية العليا وترتيبها لآثاره.

كما توصى الدراسة بأن يتضمن التنظيم الإجرائى المقترح وضع الحدود الفاصلة بين المحكمة الدستورية العليا والسلطة التنفيذية، فيما يتعلق بممارسة المحكمة اختصاصها بنظر الطعون على القرارات المتصورة أعمال سيادة، باعتبارها عقبة فى سبيل جريان آثار أحكام وقرارات المحكمة، وذلك بتحديد جامع مانع لحالات أعمال السيادة فى هذا الخصوص تحديدا دقيقا، وتحديد سلطة المحكمة الدستورية العليا حيالها بنصوص صريحة، تجنبا لحدوث تصادم بين المحكمة الدستورية العليا والرئيس الأعلى للدولة، كما حدث عامى ١٩٩٠م و٢٠١٢م ، وتقترح الدراسة في هذا المقام ضرورة النأى بأحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا عن جعلها محلا للإستفتاء الشعبى، بضرورة النص على ذلك صراحة، فالأغلبية العظمى من الجماهير ليست لديها الثقافة القانونية المتخصصة، على النحو الذى يمكنهم من تقييم مذهب المحكمة الدستورية العليا فى حكمها، وقد تتخذ السلطات الحاكمة تلك الإستفتاءات وسيلة للنيل من المحكمة وعدم تنفيذ أحكامها بحشد الرأى العام ضدها فى الإستفتاء، وهو ما قد يجرد الرقابة الدستورية من أهميتها ويحيلها إلى رقابة تقريرية وليست ملزمة.