

مذكرة الدعوى رقم 8815 لسنة 70 قضائية بتاريخ 12/1/2016
القضاء الإداري إسكندرية

السيد المستشار / رئيس محكمة القضاء الإداري

تحية طيبة

مقدمته لسيادتكم /

السادة.....

ضد

1 - السيد / رئيس مجلس الوزراء (بصفته)

2- السيد / وزير البيئة (بصفته)

3- السيد / رئيس جهاز شئون البيئة بالإسكندرية (بصفته)

4 - السيد / رئيس مجلس إدارة مصنع أسمنت بورتلاند تيتان (بصفته)

الموضوع

يخلص وجيز الموضوع في كون شركة مصنع أسمنت بورتلاند تيتان قامت مؤخراً باستخدام الفحم كوقود في عملياتها الإنتاجية، وهو الأمر الذي سبب أضراراً بالغة لسكان المنطقة" ومن بينهم الطالبين " ، وكذلك أصاب معظم أهالي منطقة وادي القمر ، الكائن بها المصنع بالعديد من الأمراض المزمنة (ما بين الربو والأمراض الصدرية الأخرى، والعديد من الأمراض) وقد تحرر عن ذلك العديد من المحاضر سواء في قسم الشرطة أو في قسم البيئة ، حتى أن معظمهم نالت منه

الأمراض المترتبة على التلوث البيئي ، هذا بخلاف أن استخدامه للفحم كوقود يخالف كل قواعد البيئة والاتفاقيات الدولية المعنية بها ، ويعمل على زيادة التلوث الهوائي في المنطقة . وقد قام أهالي منطقة وادي القمر تحرير العديد من هذه المحاضر ومن بينهم الطالبون ، كما تم توجيه إنذار إلى جهاز شئون البيئة بالإسكندرية لوقف قرار عمل المصنع بالفحم.

وقد جاء هذا الاستخدام بناء على قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 964 لسنة 2015 ، المعدل لللائحة التنفيذية لقانون البيئة، ونخص في ذلك الأمر ما جاء بنص تعديلات المادة 42 من اللائحة التنفيذية ، المستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء سالف البيان ، والتي يجري نصها على أن :

الفقرة الأولى من المادة (42) :

تلتزم المنشآت والأنشطة بحسب طبيعة نشاطها ، عند تداول أو حرق أي نوع من أنواع الوقود أو غيرها سواء كان في أغراض الصناعة أو توليد الطاقة أو الإنشاءات أو أي غرض تجاري آخر ، أن يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة عنها في الحدود المسموح بها، وعلى المسئول عن هذا النشاط اتخاذ جميع الاحتياطات لتقليل كمية الملوثات أثناء التداول أو في نواتج الاحتراق المشار إليها وذلك وفقاً لما هو مبين في الجدولين رقمي (1) ، (6) المرفقين بالملحق رقم 6 وطبقاً للقواعد الآتية :

- (ج) من البند (1) من المادة (42) :

“ يحظر تداول واستخدام الفحم بكافة أنواعه إلا بموافقة من جهاز شئون البيئة لكل حالة وفقاً للمعايير والمواصفات والاشتراطات والضوابط المبينة بالملحقين رقمي (6) ، (12) من هذه اللائحة ، وعلى المنشآت القائمة المستخدمة للفحم أن تقدم دراسة لتوفيق أوضاعها البيئية لجهاز شئون البيئة للموافقة عليها واعتمادها طبقاً للمعايير والاشتراطات الواردة بهذا القرار وذلك خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به ”.

(د) من البند (1) من المادة (42)¹ :

يحظر بالتجمعات السكنية استخدام المازوت أو البترول الخام أو المنتجات البترولية الثقيلة الأخرى. ومع ذلك ، لدواعي الضرورة وللصالح العام بالنسبة لبعض المنشآت القائمة قبل العمل بأحكام هذا القرار ، يجوز استخدام أي من المواد المشار إليها ، بقرار من مجلس الوزراء بناءً على معايير

1 - المادة (42) مستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1095 لسنة 2011

الانبعاثات التي يعرضها وزير البيئة.

- وقد كان نص اللائحة قبل تعديله ينص على :-

المادة 42 :

يجب أن تراعي الجهات المختصة حسب طبيعة نشاطها عند حرق أي نوع من أنواع الوقود وغيرها سواء كان في أغراض الصناعة أو توليد الطاقة أو الإنشاءات أو غرض تجاري آخر أن يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة عنها في الحدود المسموح بها، وعلى المسئول عن هذا النشاط اتخاذ جميع الاحتياطات لتقليل كمية الملوثات في نواتج الاحتراق المشار إليها، وذلك وفق ما هو مبين فيما يلي :

(ج) من البند (1) من المادة (42) قبل التعديل الأخير :

يحظر استخدام الفحم الحجري بالمناطق السكنية أو في مسافة أقل من المحددة قانوناً.

(د) من البند (1) من المادة (42) قبل التعديل الأخير :

يحظر بالمناطق السكنية استخدام المازوت والمنتجات البترولية الثقيلة الأخرى والبتروول الخام والزيوت المتخلفة عن العمليات الصناعية والآلات والورش.

ولما كما قد عرضنا لنص اللائحة التنفيذية المعدل والقديم ، كان لزاماً علينا أن نتعرض لنص قانون البيئة ذاته، والذي لا يجوز لللائحة التنفيذية أن تتجاوزه أو تتعدى حدوده، فقد جاء في المادة رقم 40 من قانون البيئة رقم 4 لسنة 1994 أنه :-

يجب عند حرق أي نوع من أنواع الوقود وغيرها سواء كان في أغراض الصناعة أو توليد الطاقة أو الإنشاءات أو أي غرض تجاري آخر، أن يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة في الحدود المسموح بها، وعلى المسئول عن هذا النشاط اتخاذ جميع الاحتياطات لتقليل كمية الملوثات في نواتج الاحتراق المشار إليها، وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون تلك الاحتياطات والحدود المسموح بها ومواصفات المداخن وغيرها من وسائل التحكم في الدخان والغازات والأبخرة المنبعثة من عملية الاحتراق.

وقد كان النص في مادة اللائحة قبل التعديل يحظر استخدام الفحم في المناطق السكنية ، ولكن

جاء نص اللائحة المعدل بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 964 لسنة 2015 رابطاً

استخدام الفحم بموافقة رئيس جهاز شئون البيئة "فقرة ج" ، ثم جاءت الفقرة "د" مبيحة استخدام الفحم كوقود لدواعي الضرورة أو في حالات ترتبط بالصالح العام. وفي هذا الشأن قد جرمت المادة 87 من قانون البيئة كل من يخالف أحكام نص المادة "40" من ذات القانون بعقوبة الغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد عن عشرين ألف جنيه على أن يتم مضاعفة الغرامة في حالة العود.

ولما كانت هذه الدعوى تدور في فلك طلبين أساسيين هما :-

- 1 - وقف تنفيذ القرار السلبي لجهاز شئون البيئة بمنع مصنع تيتان من استخدام الفحم كوقود.
- 2 - وقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 964 لسنة 2015 ، والصادر بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون البيئة ، والمعدل للمادة رقم 42 من اللائحة التنفيذية.

وفي الموضوع بإلغائهما

وذلك على النحو التفصيلي وللأسباب الآتية

- مخالفة القانون

ويقصد بالقانون كافة القواعد القانونية ولا تقتصر على مادة بعينها أو موضوع محدد، وإنما تمتد لتشمل كافة القواعد القانونية بداية من الدستور ، ومروراً بالاتفاقيات الدولية التي صدقت عليها مصر، وكذلك القانون بمعناه الحرفي كنصوص مثل قانون البيئة، ويمتد ليشمل الاتفاقيات الدولية التي لم تصدق عليها مصر بحسبها قواعد مكاملة لكل نقص عرفاناً بالتطور القانوني لمفهوم القاعدة القانونية، وبحسب مصر إحدى مكونات المجتمع الدولي، أو هو كما عرفته محكمة القضاء الإداري : يقصد بعيب مخالفة القانون بمعناه الفني الدقيق ذلك العيب الذي يلحق محل القرار الإداري² وأيضا كما قالت :ويقصد بعيب مخالفة القانون (عيب المحل) أن يكون القرار الإداري معيبا في فحواه أي محله أو موضوعه ومعناه أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز أي مخالف للقانون ، ويجب أن يكون محل القرار جائزاً، فالقرارات الإدارية يجب ألا تخالف نصاً قانونياً في المعنى الواسع لكلمة النص القانوني ، وهو ما عبرت عنه محكمة القضاء الإداري بقولها :- " أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائزاً ابتغاء

2 - موسوعة القرار الإداري - المستشار / حمدي ياسين عكاشة - ط 2010 ص 701.

وفي ذلك المعنى نسوق بعض النصوص القانونية، المرتبطة بالحفاظ على البيئة :
الدستور المصري :-

المادة 18 :- لكل مواطن الحق في الصحة والرعاية الصحية المتكاملة.

المادة 45 :- تلتزم الدولة بحماية بحارها وشواطئها وبحيراتها وممراتها المائية ومحمياتها الطبيعية. ويحظر التعدي عليها أو تلويثها.

المادة 46 :- لكل شخص الحق في بيئة صحية سليمة ، وحمايتها واجب وطني ، وتلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها، وعدم الإضرار بها.

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية :

المادة 12 :-

1. تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه.

2. تشمل التدابير التي يتعين على الدول الأطراف في هذا العهد اتخاذها لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، تلك التدابير اللازمة من أجل:

(أ) العمل على خفض معدل موتى المواليد ومعدل وفيات الرضع وتأمين نمو الطفل نموا صحيا،

(ب) تحسين جميع جوانب الصحة البيئية والصناعية،

(ج) الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها،

(د) تهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض.⁴

- قانون البيئة رقم 4 لسنة 1994 :

عرفت المادة الأولى من قانون البيئة :

1 -البيئة :- المحيط الحيوي الذي يشمل الكائنات الحية وما يحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت.

2 - الهواء : الخليط من الغازات المكونة له بخصائصه الطبيعية ونسبه المعروفة، وفي أحكام هذا

³ - الطعن رقم 1359 لسنة 28 ق - جلسة 9/12/1984

⁴ - وقعت مصر على هذه الاتفاقية في 4 أغسطس 1967 وأقرتها وفقاً للقرار الجمهوري 537 لعام 1981 ونشرت في الجريدة الرسمية المصرية العدد 14 في 8 إبريل/نيسان 1982 ودخلت حيز النفاذ في 14 إبريل/نيسان 1982.

القانون : هو الهواء الخارجي وهواء أماكن العمل وهواء الأماكن العامة المغلقة وشبه المغلقة.

7 - تلوث البيئة: - كل تغير في خواص البيئة يؤدي بطريق مباشر أو غير مباشر إلى الإضرار بصحة الإنسان والتأثير على ممارسته لحياته الطبيعية، أو الإضرار بالموائل الطبيعية أو الكائنات الحية أو التنوع الحيوي " البيولوجي".

9 - حماية البيئة : - المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها، ومنع تدهورها أو تلوثها أو الإقلال من حدة التلوث. وتشمل هذه المكونات الهواء والبحار والمياه الداخلية متضمنة نهر النيل والبحيرات والمياه الجوفية، والأراضي والمحميات الطبيعية والموارد الطبيعية الأخرى.

10 - تلوث الهواء : كل تغير في خصائص ومواصفات الهواء الطبيعي يترتب عليه خطر على صحة الإنسان أو البيئة سواء كان التلوث ناتجاً عن عوامل طبيعية أو نشاط إنساني، بما في ذلك الضوضاء والروائح الكريهة.⁵

المادة 34 :- يشترط أن يكون الموقع الذي يقام عليه المشروع مناسباً لنشاط المنشأة بما يضمن عدم تجاوز الحدود المسموح بها للملوثات الهواء، وأن تكون جملة التلوث الناتج عن مجموع المنشآت في منطقة واحدة في الحدود المسموح بها.

المادة 40 :- يجب عند حرق أي نوع من أنواع الوقود أو غيرها سواء كان في أغراض الصناعة أو توليد الطاقة أو الإنشاءات أو أي غرض تجاري آخر ، أن يكون الدخان والغازات والأبخرة الضارة الناتجة في الحدود المسموح بها، وعلى المسئول عن هذا النشاط اتخاذ جميع الاحتياطات لتقليل كمية التلوث في نواتج الاحتراق المشار إليها .

المادة 42 :- تلتزم جميع الجهات والأفراد عند مباشرة الأنشطة الإنتاجية أو الخدمية أو غيرها وخاصة عند تشغيل الآلات والمعدات واستخدام آلات التنبيه ومكبرات الصوت بعد تجاوز الحدود المسموح بها لمستوى الصوت.⁶

المادة 43 :- يلتزم صاحب المنشأة باتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لعدم تسرب وانبعثات ملوثات الهواء داخل مكان العمل إلا في الحدود المسموح بها.

- ولما كان القرار السليبي المطعون عليه، والذي مقتضاه منع مصنع أسمنت تيتان من استخدام

5 - البندان رقمي 7 ، 10 مستبدلان بالقانون رقم 9 لسنة 2009 - الجريدة الرسمية - العدد 9 مكرر في 1/ 3/ 2009 .

6 - مستبدلة بالقانون رقم 9 لسنة 2009

الفحم كوقود له، قد جاء مخالفا وغير متفق مع كل ما سبق سرده من نصوص قانونية، لكونه يشمل على تعدي على الصحة العامة للمواطنين " مخالفة دستورية صريحة " وكونه يتجاوز النطاق المسموح به في الأدخنة المتصاعدة، وكون استخدام الفحم قد تم في منطقة آهلة بالسكان، وهو الأمر الذي يصيب البيئة الهوائية بالتلوث الضار ، وهو ما يترتب عليه أضرارا بالغة في صحة المواطنين (ثابت ذلك بالتقارير الطبية المقدمة)

كما أنه يشمل على مخالفة لنصوص قانون البيئة ذاته، وذلك لكون استخدام الفحم كوقود لهذا المصنع يتعارض مع ما جاء يتعارض مع ما جاء بالفقرة السابعة من المادة الأولى من قانون البيئة لكونه فعليا يغير في البيئة الهوائية مما يسبب أضرارا بصحة الإنسان والكائنات الحية في هذه المنطقة. كما انه يخالف صريح نص المادة 40 ، 43 من قانون البيئة لكون الأدخنة والغازات المنبعثة عن حريق الفحم تتجاوز الحدود المسموح بها ، كما أن إدارة المصنع لم تراعى ما جاء بالمادة 43 بعدم تسرب وانبعاث ملوثات الهواء ، كما أن هذه الأفعال تمثل جرائم معاقب عليها في الباب الرابع من قانون البيئة (المواد من 84 إلى 101) وقد سبق وأن عاقبت محكمة جنبايات بنها في جريمة تلويث البيئة ، وذلك في القضية رقم 9235 لسنة 2000 مركز قليب، والمقيدة برقم 1244 كلي جنوب بنها، وقد جاء في حيثيات الحكم أنه " والبين من الأدلة التي ساقتها المحكمة تدليلا على هذا المتهم والمتهمين الثاني والثالث والخامس واطمأنت إليها أنهم أخلوا بالتزام قانوني فرضه عليهم قانون البيئة، ولم يتخذوا احتياطات تضمن عدم حدوث أضرار بالبيئة رغم علمهم القانوني بفداحة تلك الأضرار."

- أما عن النص المستحدث من اللائحة التنفيذية رقم 42 والذي جاء بموجب قرار رئيس الوزراء

رقم 964 لسنة 2015 سالف البيان، فإنه قد جاء متجاوزاً للحدود المسموح بها لأي لائحة تنفيذية، لكون اللائحة التنفيذية يجب أن تأتي متوافقة لنصوص القانون المنفذة له ، وغير متجاوزة لحدوده أو مستحدثة لأحكام جديدة ، وهذا الأمر يجد سنده في الدستور المصري لسنة 2014 وذلك في المادة رقم 170 منه والتي تنظم ذلك بقولها :-

المادة 170 دستور مصري :- يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس

فيه تعطيل ، أو تعديل ، أو إعفاء من تنفيذها .
وذلك لكونه قد استحدث نصاً لم يكن موجوداً من قبل وهو نص الفقرة (ج) من البند (1)
من المادة (42) :

“ يحظر تداول واستخدام الفحم بكافة أنواعه إلا بموافقة من جهاز شؤون البيئة لكل حالة وفقاً
للمعايير”

وهو النص المطعون عليه ، وذلك لكونه يتعارض مع كافة نصوص قانون البيئة سالفه البيان ، كما
انه يتعارض مع نصوص الدستور المصري سالفه البيان، كما أن قرار رئيس مجلس الوزراء يفرغ
نص المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية من مضمونها.
وفي هذا المعنى قد استقر القضاء الإداري على أنه " حيث أن مفهوم مبدأ الشرعية هو أن لا يجافي
القرار الإداري أي قاعدة قانونية عامة و مجردة أيا كان مصدرها...سواء كان الدستور أو تشريعات
عادية أو قرارات أو لوائح ، و أن القواعد القانونية في الدولة القانونية مقسمة إلى قسمين: القواعد
القانونية المدونة " وهي الدستور " و التشريعات العادية و التشريعات الفرعية " المقصود بها اللوائح
و القرارات. و في نظام الدولة القانونية تدرج القواعد القانونية من حيث درجتها و قوتها، و لا بد
أن نثقيد القاعدة القانونية الدنيا بالقاعدة القانونية العليا، و يجب على جهة الإدارة و هي بصدد عملها
أن تلتزم بالعمل في دائرة و حدود النظام القانوني المقرر في الدولة و هو ما يطلق عليه " مبدأ
الشرعية " أو " مبدأ سيادة القانون " أي خضوع الإدارة للقوانين المعمول بها. وحيث أن اللوائح و
القرارات هي عمل تشريعي من حيث طبيعة القواعد التي تنشئها...أي أنها تعتبر من الناحية
الشكلية قرار إداري لكونها صادرة من الجهة الإدارية، و من الناحية الموضوعية فهي عمل إداري
و طبيعة تشريعية و هي بالتالي مصدر من مصادر مبدأ الشرعية ، فإذا تجاوز القرار الإداري
الحدود المرسومة له و خرج عن مبدأ الشرعية انقلب إلى عمل غير مشروع و ترتب على ذلك جزاء
هو الإلغاء و التعويض إذا كان له مقتضى" .

كما جاء ذلك بصورة قاطعة الدلالة في قول محكمة القضاء الإداري أنه
:- " أنه من غير الجائز بحال أن تكون الأحكام المتعلقة بالمقومات الأساسية للمجتمع و حقوق

وحرىات الأفراد محلاً للتعطيل لأنها وفق طبيعتها لصيقة بالمواطن لا تقبل تعطيلاً أو وقفاً أو

انتقاصاً، ذلك أن تعطيله لا يعني بحال تعطيل ما وفر واستقر من حقوق وحرىات وما يتعلق بها

من مبادئ أساسية في كيان المواطنين عقداً وراء عقد وجيلاً بعد جيل، الأمر الذي مؤاده عدم

جواز المساس بأي من ذلك عسفاً بها أو نيلاً أو انتقاصاً.⁷

وقد استقر على أن هناك مجموعة من الشروط أو الضوابط التي لا يجوز لللائحة التنفيذية أن تتجاوزها ،

يمكن إجمال هذه الشروط في الآتي :-

1 - أن تكون الأحكام الواردة في اللائحة التنفيذية لازمة لتنفيذ القانون.

2 - أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعديل القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من

القوانين.

3 - أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعطيل القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من

القوانين.

4 - أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية الإعفاء من تنفيذ القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو

غيره من القوانين.

5 - أن لا تتجاهل اللائحة التنفيذية بعض أحكام القانون.⁸

فهل تحقق في قرار رئيس مجلس الوزراء بتعديل اللائحة التنفيذية " المطعون فيه " هذه الشروط ؟

بإعمال هذه القواعد المستقرة ، وكذلك ما جاء في أحكام المحاكم سالفه الذكر، نجد أن اللائحة

المطعون فيها لا يتوافر بها الشروط القانونية اللازمة لتصبح هذه اللائحة سليمة أو منضبطة من

الناحية القانونية، وخير دليل على ذلك هو مخالفتها لقواعد الدستور المذكورة آنفاً، واتفاقية العهد

الدولي لحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية" التي وقعت عليها مصر ونشرتها بجريدتها الرسمية ،

وصارت قانوناً داخلياً ملزماً، فضلاً عن مخالفتها لقواعد قانون البيئة.

وإذا ما تحدثنا عن الاتفاقيات الدولية المعنية بالتنمية وحقوق الإنسان ، فلا بد وأن نتعرض لبعض

التطورات التي شاهدها المجتمع الدولي في هذا السياق ، والتي تؤكد على الشعور والسعي المتنامي

لجهود الدول متفقة مع الأمم المتحدة للحفاظ على البيئة الطبيعية من التلوث، فقد صدر الميثاق

7 - "الطعون أرقام 20855 ، 20857 ، 20896 لسنة 57 ق. عليا، بجلسة 17 / 3 / 2011" ■

8 - سامي جمال الدين - اللوائح التنفيذية وضممانة الرقابة الإدارية - منشأة المعارف - الإسكندرية - سنة 1983 - ص 255

العلمي للطبيعة عام 1982 عن الجمعية العامة للأمم المتحدة ، بهدف وضع ميثاق عالمي للطبيعة لتوجيهه وتقويم السلوك البشري في التعامل مع الطبيعة، حيث يضمن قواعد السلوك في إدارة واستغلال الموارد الطبيعية، ونص على أنه على الدول أن : " لا يتسبب ما يمارس تحت ولايتها أو رقابتها من أنشطة في الإضرار بالمنظومات الطبيعية "

وبعد ذلك انعقد مؤتمر " ريو دي جانيرو " سنة 1992 وصدر عنه سبعة وعشرين مبدأ لحماية البيئة ، وقد نص المبدأ الرابع على أن : - " حماية البيئة يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن التعامل معها بشكل منفصل. "

وفي عام 1997 تم الاتفاق الدولي على بروتوكول " كيوتو " والي اهتم بالأساس بقضية تغير المناخ ، وقد ألزم هذا البروتوكول دول العالم بمعايير محددة لانبعاثات الغازات المسببة للتغيرات المناخية.

مخالفة ركن السبب

لما كان يلزم لكل قرار إداري سبب يبرره قانوناً، ويكون هو الدافع الأصيل لوجوده، وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع لإصداره . وبهذا المعنى فإن عيب السبب يتحقق في حالة انعدام وجود سبب يبرر إصدار القرار فيكون جديراً بالإلغاء وقد تدعي الإدارة بوجود وقائع أو ظروف مادية دفعتها لا صدارتها ثم يثبت عدم صحة وجودها في الواقع . وتتحدد رقابة القاضي الإداري على سبب القرار في ثلاث درجات رقابية هي : رقابة صحة الوقائع من الناحية المادية ورقابة الوصف القانوني للوقائع وأخيراً في بعض الحالات الاستثنائية رقابة الملائمة ، و جرى قضاء مجلس الدولة المصري على غرار مجلس الدولة الفرنسي على فرض رقابة مشددة على القرارات الإدارية وثيقة الصلة بالحقوق والحريات العامة نظراً لما تمثله تلك القرارات من قيود على تلك الحريات التي تكفلها المبادئ الدستورية فالقضاء الإداري في رقابته لركن السبب في القرار لا يكتفى بالرقابة المادية على صحة وجود الوقائع وبالرقابة على الوصف القانوني لهذه الوقائع بل يراقب أيضاً ملائمة إصدار القرار. وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن " ومن حيث

أنه في سبيل التحقق والتأكد من مشروعية قرار وزير التموين المطعون فيه والصادر بالاستيلاء على المخزن موضوع النزاع ، وأنه صادر بالفعل محققاً للغاية التي يبتغيها المشرع وهي ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة في التوزيع ، ولا مناص من الرجوع إلى مذكرة لجنة التموين العليا والتي على أساسها صدر القرار المطعون فيه وإذا نكلت جهة الإدارة عن تقديم هذه المذكرة رغم تكليفها بذلك ، فإن هذا يعني أن الأسباب والمبررات التي من أجلها رخص المشرع لوزير التموين الاستيلاء على العقارات ليست تحت نظر هذه المحكمة حتى نتأكد من قيام الحالة الواقعية التي تبرر للإدارة استعمال هذه الوسيلة الاستثنائية المقررة بالمرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بشئون التموين ، مما لا يتوافر معه ركن السبب اللازم لصحة القرار المطعون فيه ويضحي قرار الوزير صادراً على غير سند جديراً بالإلغاء*

وبإنزال ذلك على القرار السليبي الصادر من رئيس جهاز شئون البيئة بالإسكندرية " المطعون ضده الثالث" فلا نجد أن هناك سبب قانوني يبرره أو حتى سبب واقعي يدفع الإدارة لاتخاذها، فهل هناك أهم من الصحة العامة للمواطنين لحمايتها ؟ وهل هناك أي سبب يدفع جهاز البيئة إلى عدم المحافظة على البيئة التي هي مهمته الأساسية ؟ وتركه لهذا المصنع ليقوم بدوره الفعال في تلويث الهواء في منطقة آهلة بالسكان. ولما كان التسبب اصطلاحاً والذي نقصده ، إنما يعني : " التزام الإدارة بالإفصاح عن وتوضيح الأسباب القانونية والواقعية المبررة لإصدار القرار ، وبيان الرد على الطلبات الهامة والآراء الاستشارية وآراء المعنيين ونتائج استطلاعات الرأي أو التحقيقات "وباعتبار أن التسبب يتعلق بالجانب الشكلي للقرار الإداري وأن هذا الأخير هو أحد أعمال

الإدارة التي يجب أن تخضع لمبدأ الشفافية ، فإن تسبب القرارات الإدارية باعتبارها جزءاً من مضمون مبدأ الشفافية ، تخضع بالتبعية لباقي عناصر مضمون مبدأ الشفافية وحق كافة المواطنين في معرفة تسبب القرار الإداري وليس فقط المخاطبون أو المعنيون بتلك القرارات . وفي هذا المعنى قضت المحكمة الإدارية العليا ما جاء فيه أنه :- " إذا كانت الإدارة حرة في تقدير مناسبة القرار الإداري وملاءمته ، فإن ثمة التزاما عليها أن تضع نفسها في أفضل الظروف وأنسب الحلول للقيام بهذا التقدير، وأن تجريه بروح موضوعية بعيداً عن البواعث الشخصية ، وبشرط أن يكون لديها العناصر اللازمة لأجراه - مؤدى ذلك : أن تقدير الملاءمة يجب أن يقوم على أسباب مقبولة - تخضع جهة الإدارة في ذلك لرقابة القاضي الإداري الذي لا يتعرض لتقدير جهة الإدارة في ذاته ، وإنما للظروف التي أحاطت به - للقاضي الإداري أن يتحرى بواعث القرار وملاساته للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من القرار وما إذا كان مصدره قد تغيا وجه المصلحة العامة أم تنكب السبيل وانحرف عن غايته " ٩٠

ومن جماع ما تقدم نجد أن الجهة الإدارية لم تتحرى الدقة في رقابة الوقائع أو القانون سواء كان ذلك وقت منحها ترخيصاً لهذا المصنع باستخدام الفحم كوقود دونما مراعاة لظروف المنطقة وأهلها، والتي كانت هي الأجدر بالحماية. أو كان في قرارها السلبي بالامتناع عن إصدار قرار بوقف إجازة استخدام الفحم بناء على الإنذار المقدم إليها من الطالبين بذلك، وذلك لمخالفة كافة القواعد

القانونية السالف بيانها ، وأيضا لمخالفة الأحكام القضائية الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحكمة الإدارية العليا ، والتي تمثل هديا تسترشد به المحاكم ومبادئ قضائية ثابتة واجبة التطبيق.

عيب الانحراف بالسلطة

يكون القرار الإداري معيبا بعبء إساءة استعمال السلطة إذا استعمل رجل الإدارة صلاحياته لتحقيق غاية غير تلك التي حددها القانون ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه، لذلك يقترن هذا العيب بالسلطة التقديرية للإدارة ولا يثار إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة.

وللانحراف في استعمال السلطة صور عديدة أهمها في هذه الحالة

- البعد عن المصلحة العامة

حيث يجب أن يتوخى مصدر القرار الإداري تحقيق المصلحة العامة " والتي هي في حقيقتها مصلحة جموع المواطنين "، وليس تحقيق بعداً سياسياً يعد من قبيل المصلحة العامة، كما وأنه لا بد من ملاءمة القرار لمصالح المواطنين الممثلين لمجموع الشعب ، وفي ذلك قالت المحكمة الإدارية العليا :
" أن عدم ملاءمة القرار يجعله مشوباً بعبء الانحراف بالسلطة ".¹⁰

-: وقضت أيضا بأنه

" أن عيب إساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن يشوب الغاية منه ذاتها، بأن تكون الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار"¹¹
ومن هنا نتعرض للقرار الطعين من زاويتين :

الزاوية الأولى :- وهي الخاصة باستخدام مصنع تيتان للفحم كوقود

10 - إدارية عليا في 26/11/1966 - ق 1362 لسنة 10 ق

11 - طعن رقم 1519 لسنة 2 ق - جلسة 15/2/1956 - س 2 ص 215

“ سواء كان القرار السلبي ، أو القرار الإيجابي بمنح الترخيص بذلك ”

حيث أن الغاية النهائية لكافة القواعد القانونية هي حسن تسيير أمور المجتمع، وتحقيق مصالح المواطنين، فهل استهدف القرار المطعون عليه مصلحة المواطنين، المتمثلة في الحفاظ على الصحة العامة لسكان المنطقة ، والتي تمثل إحدى مفردات الصحة العامة أو القوة البشرية ، بحسبها أهم مقومات قيام المجتمع على بني صحة أبنائه، أم استهدف القرار الحفاظ على البيئة العامة الهوائية بحسبها من الممتلكات العامة ومن أهم روافد الحقوق العامة الواجبة الرعاية والاهتمام. أم أن جهة الإدارة قد استهدفت من قرارها فقط استمرار سريان المصنع في استخدام الفحم كوقود ، لتحقيق المكاسب المادية للمالكي المصنع ، دونما اعتبار لحقوق سكان المنطقة ، المتمثلة في بيئتهم الهوائية وصحتهم العامة.

ومن زاوية ثانية محورية في موضوع الطعن

وهي الزاوية القانونية (اللائحية) مناقشة المادة 42 من اللائحة

والتي كانت قبل تعديلها تمنع استخدام الفحم في المناطق الآهلة بالسكان ن ثم تم تعديلها بمقتضى قرار رئيس مجلس الوزراء لتجيز استخدام الفحم بناء على قرار يصدر من رئيس جهاز شؤون البيئة " فقرة ج "، أو للضرورة أو المصلحة العامة " فقرة د "

والتساؤل المنطقي لواضعي هذه النصوص : أي ضرورة تقتضي التضحية بصحة المواطنين؟ وأي مصلحة عامة في تلويث البيئة الهوائية والإضرار بمنطقة سكنية كاملة؟ وأيها يمثل مصلحة عامة مصلحة المصنع في إنتاج الأسمت عن طريق استخدام الفحم كوقود؟

أم مصلحة الوطن قبل المواطنين في أن يكون أفراده ذوي صحة كاملة لا يتعرضون للأمراض وتكون بيئتهم الهوائية نظيفة لا تحمل السموم؟

إن عقد المقارنة لا يرحح إلا فريق الوطن والمواطنين ، وهو ما يعني ترجيح الصحة العامة " بحسبها تمثل المصلحة العامة للوطن ، وعدم تلوث البيئة بحسبه يمثل ضرورة مجتمعية، وهو ما يعني أن هذه النصوص اللائحية قد صدرت على غير هدى من الواقع، وغير مراعية لظروف المواطنين ، وقد سبق أن بينا أنها قد صدرت مخالفة للقانون الذي يمثل المرتبة الأعلى منها.

وهذا ما يؤكد أن الجهة الإدارية قد انحرفت بالسلطة حين إصدارها القرار المطعون فيه ، أو حين إصدارها لللائحة التنفيذية المعدلة.

وفي ذلك المعنى قُضي بأنه : "متى شف القرار الإداري عن بواعث تخرج به عن استهداف الصالح العام المجرد إلى شفاء غلة أو إرضاء هوى في النفس فإنه يكون منحرفاً عن الجادة مشوباً بإساءة استعمال السلطة"¹²

مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف

إذا كان القرار الإداري يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فإن عيب الغاية يؤدي بالانحراف في إطارها لتحقيق غرض غير مشروع، حيادا على المصلحة العامة أو على الأقل تحقيق أهداف غير الهدف المحدد قانونا، حتى ولو كانت تلك الأهداف تدخل ضمن إطار المصلحة العامة. ويقصد به أن تصدر الإدارة قرارا إداريا يدخل في إطار الاختصاصات المخولة لها، وتستخدم سلطتها لتحقيق غرض غير مشروع، أو منفعة غير إدارية بمن صدر في حقه المقرر الإداري، لتحقق بذلك أغراضا شخصية حيادا على المصلحة العامة.

ويأخذ هذا العيب مظهر مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف واستعمال المصلحة العامة مطية لتحقيق أغراض شخصية، ويقع دليل إثبات الانحراف في استعمال السلطة على عاتق المتمسك به الذي يمكن إثباته بكافة الوسائل القانونية.

وترتبط قاعدة تخصيص الأهداف في القرارات الإدارية بحقوق الأفراد وتعسف الإدارة، ولذلك يعدها بعض الفقهاء من المبادئ الجوهرية التي يجب على الإدارة احترامها والتقيدها عند إصدارها لقراراتها الإدارية، وإلا كان جزءاً مخالفاً لإلغاء ذلك القرار لغيب انحراف السلطة عن الهدف المحدد، وبالرغم من أن للإدارة سلطة تقديرية في اختيار الهدف من إصدار قراراتها الإدارية بشرط أن يكون ما طرأ في إطار المصلحة العامة، وألا تكون قد انحرفت بسلطتها. وفي الغالب ما يقيدتها المشرع بنص قانوني مآله ضرورة تحقيق هدف معين أي وجه محدد من وجوه المصلحة العامة لإصدار قراراتها، وفي هذه الحالة ينبغي عليها ابتغاء ذلك الهدف بالتحديد، وإلا وقع قرارها معيباً وباطلاً ولو أثبتت أنها ابتغت مصلحة عامة غير وجه المصلحة العامة التي يتغياها القانون، أي غير الهدف المحدد بالقانون. وصورة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في إصدار القرار الإداري " وهو أن يستهدف القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي من أجله مُنحت الإدارة سلطة إصداره".¹³

وفي هذا السياق ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى القول بأنه: " ومن حيث أنه في سبيل التحقق والتأكد من مشروعية قرار وزير التموين - المطعون فيه - والصادر بالاستيلاء على المخزن موضوع النزاع، وأنه صادر بالفعل محققاً للغاية التي ابتغها المشرع، وهي ضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة في التوزيع، لا مناص من الرجوع إلى مذكرة لجنة التموين العليا، والتي على أساسها صدر القرار المطعون فيه، وإذا نكلت الإدارة عن تقديم هذه المذكرة رغم تكليفها بذلك فإن هذا يعني أن الأسباب والمبررات التي من أجلها رخص المشرع لوزير التموين الاستيلاء على العقارات ليست تحت نظر هذه المحكمة حتى نتأكد من قيام الحالة الواقعية التي تبرر للإدارة استعمال هذه الوسيلة الاستثنائية المقررة، مما لا يتوافر معه ركن الغاية اللازم لصحة القرار المطعون فيه، ويضحى قرار وزير التموين صادراً من غير سند جديراً بالإلغاء".¹⁴

وهذا كله ما ينطبق وحالتنا الماثلة سواء فيما يخص قرار رئيس جهاز شئون البيئة، أو قرار رئيس مجلس الوزراء بتعديل اللائحة التنفيذية، حيث تكمن المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها أي قرار وتحترمها الإدارة في تصرفاتها في الحفاظ على البيئة الهوائية من التلوث الذي تبثه سموم الأدخنة

13 - محمود حافظ - القضاء الإداري - دار النهضة العربية - سنة 1993 - ص 648

14 - الحكم رقم 242 لسنة 34 ق ع - جلسة 17 / 4 / 1994

المتصاعدة جراء استخدام مصنع الأسمنت للفحم كوقود رخيص، أو الحفاظ على الصالح العام المتمثل في الصحة العامة لجموع مواطني منطقة وادي القمر من الأمراض التي تصيبهم نتيجة لهذا التلوث.

الجدية والاستعجال

وفيما يخص طلب وقف تنفيذ القرار الطعين ومدى توافر ركني الجدية والاستعجال فإنه طبقاً لأحكام المادة "49" من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة "بأنه لا يقضى بوقف تنفيذ القرار الإداري إلا إذا تحقق فيه ركنان، أولهما: ركن الاستعجال، بأن يترتب على تنفيذ القرار نتائج يتعذر تداركها، والثاني: ركن الجدية الذي يتصل بمبدأ المشروعية، ومفاده أن يكون ادعاء الطالب في هذا الشأن قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب جدية يُرجح معها الحكم بإلغاء القرار المطعون علي.¹⁵

وبناء على ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن مؤكدة أن أي مساس أو انتقاص لحق من الحقوق الدستورية يقوم بشأنه ركن الاستعجال، معللة ذلك بأن الأمانة التي تطوق عنق قاضي المشروعية تلزمه دائماً بالذود عن الحقوق الدستورية المقررة للمواطنين، حتى يتوافر للمشروعية قيام، ولسيادة القانون صيانة.¹⁶

وهذا ما يتوافر وحالتنا الماثلة، حيث أن الحقوق المهذرة والمترتبة على هذا النزاع ما هي في حقيقتها الرئيسية إلا حقوق ومصالح عمومية تخص مجموع الوطن، أو الدولة قبل أن يخص أفراد منطقة وادي القمر، وهذا لكونها متمثلة في حقوق دستورية أصيلة وهي الحق في البيئة الصحية، والحق في السلامة الصحية والبدنية من الأمراض التي يسببها الغاز المنبعث من المصنع نتيجة لاستخدامه الفحم كوقود، وذهبت محكمة القضاء الإداري في هذا الصدد إلى أنه "إذا كان الأمر متعلقاً بحق من الحقوق الدستورية، فإن المساس أو الانتقاص منه يتوافر له قانوناً وحقاً ركن الاستعجال اللازم توافره مع ركن الجدية للقضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه. كما أنه يبرر إجابة المدعي إلى طلبه وينفذ الحكم بمسودته وبدون إعلان"¹⁷

15 - المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 850 - لسنة 30 - تاريخ الجلسة 07 \ 12 \ 1985.

16 - المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 474 لسنة 42ق - جلسة 24 / 2 / 2001.

17 - محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 10972 لسنة 53ق - جلسة 14 / 12 / 1999، وكذلك حكمها في الدعوى

بناء عليه

يلتمس الطاعنون ، بعد قبول الدعوى . القضاء لهم :-

أولاً - بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس جهاز شئون البيئة السلي بالامتناع عن إصدار قرارها بوقف مصنع أسمنت بورتلاند تيتان من استخدام الفحم كوقود للمصنع ، ووقف تنفيذ قرار رئيس مجلس الوزراء رقم رقم 964 لسنة 2015 ، المعدل للائحة التنفيذية لقانون البيئة، وتحديداً المادة رقم 42 من اللائحة التنفيذية المستبدلة بمقتضى هذا القرار، مع تنفيذ الحكم بمسودته. ثانياً - وفي الموضوع بإلغاء القرارين المطعون فيهما " والمطلوب وقف تنفيذهما، مع إلزام المطعون ضدهم المصروفات.