

## الباب الثامن عشر

### الأحكام الصادرة في عام ١٩٩٨

١- الحكم بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية، وذلك فيما تضمنته من أن الطعن في الحكم بطريق الاستئناف لا يحول دون تحصيل الرسوم القضائية ممن حكم ابتدائيا بالزامه بها.

(قضية رقم 129 لسنة 18 قضائية)

حالة المادة القانونية::

الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية- لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

### نص الحكم كاملا

باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣ يناير سنة ١٩٩٨ الموافق ٥ رمضان سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر.... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين نهاد عبد الحميد خالف وفاروق عبدالرحمن غنيم  
وحمدى محمد على وعبد الرحمن نصير وسامى فرج يوسف وماهر البحيرى.  
وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٢٩ لسنة ١٨ قضائية  
"دستورية .."

### الإجراءات

فى الرابع والعشرين من نوفمبر ١٩٩٦، أودع المدعى قلم كتاب المحكمة صحيفة الدعوى الماثلة، طالبا الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون

رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية المعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى عليه الرابع كان قد أقام ضد المدعى في الدعوى الدستورية الماثلة وآخر، الدعوى رقم ٢٥٣ لسنة ١٩٨٩ تجارى كلى جنوب القاهرة بطلب إلزام أولهما بتقديم كشف حساب عن أرباح الشركة التى أقاموها فيما بينهم لاستغلال كازينو قصر النيل، وأن يؤدى إليه مبلغ ٣٢٩٦٥٤ ر٢٥ جنيها تمثل صافى نصيبه فى الأرباح التى حققتها. وقد أجابته محكمة أول درجة إلى طلباته هذه، وألزمت المحكوم عليه بها بمصروفات الدعوى، فاستأنف حكمها وقيد استئنافه برقم ٣٣٧١ لسنة ١١٢ قضائية. ثم فوجئ باستصدار وحدة المطالبة بمحكمة جنوب القاهرة أمراً قضائياً ضده متضمناً تقدير الرسوم التى يلتزم بأدائها؛ وشرعت بعدئذ فى التنفيذ عليه بمبلغها قبل الفصل فى الاستئناف المرفوع منه؛ فعارض فى أمر التقدير؛ ثم دفع أثناء نظر معارضته بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ المعدل بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق فى المواد المدنية. وقد قدرت المحكمة التى تنظر المعارضة فى أمر التقدير، جدياً دفعه، وأجلت نظر المعارضة إلى جلسة ١١/٢٧/١٩٩٦ لاتخاذ إجراءات الطعن بعدم الدستورية، فأقام الدعوى الماثلة. وقد مضت محكمة الاستئناف فى نظر استئنافه، ثم قضت بجلسة ٨ إبريل ١٩٩٧ - بعد تصحيح ماوقع فى حكمها من أخطاء مادية - بتعديل الحكم المستأنف إلى إلزامه بأن يؤدى إلى المستأنف ضده مبلغ ١٠٢١٧ ر٣٥ جنيها والمصروفات المناسبة عن الدرجتين، ومبلغ عشرين جنيها مقابل أتعاب المحاماة. وحيث إن المادة ١٤ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق فى المواد المدنية معدلاً بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥، تنص على مايتأتى: فقرة أولى: "يلزم المدعى بأداء الرسوم المستحقة عند تقديم صحيفة دعواه إلى قلم الكتاب، كما يلزم بأداء ما يستحق عنها من رسوم أثناء نظرها وحتى تاريخ قفل باب المرافعة فيها. فقرة ثانية: وتصبح الرسوم التزاماً على الطرف الذى ألزمه الحكم بمصروفات الدعوى، وتتم تسويتها على هذا الأساس، ولايحول الاستئناف دون تحصيل هذه الرسوم. فقرة ثالثة: وتسلم للمحكوم له صورة تنفيذية من الحكم دون توقف على تحصيل باقى الرسوم الملتمزم بها الغير". وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها ارتباطها عقلاً بالمصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى، وذلك بأن يكون الحكم فى المسائل الدستورية التى تطرح على هذه المحكمة، لازماً للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان النزاع الموضوعى الذى أثير الدفع بعدم

الدستورية بمناسبتها، يتعلق بما إذا كان يجوز لقلم كتاب محكمة جنوب القاهرة أن يستصدر ضد المدعى أمراً قضائياً بتقدير الرسوم النسبية محسوبة على أساس ما حكم به عليه ابتدائياً، ثم تنفيذ هذا الأمر جبراً، ودون تربص بقضاء المحكمة الاستئنافية التي يعتبر حكمها في النزاع الموضوعي شرطاً لجواز هذا التنفيذ، فإن مصلحة المدعى لا تتعلق بكامل أجزاء الفقرة الثانية المطعون عليها، وإنما تنحصر فيما ورد بعجزها من أن الاستئناف لا يحول دون تحصيل الرسوم القضائية ممن خسر الدعوى في مرحلتها الابتدائية. وبها يتحدد نطاق الدعوى الدستورية. وحيث إن المدعى ينعى على الفقرة الثانية من المادة ١٤ من قانون الرسوم القضائية المطعون عليها، تحويلها قلم كتاب المحكمة تحصيل الرسوم القضائية ممن خسر دعواه ابتدائياً رغم أن استئنافها لازال ماثلاً أمام جهة الطعن، مما يمثل إخلالاً بصون الدستور للملكية الخاصة، وبمبدأ الحماية القانونية المتكافئة والخضوع للقانون، وكذلك إهداراً للحق في الدفاع، تأسيساً على أن من خسر دعواه في مرحلتها الابتدائية، قد يكسبها استئنافياً، فلا تكون الرسوم التي حصلها قلم كتاب المحكمة مستندة إلى حق، بل أن تحصيلها على هذا النحو يعني جواز اقتضاؤها قسراً، ووقوع صراع بين خصوم الدعوى إذا طلبها من حكم لمصلحته استئنافياً من قلم كتاب المحكمة. بل إن الفقرة الثانية المطعون عليها تمثل استثناء من مبدأ عدم جواز تنفيذ الأحكام جبراً قبل نهائيتها. وإعمال تلك الفقرة قيد كذلك على حق النقاضي، فلا يكون ولوج الطريق إليه معبداً بالنظر إلى الأعباء المالية التي يتحملها المواطن دون ضرورة، حال أن وظيفة القضاء من أولى المهام التي قامت الدولة عليها، وحسبها أن تغطي نفقاتها من الخزانة العامة، مما يصم الفقرة المطعون عليها بمخالفتها لأحكام المواد ٣٤ و ٤٠ و ٦٤ و ٦٥ و ٦٨ و ٦٩ من الدستور. وحيث إن السلطة التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، حدها قواعد الدستور التي تبين تخوم الدائرة التي لا يجوز اقتحامها بما ينال من الحق محل الحماية أو يؤثر في محتواه، ذلك أن لكل حق دائرة يعمل فيها ولا يتنافس إلا من خلالها، فلا يجوز تنظيمه إلا فيما وراء حدودها الخارجية، فإذا انبسط المشرع عليها أو تدخل معها، كان ذلك أدخل إلى مصادرة الحق أو تقييده. وحيث إن الناس جميعاً لا يميزون فيما بينهم في مجال حقهم في النفاذ إلى قاضيتهم الطبيعية، ولا في نطاق القواعد الإجرائية والموضوعية التي تحكم الخصومة عينها، ولا في فعالية ضمانات الدفاع التي يكفلها الدستور أو المشرع للحقوق التي يدعونها، ولا في اقتضاؤها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروط طلبها، ولا في طرق الطعن التي تنتظمها. كذلك لا يجوز أن يكون النفاذ إلى القضاء محملاً بأعباء مالية أو إجرائية تقيد أو تعطل أصل الحق فيه، ولا أن يكون منظماً بنصوص قانونية ترهق الطريق إليه، وتجعل من التداعي مخاطرة لا تؤمن عواقبها، متضمنة تكلفة تنقثر إلى سببها، نائياً عما يعتبر إنصافاً في مجال إيصال الحقوق إلى أصحابها، أو مفتقراً إلى الضوابط المنطقية التي يحاط اقتضاء الحق بها. وحيث إن الأصل في الخصومة القضائية ألا تكون نفقاتها عبئاً إلا على من صار ملزماً بها بمقتضى حكم نهائي، ذلك أن الحقوق المتنازع عليها يظل أمرها قلقاً قبل الفصل نهائياً في الخصومة القضائية، فإذا صار الحكم الصادر بشأنها نهائياً، غدا

حائزا لقوة الأمر المقضى، مؤكدا للحقيقة الراجحة التى قام عليها والتى لاتجوز الممارسة فيها، منطويا على قاعدة موضوعية لاتجوز معارضتها بعلتها ولانقضها ولو بالإقرار أو اليمين، لازما تنفيذها إعمالا لمبدأ الخضوع للقانون، فلايجوز تعديل الحقوق التى قررها ولا الآثار التى رتبها، ماضل هذا الحكم قائما. بل إن الامتناع عن تنفيذه من قبل الموظفين العموميين المكلفين بذلك، يعد جريمة معاقبا عليها وفقا لنص المادة ٧٢ من الدستور. وحيث إن مساواة المواطنين أمام القانون، ويندرج تحتها تساويهم أمام القضاء *Egalité devant la justice*، مؤداها أن الحقوق عينها ينبغى أن تنتظمها قواعد موحدة، سواء فى مجال التداعى بشأنها، أو الدفاع عنها أو استئنافها. وكلما كان التمييز فى مجال طلبها من خلال الخصومة القضائية؛ أو اقتضاؤها بعد الفصل فيها غير مبرر؛ كان هذا التمييز منهيها عنه دستوريا؛ وكان لايجوز تنفيذ الأحكام جبرا كلما كان الطعن فيها استئنافيا جائزا، مالم يكن الحكم مشمولا بالنفاذ المعجل فى الأحوال التى حددها المشرع حصرا؛ وكان مانقرر بالفقرة المطعون عليها فى شأن الخصومة القضائية من جواز اقتضاء مصروفاتها جبرا قبل الفصل استئنافيا فى الحق المتنازع عليه، مؤداه أن تعتبر مصروفاتها هذه - فى مجال استئنافها قسرا - واقعة فى منطقة النفاذ المعجل، ملحة على خلاف أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية، بالأحوال التى حددها لوجوب النفاذ المعجل أو لجوازها، مشبهة حكما بها؛ وكانت الفقرة المطعون عليها تغاير - بنصها - بين حقوق أحاد الناس، التى يعتبر ثبوتها بحكم نهائى لازما للحمل على أدائها؛ وتلك التى لايكون صدور هذا الحكم شرطا لاقتضاؤها جبرا إذا طلبتها الجهة الإدارية لنفسها؛ فإن نص هذه الفقرة يكون مؤكدا لأفضالية كفلتها دون مسوغ لهذه الجهة، فلا يستقيم حكمها ونص المادة ٤٠ من الدستور. وحيث إن حق الدفاع وثيق الصلة بالخصومة القضائية من زاوية تجلية جوانبها؛ وتقويم مسارها؛ ومتابعة إجراءاتها؛ وعرض حججها بما يكفل تساند دعائمها، والرد على مايناهضها؛ وإدارة دفاع مقنن ببيان لوجه الحق فيما يكون هاما من المسائل التى تثيرها الخصومة القضائية، وعلى الأخص من خلال المفاضلة بين بدائل متعددة ترجيحاً لأكثرها اتصالا بها، وأقواها احتمالا فى مجال كسبها، مع دعمها بما يكون منتجا من الأوراق؛ وكان التقاضى على درجتين - وكلما كان مقورا بنصوص قانونية أمره - يعنى أن للخصومة القضائية مرحلتين لاتبلغان نهايتهما إلا بعد الفصل استئنافيا فيها؛ وكان حق الدفاع ينبسط بالضرورة على هاتين المرحلتين باعتبارهما متكاملتين ومحددتين للخصومة القضائية محصلاتها الختامية فى شأن الحقوق المتنازع عليها؛ فإن مصروفاتها لايجوز أن يتحملها غير من خسر نهائيا هذه الحقوق. وحيث إن إرساء دعائم الحق والعدل، وإن كان هدفا نهائيا ووحيدا للوظيفة القضائية، إلا أن المشرع وازن بين دورها الأصيل فى مجال إيصال الحقوق إلى أصحابها دون نقصان، وبين أن يتخذها البعض مدخلا لإرهاق من يطلبون هذه الحقوق وإعناتهم، انحرافا بالخصومة القضائية عن مسارها، بما يؤكد مجاوزتها الأغراض التى شرع حق التقاضى من أجلها؛ وكان لازما بالتالى ألا تكون مصروفاتها عبئا على من أقامها، كلما كان محقا فيها. فإذا خسر دعواه ابتدائيا، ظل النضال من أجل الحقوق التى طلبها

ممتدا إلى المرحلة التي تليها، باعتبار أن التقاضي على درجتين، يعتبر أصلا ينتظم التداعي في أعم الأحوال وأغلبها. وبغير استفادتهما معا، يظل مصير الحقوق المدعى بها مترددا بين ثبوتها وانتقائها؛ ولا يكون مسار الخصومة القضائية مكتملا ولا محددًا مراكز أطرافها، ومن يكون منهم متحملا بمصروفاتها. ولئن جاز استثناء وفقا لنص المادة ١٨٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية، أن يتحمل من كسب دعواه بمصروفاتها كلها أو بعضها، فذلك في أحوال محددة حصرا يجمعها مجاوزة الخصومة القضائية للحدود التي كان ينبغي أن تترسما؛ إما لرفعها تشهيا في شأن حقوق مسلم بها؛ أو تدليسا من خلال إخفاء مستندات الفاصلة فيها؛ أو إسرافا بإنفاق مبالغ بمناسبتها لا فائدة منها، فكان حقا أن تكون مصروفاتها في هذه الأحوال جميعها على من سعى بالخصومة القضائية إلى غير وجهتها، منحرفا بها عن أهدافها، ولو صار كاسبا لدعواه. وحيث إن ذلك مؤداه، أن للخصومة القضائية خاتمتها الطبيعية التي تبلغها عند الفصل نهائيا في الحقوق المتنازع عليها. واقتضاء مصروفاتها قبل استقرار الحق فيها، إنما يعرض الملاحقين بها لمخاطر لا يستهان بها، يندرج تحتها تحصيلها قبل أوانها جبرا وإداريا باعتبارها دينا يجرّد ذممهم المالية - التي لا تتناول إلا مجموع الحقوق التي يملكونها والديون التي يتحملون بها - من بعض عناصرها الإيجابية، فلا يكون اقتطاعها منها بحق، بل عبئا سلبيا واقعا عليها دون سند، مما يخل بالأحكام التي تضمنتها المادتان ٣٢ و ٣٤ من الدستور اللتان تمدان الحماية المقررة بهما إلى الأموال جميعها، لا تمييز في ذلك بين ما يكون منها من قبيل الحقوق الشخصية أو الحقوق العينية أو حقوق الملكية الأدبية والفنية والصناعية، ذلك أن الحقوق العينية التي تقع على عقار - بما في ذلك حق الملكية - تعتبر مالا عقاريا. أما الحقوق العينية التي تقع على منقول، وكذلك الحقوق الشخصية - أي كان محلها - فإنها تعد مالا منقولا، فلا يكون اغتيالها أو تقييض أسسها، إلا عدوانا عليها ينحل بهتانًا، وينبغي أن يكون عصفا مأكولا. وحيث إن ماتتص عليه المادة ٣٨ من الدستور من قيام النظام الضريبي على أساس من العدل محددًا من منظور اجتماعي، لا يقتصر على شكل دون آخر من الأعباء المالية التي تفرضها الدولة على مواطنيها وفقا لنص المادة ١١٩ من الدستور، بل تكون ضرائبها ورسومها سواء في تقيدها بمفهوم العدل محددًا على ضوء القيم التي ارتضتها الجماعة وفق ماتراه حقا وإنصافًا؛ وكانت الخصومة القضائية هي الإطار الوحيد لاقتضاء الحقوق التي ماطل المدين بها في أدائها؛ وكان النزاع الموضوعي في شأن هذه الحقوق لا ينحسم بغير الحكم النهائي الصادر في هذه الخصومة، فإن مصروفاتها يتعين أن ترتبط بما انتهى إليه من قضاء. لئن صح القول بأن الرسوم القضائية التي يستوفيها قلم كتاب المحكمة بعد الفصل ابتدائيا في الخصومة القضائية، إنما يعاد تسويتها على ضوء الحكم النهائي الصادر فيها، إلا أن المرحلة الاستثنائية قد تمتد زمنا طويلا، فلا يكون من خسر دعواه بحكم ابتدائي إلا غارما لمصروفاتها ولو كان بقاء أو زوال هذا الحكم مافتئ معلقًا، فلا تتصل يده بالتالي بالأموال التي دفعها، بل تظل منحسرة عنها دون حق، يناضل من أجل استعادتها حتى بعد صدور الحكم النهائي لمصلحته. وتلك مخاطر لايجوز التهوين منها، لاتصالها

بمراكز مالية ينبغي صونها، وبحقوق قد يكون ملتزما بأدائها لغيره، وكذلك بفرص العمل وبقواه في مجال الاستثمار، ولا يعتبر ذلك إنصافاً في مجال تطبيق نص المادة ٣٨ من الدستور. وحيث إنه متى كان ذلك، فإن الفقرة المطعون عليها - في الحدود المتقدم بينها - تكون مخالفة لأحكام المواد ٣٢ و ٣٤ و ٣٨ و ٤٠ و ٦٨ و ٦٩ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية، وذلك فيما تضمنته من أن الطعن في الحكم بطريق الاستئناف لا يحول دون تحصيل الرسوم القضائية ممن حكم ابتدائياً بإلزامه بها، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٢- الحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ بشأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك فيما تضمنته من استثناء الأماكن التي حددتها، من الخضوع لزيادة الأجرة المقررة بمقتضى نص المادة ١٩ من هذا القانون؛ وبسقوط فقرتها الثانية.

(قضية رقم 137 لسنة 18 قضائية)

حالة المادة القانونية::

الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين الدكتور محمد إبراهيم أبو العينين ومحمد ولى الدين  
جلال ونهاد عبد الحميد خلاف وفاروق عبد الرحيم غنيم وحمدى محمد على ومحمد  
على سيف الدين.

وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٣٧ لسنة ١٨ قضائية  
"دستورية بعد أن أحالت محكمة النقض الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية  
ملف الطعن المقيد بجدولها برقم ٥٨٢٨ لسنة ٦٢ قضائية".....

الإجراءات

بتاريخ التاسع من ديسمبر سنة ١٩٩٦، ورد إلى قلم كتاب المحكمة الحكم الصادر  
بجلسة ١٩٩٦/١١/٢٨ من محكمة النقض "الدائرة المدنية والتجارية والأحوال  
الشخصية" فى الطعن المقيد بجدولها برقم ٥٨٢٨ لسنة ٦٢ قضائية؛ قاضيا بوقف نظر  
الطعن، وبإحالة أوراقه إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص المادة

٢٧ من القانون ١٣٦ لسنة ١٩٨١ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك بالنسبة إلى تطبيق ما تضمنته المادة ١٩ من القانون ذاته. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم بعدم قبول الدعوى أو برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ١٢٨٧ لسنة ١٩٨٧ أمام محكمة قنا الابتدائية ابتغاء القضاء أصليا بإخلاء العين المبينة بالصحيفة، واحتياطيا ثبوت إساءة استعمال المدعى عليه الأول لتلك العين، تأسيسا على أنه بموجب عقد إيجار مؤرخ ١٩٣٣/٤/٢٧ أجر مورثه لذلك المدعى عليه شقتين لاستعمالهما فى غرض السكنى؛ إلا أنه غير هذا الغرض باستعمالها كمكاتب للموظفين، ومخازن للأدوية والمهمات على نحو يضر بسلامة المبنى، وامتنع كذلك عن سداد الزيادة المستحقة رغم تكليفه بذلك. وبتاريخ ١٩٩٠/٣/٢٥ قضت المحكمة الابتدائية برفض الدعوى. استأنف المدعى هذا الحكم برقم ٣٢٠ لسنة ٩ قضائية قنا. وبتاريخ ١٩٩٢/٧/١٢ أصدرت المحكمة الاستئنافية حكمها بتأييد الحكم المستأنف، فطعن المدعى فيه بطريق النقض. وبجلسة ١٩٩٦/١١/٢٨ قضت محكمة النقض أولا : بوقف نظر الطعن حتى يفصل فى المسألة الدستورية. ثانيا: وبإحالة الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا بغير رسوم للفصل فى عدم دستورية نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - وذلك بالنسبة إلى تطبيق ما تضمنته المادة ١٩ من ذات القانون - تأسيسا على ما تراءى لها من تصادم النص المحال إلى هذه المحكمة مع مبدأ المساواة أمام القانون المقرر بنص المادة ٤٠ من الدستور؛ إذ يؤدى إلى التفرقة بين طائفتين من الملاك بحرمان إحدهما من الحق فى زيادة الأجرة المنصوص عليه فى المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ المشار إليه. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى الماثلة تأسيسا على أن سلطة محكمة النقض تقتصر على مراقبة صحة تطبيق القانون على وقائع النزاع التى فصل فيها الحكم المطعون فيه، وليس لسلطتها هذه من شأن بالمشروعية الدستورية التى تدور - فى غاياتها - حول ما إذا كان القانون موافقا أو مخالفا للدستور. ولا يجوز كذلك أن تحيل محكمة النقض إلى المحكمة الدستورية العليا، قانونا لم يطعن بعدم دستوريته أمام محكمة الموضوع، وذلك تقديرا بأن الحكم الاستثنائى يظل متمتعا بقوة الأمر المقضى إلى أن ينقض. وحيث إن هذا الدفع مردود، بأن الشرعية الدستورية التى تنهض هذه المحكمة بمسئولية إرساء أسسها وتقدير ضوابطها، تتكامل حلقاتها، ومؤداها أن يكون أعمال النصوص القانونية فى نزاع معين، مرتبطا باتفاقها مع الدستور، وإلا فقد سيادته وعلوه على مسواه من القواعد

القانونية. ولا يجوز بالتالي لأية محكمة أو هيئة اختصاصها الدستور أو المشرع بالفصل في خصومة قضائية - وأيا كان موقعها من الجهة أو الهيئة القضائية التي تنتمي إليها - أن تقف من النصوص القانونية التي يبدو لها - من وجهة نظر مبدئية - تعارضها مع الدستور، موقفاً سلبياً، بل عليها إما أن تحيل ماترئيه منها مخالفاً للدستور إلى المحكمة الدستورية العليا لتستوثق بنفسها من الشبهة التي ثارت لديها في شأن صحتها؛ وإما أن تحدد للخصم الذي دفع أمامها بعدم دستورية نص قانوني، وقدرت هي جديّة هذا الدفع، مهلة يقيم خلالها دعواه الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا التي اختصاصها الدستور دون غيرها بالفصل في المسائل الدستورية. لا استثناء من هذه القاعدة، بل يكون سريانها لازماً في شأن المحاكم جميعها بما فيها محكمة النقض، ذلك أن مراقبتها صحة تطبيق القانون على وقائع النزاع التي استخلصتها محكمة الموضوع، يقتضيها أن تنزل عليها صحيح حكم القانون. ويفترض ذلك ابتداء اتفاق القاعدة القانونية الواجبة التطبيق مع الدستور مما يقتضي عرضها على المحكمة الدستورية العليا - عند الطعن على صحتها - باعتبار أن الفصل في هذه الصعوبة من مسائل القانون التي لا يخالطها واقع، وهو ما جرى عليه قضاء محكمة النقض ذاتها. وحيث إن المشرع عمد بمقتضى نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة ببيع وتأجير الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، إلى زيادة أجرة الأماكن المؤجرة ابتداء لغير أغراض السكنى وفق الضوابط التي حددتها؛ فإذا كان المكان مؤجراً أصلاً لأغراض السكنى، ثم أحدث مستأجره تغييراً فيه، تحول به استعماله إلى غرض آخر، فإن أجرته القانونية - وعلى ما تنص عليه المادة ١٩ من هذا القانون - يجب كذلك زيادتها في الحدود التي بينها. وحيث إن قضاء محكمة النقض بإحالتها أوراق الطعن المرفوع إليها إلى هذه المحكمة للفصل في دستورية نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ المشار إليه، قد توخى تقرير اتفاقها أو اختلافها مع الدستور من جهة استثنائها الأماكن التي حددتها، من الخضوع لزيادة الأجرة المنصوص عليها في المادة ١٩ من هذا القانون التي جرى نصها كالآتي: "في الأحوال التي يتم فيها تغيير استعمال العين إلى غير أغراض السكنى، تزداد الأجرة القانونية بنسبة: ١ - ٢٠٠ % للمباني المنشأة قبل أول يناير ١٩٤٤. ٢ - ١٠٠ % للمباني المنشأة منذ أول يناير ١٩٤٤، وقبل ٥ نوفمبر ١٩٦١. ٣ - ٧٥ % للمباني المنشأة منذ ٥ نوفمبر ١٩٦١، وحتى ٩ سبتمبر ١٩٧٧. ٤ - ٥٠ % للمباني المنشأة والتي تنشأ بعد ٩ سبتمبر ١٩٧٧. وفي حالة التغيير الجزئي للاستعمال، يستحق المالك نصف النسبة المشار إليها.....". وحيث إن المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ - المطعون عليها - تقضى في فقرتها الأولى بأن تعامل في تطبيق أحكام هذا القانون معاملة المباني المؤجرة لأغراض السكنى، الأماكن المستعملة في أغراض لا تدخل في نطاق النشاط التجاري والصناعي أو المهني الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية، أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية. وتنص فقرتها الثانية على ألا يفيد من حكم فقرتها الأولى سوى المستأجرين المصريين. وحيث إن من المقرر أن النصوص القانونية التي دل المشرع بعموم عباراتها على انتفاء تخصيصها، إنما تُحمّل على اتساعها لكل ما يندرج تحت مفهومها؛ وكانت الأماكن التي حددتها المادة ٢٧ المطعون عليها، هي

تلك التي لا يباشر مستأجروها فيها - عند العمل بالقانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ - نشاطا تجاريا أو صناعيا أو مهنيا، فإن حكمها يكون منصرفا إلى ما كان منها مؤجرا - ابتداء - لغير أغراض السكنى؛ وكذلك إلى ما كان مسكونا منها - أصلا - ثم صار عند العمل بهذا القانون أو بعد نفاذه، مستعملا في غير هذا الغرض. وحيث إن قضاء هذه المحكمة في الدعوى رقم ٢١ لسنة ٧ قضائية " دستورية " الصادر عنها بجلستها المعقودة في ١٩٨٩/٤/٢٩، قد خلص إلى عدم دستورية نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ المشار إليه، وذلك فيما تضمنته من استثناء الأماكن المستعملة في أغراض لا صلة لها بالنشاط التجارى أو الصناعى أو المهنى الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية؛ من الزيادة في الأجرة التي كفلتها المادة ٧ من هذا القانون؛ وكان حكمها هذا مبناه أن هذه الأماكن مؤجرة ابتداء لغير أغراض السكنى؛ فإنه بذلك لا يمتد إلى تلك التي كان تأجيرها أصلا لأغراض السكنى، ولكن مستأجريها انقلبوا بها إلى غير هذا الاستعمال. وحيث إن الأصل في السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، أن حدها قواعد الدستور التي تفرض بضوابطها تخوما لا يجوز للمشرع أن يتخطاها، ذلك أن الدستور لا يكفل للحقوق التي نص عليها الحماية من جوانبها النظرية، وإنما يؤكد فعاليتها من خلال توفيره لضماناتها بما يحول بين المشرع وإهدار هذه الحقوق أو تهوينها. وحيث إن التنظيم التشريعي لحق الملكية - وكلما كان متصلا بما ينبغي أن يعود على أصحابها من ثمارها ومنتجاتها وملحقاتها - لا يجوز أن يقيد مداها، ولا أن يعدل بعض جوانبها إلا بالقدر وفي الحدود التي تقتضيها وظيفتها الاجتماعية وبما لا ينال من جوهرها. وحيث إن الأصل في النصوص القانونية، أنها تعتبر وسائل يتدخل بها المشرع لتحقيق أغراض بذواتها يتوخى ضمانها، فإذا انفصم اتصال هذه النصوص بأهدافها، أو كانت الأغراض التي تتغياها غير مشروعة، شابها بذلك عيب مخالفتها للدستور. وحيث إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون - وبقدر تعلقه بالحدود التي تباشر فيها هذه المحكمة ولايتها - مؤداه أنه لا يجوز أن تخل السلطاتان التشريعية أو التنفيذية في مباشرتهما لاختصاصاتهما التي نص عليها الدستور، بالحماية القانونية المتكافئة للحقوق جميعها، سواء في ذلك تلك التي نص عليها الدستور أو التي ضمّنها المشرع. ومن ثم كان هذا المبدأ عاصما من النصوص القانونية التي يقيم بها المشرع تمييزا غير مبرر تنتافر به المراكز القانونية التي تتمثل عناصرها، فلا تكون وحدة بنائها مدخلا لوحدة تنظيمها، بل تكون القاعدة القانونية التي تحكمها، إما مجاوزة باتساعها أو ضاع هذه المراكز Overinclusiveness، أو قاصرة بمداهها عن استيعابها Underinclusiveness. وحيث إن الأماكن التي تشملها زيادة الأجرة المنصوص عليها في المادة ١٩ من القانون، يجمعها أن مستأجريها أدخلوا عليها تغييرا قلبها إلى أماكن لا يسكنونها؛ وكانت المادة ٢٧ المطعون عليها، تعامل الأماكن التي حددتها - وهى تلك التي لا تتخذ لمباشرة نشاط تجارى أو صناعى أو مهنى يكون خاضعا للضريبة على الأرباح التجارية أو الصناعية أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية - معاملة الأماكن المؤجرة لأغراض السكنى، لئلا يثبط عنها الزيادة التي أضافتها المادة ١٩ المشار إليها إلى الأجرة القانونية؛ وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن صور التمييز التي يعارضها الدستور،

لا تنحصر فيما تعلق منها بالجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، ولكنها تمتد لكل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو التي حددها المشرع؛ وكان النص المطعون فيه قد أفرد الأماكن التي شملها - وبالنظر إلى نوع نشاطها - بمعاملة استثنائية لاتعتد بما طرأ على استعمالها من تغيير أحالها إلى أماكن لا يسكنها مستأجروها، فقد صار أمرا مقضيا إلحاقها بغيرها من الأماكن التي تتحد معها في سماتها هذه، وأن تنبسط عليها جميعها قاعدة الزيادة في الأجرة التي كفلتها المادة ١٩ من القانون. وحيث إن النص المطعون فيه - وعلى ضوء ماتقدم - يكون قد جاوز الحدود التي رسمها الدستور لصون حق الملكية الخاصة من خلال معاملة خلعها - اعتسافا - على الأماكن التي حددها، منتقصا بها من حقوق ملاكها، ومقيما على ضوئها تمييزا غير مبرر بين أوضاع متماثلة، فإنه يكون مخالفا لأحكام المواد ٣٢ و ٣٤ و ٤٠ من الدستور. وحيث إن قضاء هذه المحكمة في الدعوى ٢١ لسنة ٧ قضائية " دستورية " بإخضاع بعض الأماكن التي يشملها نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ لحكم زيادة الأجرة المنصوص عليه في المادة ٧ من هذا القانون؛ ثم حكمها في الدعوى الماثلة بعدم دستورية المادة ٢٧ المطعون عليها في مجال استثناء الأماكن التي حددتها من الزيادة في الأجرة المنصوص عليها في المادة ١٩ من القانون، يستتبعان كلاهما سقوط ماتنص عليه الفقرة الثانية من المادة ٢٧ المطعون عليها التي تقضى بأن معاملة الأماكن التي حددتها معاملة الأماكن المؤجرة لأغراض السكنى، لا يفيد منها غير المستأجرين المصريين

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ بشأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك فيما تضمنته من استثناء الأماكن التي حددتها، من الخضوع لزيادة الأجرة المقررة بمقتضى نص المادة ١٩ من هذا القانون؛ وبسقوط فقرتها الثانية.

\* \* \*

**٣- الحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ بشأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك فيما تضمنته من استثناء الأماكن التي حددتها، من الخضوع لزيادة الأجرة المقررة بمقتضى نص المادة ١٩ من هذا القانون؛ وبسقوط فقرتها الثانية**

### ( قضية رقم 137 لسنة 18 قضائية )

**حالة المادة القانونية:**

الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية

### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ الموافق ١٠ شوال سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين الدكتور محمد إبراهيم أبو العينين ومحمد ولى الدين  
جلال ونهاد عبدالحميد خلاف وفاروق عبدالرحيم غنيم وحمدى محمد على ومحمد  
على سيف الدين.

وحضور السيد المستشار/ الدكتور/ حنفى على جبالى ... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٣٧ لسنة ١٨ قضائية  
"دستورية بعد أن أحالت محكمة النقض الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية  
ملف الطعن المقيد بجدولها برقم ٥٨٢٨ لسنة ٦٢ قضائية".....

### الإجراءات

بتاريخ التاسع من ديسمبر سنة ١٩٩٦، ورد إلى قلم كتاب المحكمة الحكم الصادر  
بجلسة ١٩٩٦/١١/٢٨ من محكمة النقض "الدائرة المدنية والتجارية والأحوال  
الشخصية" فى الطعن المقيد بجدولها برقم ٥٨٢٨ لسنة ٦٢ قضائية؛ قاضيا بوقف نظر

الطعن، وبإحالة أوراقه إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص المادة ٢٧ من القانون ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك بالنسبة إلى تطبيق ما تضمنته المادة ١٩ من القانون ذاته. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت في ختامها الحكم بعدم قبول الدعوى أو برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة  
حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ١٢٨٧ لسنة ١٩٨٧ أمام محكمة قنا الابتدائية ابتغاء القضاء أصليا بإخلاء العين الميمنة بالصحيفة، واحتياطيا ثبوت إساءة استعمال المدعى عليه الأول لتلك العين، تأسيسا على أنه بموجب عقد إيجار مؤرخ ١٩٣٣/٤/٢٧ أجر مورثه لذلك المدعى عليه شقتين لاستعمالهما في غرض السكنى؛ إلا أنه غير هذا الغرض باستعمالها كمكاتب للموظفين، ومخازن للأدوية والمهمات على نحو يضر بسلامة المبنى، وامتنع كذلك عن سداد الزيادة المستحقة رغم تكليفه بذلك. وبتاريخ ١٩٩٠/٣/٢٥ قضت المحكمة الابتدائية برفض الدعوى. استأنف المدعى هذا الحكم برقم ٣٢٠ لسنة ٩ قضائية قنا. وبتاريخ ١٩٩٢/٧/١٢ أصدرت المحكمة الاستئنافية حكمها بتأييد الحكم المستأنف، فطعن المدعى فيه بطريق النقض. وبجلسة ١٩٩٦/١١/٢٨ قضت محكمة النقض أولا : بوقف نظر الطعن حتى يفصل في المسألة الدستورية. ثانيا: بإحالة الطعن إلى المحكمة الدستورية العليا بغير رسوم للفصل في عدم دستورية نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - وذلك بالنسبة إلى تطبيق ما تضمنته المادة ١٩ من ذات القانون - تأسيسا على ما تراءى لها من تصادم النص المحال إلى هذه المحكمة مع مبدأ المساواة أمام القانون المقرر بنص المادة ٤٠ من الدستور؛ إذ يؤدي إلى التفرقة بين طائفتين من الملاك بحرمان إحدهما من الحق في زيادة الأجرة المنصوص عليه في المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ المشار إليه. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى الماثلة تأسيسا على أن سلطة محكمة النقض تقتصر على مراقبة صحة تطبيق القانون على وقائع النزاع التي فصل فيها الحكم المطعون فيه، وليس لسلطتها هذه من شأن بالمشروعية الدستورية التي تدور - في غاياتها - حول ما إذا كان القانون موافقا أو مخالفا للدستور. ولا يجوز كذلك أن تحيل محكمة النقض إلى المحكمة الدستورية العليا، قانونا لم يطعن بعدم دستوريته أمام محكمة الموضوع، وذلك تقديرا بأن الحكم الاستئنافي يظل متمتعا بقوة الأمر المقضى إلى أن ينقض. وحيث إن هذا الدفع مردود، بأن الشرعية الدستورية التي تنهض هذه المحكمة بمسؤولية إرساء أسسها وتقرير ضوابطها، تتكامل حلقاتها، ومؤداها أن يكون أعمال النصوص القانونية في نزاع معين، مرتبطا باتفاقها مع الدستور، وإلا فقد سيادته وعلوه على ماسواه من القواعد

القانونية. ولا يجوز بالتالي لأية محكمة أو هيئة اختصاصها الدستور أو المشرع بالفصل في خصومة قضائية - وأياً كان موقعها من الجهة أو الهيئة القضائية التي تنتمي إليها - أن تقف من النصوص القانونية التي يبدو لها - من وجهة نظر مبدئية - تعارضها مع الدستور، موقفاً سلبياً، بل عليها إما أن تحيل ماترئيه منها مخالفاً للدستور إلى المحكمة الدستورية العليا لتستوثق بنفسها من الشبهة التي ثارت لديها في شأن صحتها؛ وإما أن تحدد للخصم الذي دفع أمامها بعدم دستورية نص قانوني، وقدرت هي جديّة هذا الدفع، مهلة يقيم خلالها دعواه الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا التي اختصاصها الدستور دون غيرها بالفصل في المسائل الدستورية. لا استثناء من هذه القاعدة، بل يكون سريانها لازماً في شأن المحاكم جميعها بما فيها محكمة النقض، ذلك أن مراقبتها صحة تطبيق القانون على وقائع النزاع التي استخلصتها محكمة الموضوع، يقتضيها أن تنزل عليها صحيح حكم القانون. ويفترض ذلك ابتداء اتفاق القاعدة القانونية الواجبة التطبيق مع الدستور مما يقتضي عرضها على المحكمة الدستورية العليا - عند الطعن على صحتها - باعتبار أن الفصل في هذه الصعوبة من مسائل القانون التي لا يخالطها واقع، وهو ما جرى عليه قضاء محكمة النقض ذاتها. وحيث إن المشرع عمد بمقتضى نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة ببيع وتأجير الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، إلى زيادة أجرة الأماكن المؤجرة ابتداء لغير أغراض السكنى وفق الضوابط التي حددتها؛ فإذا كان المكان مؤجراً أصلاً لأغراض السكنى، ثم أحدث مستأجره تغييراً فيه، تحول به استعماله إلى غرض آخر، فإن أجرته القانونية - وعلى ما تنص عليه المادة ١٩ من هذا القانون - يجب كذلك زيادتها في الحدود التي بينها. وحيث إن قضاء محكمة النقض بإحالتها أوراق الطعن المرفوع إليها إلى هذه المحكمة للفصل في دستورية نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ المشار إليه، قد توخى تقرير اتفاقها أو اختلافها مع الدستور من جهة استثنائها الأماكن التي حددتها، من الخضوع لزيادة الأجرة المنصوص عليها في المادة ١٩ من هذا القانون التي جرى نصها كالآتي: "في الأحوال التي يتم فيها تغيير استعمال العين إلى غير أغراض السكنى، تزداد الأجرة القانونية بنسبة: ١ - ٢٠٠ % للمباني المنشأة قبل أول يناير ١٩٤٤. ٢ - ١٠٠ % للمباني المنشأة منذ أول يناير ١٩٤٤، وقبل ٥ نوفمبر ١٩٦١. ٣ - ٧٥ % للمباني المنشأة منذ ٥ نوفمبر ١٩٦١، وحتى ٩ سبتمبر ١٩٧٧. ٤ - ٥٠ % للمباني المنشأة والتي تنشأ بعد ٩ سبتمبر ١٩٧٧. وفي حالة التغيير الجزئي للاستعمال، يستحق المالك نصف النسبة المشار إليها. ....". وحيث إن المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ - المطعون عليها - تقضى في فقرتها الأولى بأن تعامل في تطبيق أحكام هذا القانون معاملة المباني المؤجرة لأغراض السكنى، الأماكن المستعملة في أغراض لا تدخل في نطاق النشاط التجاري والصناعي أو المهني الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية، أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية. وتنص فقرتها الثانية على ألا يفيد من حكم فقرتها الأولى سوى المستأجرين المصريين. وحيث إن من المقرر أن النصوص القانونية التي دل المشرع بعموم عباراتها على انتفاء تخصيصها، إنما تُحمّل على اتساعها لكل ما يندرج تحت مفهومها؛ وكانت الأماكن التي حددتها المادة ٢٧ المطعون عليها، هي

تلك التي لا يباشر مستأجروها فيها - عند العمل بالقانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ - نشاطا تجاريا أو صناعيا أو مهنيا، فإن حكمها يكون منصرفا إلى ما كان منها مؤجرا - ابتداء - لغير أغراض السكنى؛ وكذلك إلى ما كان مسكونا منها - أصلا - ثم صار عند العمل بهذا القانون أو بعد نفاذه، مستعملا في غير هذا الغرض. وحيث إن قضاء هذه المحكمة في الدعوى رقم ٢١ لسنة ٧ قضائية " دستورية " الصادر عنها بجلستها المعقودة في ٢٩/٤/١٩٨٩، قد خلص إلى عدم دستورية نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ سنة ١٩٨١ المشار إليه، وذلك فيما تضمنته من استثناء الأماكن المستعملة في أغراض لا صلة لها بالنشاط التجاري أو الصناعي أو المهني الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية؛ من الزيادة في الأجرة التي كفلتها المادة ٧ من هذا القانون؛ وكان حكمها هذا مبناه أن هذه الأماكن مؤجرة ابتداء لغير أغراض السكنى؛ فإنه بذلك لا يمتد إلى تلك التي كان تأجيرها أصلا لأغراض السكنى، ولكن مستأجريها انقلبوا بها إلى غير هذا الاستعمال. وحيث إن الأصل في السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، أن حدها قواعد الدستور التي تفرض بضوابطها تخوما لا يجوز للمشرع أن يتخطاها، ذلك أن الدستور لا يكفل للحقوق التي نص عليها الحماية من جوانبها النظرية، وإنما يؤكد فعاليتها من خلال توفيره لضماناتها بما يحول بين المشرع وإهدار هذه الحقوق أو تهوينها. وحيث إن التنظيم التشريعي لحق الملكية - وكلما كان متصلا بما ينبغي أن يعود على أصحابها من ثمارها ومنتجاتها وملحقاتها - لا يجوز أن يقيد مداها، ولا أن يعدل بعض جوانبها إلا بالقدر وفي الحدود التي تقتضيها وظيفتها الاجتماعية وبما لا ينال من جوهرها. وحيث إن الأصل في النصوص القانونية، أنها تعتبر وسائل يتدخل بها المشرع لتحقيق أغراض بذواتها يتوخى ضمانها، فإذا انفصم اتصال هذه النصوص بأهدافها، أو كانت الأغراض التي تنغيها غير مشروعة، شابها بذلك عيب مخالفتها للدستور. وحيث إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون - وبقدر تعلقه بالحدود التي تباشر فيها هذه المحكمة ولايتها - مؤداه أنه لا يجوز أن تخل السلطاتان التشريعية أو التنفيذية في مباشرتهما لاختصاصاتهما التي نص عليها الدستور، بالحماية القانونية المتكافئة للحقوق جميعها، سواء في ذلك تلك التي نص عليها الدستور أو التي ضمّنها المشرع. ومن ثم كان هذا المبدأ عاصما من النصوص القانونية التي يقيم بها المشرع تمييزا غير مبرر تنتافر به المراكز القانونية التي تتماثل عناصرها، فلا تكون وحدة بنائها مدخلا لوحدة تنظيمها، بل تكون القاعدة القانونية التي تحكمها، إما مجاوزة باتساعها أو ضاع هذه المراكز Overinclusiveness، أو قاصرة بمداهها عن استيعابها Underinclusiveness. وحيث إن الأماكن التي تشملها زيادة الأجرة المنصوص عليها في المادة ١٩ من القانون، يجمعها أن مستأجريها أدخلوا عليها تغييرا قلبها إلى أماكن لا يسكنونها؛ وكانت المادة ٢٧ المطعون عليها، تعامل الأماكن التي حددتها - وهي تلك التي لا تتخذ لمباشرة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني يكون خاضعا للضريبة على الأرباح التجارية أو الصناعية أو للضريبة على أرباح المهن غير التجارية - معاملة الأماكن المؤجرة لأغراض السكنى، لتسقط عنها الزيادة التي أضافتها المادة ١٩ المشار إليها إلى الأجرة القانونية؛ وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن صور التمييز التي يعارضها الدستور،

لا تنحصر فيما تعلق منها بالجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، ولكنها تمتد لكل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو التي حددها المشرع؛ وكان النص المطعون فيه قد أفرد الأماكن التي شملها - وبالنظر إلى نوع نشاطها - بمعاملة استثنائية لاتعتد بما طرأ على استعمالها من تغيير أحوالها إلى أماكن لا يسكنها مستأجروها، فقد صار أمرا مقضيا إلحاقها بغيرها من الأماكن التي تتحد معها في سماتها هذه، وأن تنبسط عليها جميعها قاعدة الزيادة في الأجرة التي كفلتها المادة ١٩ من القانون. وحيث إن النص المطعون فيه - وعلى ضوء ماتقدم - يكون قد جاوز الحدود التي رسمها الدستور لصون حق الملكية الخاصة من خلال معاملة خلعها - اعتسافا - على الأماكن التي حددها، مننقصا بها من حقوق ملاكها، ومقيما على ضوئها تمييزا غير مبرر بين أوضاع متماثلة، فإنه يكون مخالفا لأحكام المواد ٣٢ و ٣٤ و ٤٠ من الدستور. وحيث إن قضاء هذه المحكمة في الدعوى ٢١ لسنة ٧ قضائية "" دستورية "" بإخضاع بعض الأماكن التي يشملها نص المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ لحكم زيادة الأجرة المنصوص عليه في المادة ٧ من هذا القانون؛ ثم حكمها في الدعوى الماثلة بعدم دستورية المادة ٢٧ المطعون عليها في مجال استثناء الأماكن التي حددتها من الزيادة في الأجرة المنصوص عليها في المادة ١٩ من القانون، يستتبعان كلاهما سقوط ماتتص عليه الفقرة الثانية من المادة ٢٧ المطعون عليها التي تقضى بأن معاملة الأماكن التي حددتها معاملة الأماكن المؤجرة لأغراض السكنى، لا يفيد منها غير المستأجرين المصريين

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ٢٧ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ بشأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك فيما تضمنته من استثناء الأماكن التي حددتها، من الخضوع لزيادة الأجرة المقررة بمقتضى نص المادة ١٩ من هذا القانون؛ وبسقوط فقرتها الثانية.

\* \* \*

٤- الحكم بعدم دستورية نص المادة ١٤ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهي.

( قضية رقم 152 لسنة 18 قضائية )

### حالة المادة القانونية::

نص المادة ١٤ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهي - الغى القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهي والقانون رقم ٥ لسنة ١٩٨٠ في شأن بعض الأحكام الخاصة بالضرائب المفروضة على دور العرض السينمائي بالقانون ٢٤ لسنة ١٩٩٩ ( المادة العاشرة ).

### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٦ يونيو سنة ١٩٩٨ الموافق ١١ صفر سنة ١٤١٩ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين حمدي محمد على وسامي فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيري وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.

وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدي أنور صابر..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتي

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٥٢ لسنة ١٨ قضائية "دستورية..

### الإجراءات

بتاريخ ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٩٦، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية نص المادة ١٤ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بشأن فرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهي. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير

الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن السيدة / بهيرة مدحت خورشيد، كانت قد تعاقدت مع فندق ميركيور رومانس بالإسكندرية على استغلال إحدى قاعاته لإقامة حفل عيد ميلاد لستين طفلاً . وقد فوجئ مدير عام الفندق - المدعى - بتحرير إدارة ضرائب الملاهى محضراً ضده لعدم قيامه بدفع الضريبة المقدرة قانوناً في هذا الشأن؛ وقدم إلى محكمة جناح الرمل بالدعوى رقم ٥٤٧١ لسنة ١٩٩٥ م . ق الرمل التي قضت بتغريمه مائة جنيه والمصاريف، فطعن على حكمها بالاستئناف رقم ١٣٥٩٦ لسنة ١٩٩٦ مستأنف شرق، ثم دفع أثناء نظره بعدم دستورية نص المادة ١٤ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بشأن فرض ضريبة على المسارح وغيرها من مجال الفرجة والملاهى. وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، فقد أجلت الدعوى المنظورة أمامها إلي حين رفع الدعوى الدستورية، فأقام المدعى الدعوى الماثلة. وحيث إن المادة ١١ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهى تنص على مايتأتى : " على صاحب المحل أو المستغل، وكذلك على كل من يتفق مع شخص طبيعى أو معنوى على إقامة حفلة أو سلسلة حفلات أن يخطر إدارة ضريبة الملاهى بذلك وفقاً للشروط والأوضاع التى تعين بقرار وزارى . وفى حالة عدم الإخطار، وكذلك إذا كانت الحفلة مقامة فى مكان غير مخصص الدرجات، تحسب الضريبة على أساس عدد المقاعد بالكامل وبأعلى فئاتها " . وتقضى المادة ١٤ من هذا القانون : " كل من امتنع عن تقديم الإخطار المنصوص عليه فى المادة ١١، أو لم يقدمه فى الميعاد المقرر، أو امتنع عن إعطاء البيانات التى يطلبها الموظفون المختصون، أو أعطى بيانات غير صحيحة، أو قاوم أو منع أو حاول منع الموظفين من القيام بعملهم، وكذلك كل من وزع أو باع تذاكر غير مختومة بخاتم الضريبة، أو استعمل طرقاتاً قصد بها أو نشأ عنها التخلص من أداء الضريبة، أو الانتقاص منها، أو التأخر عن أدائها، أو خالف أى حكم من أحكام هذا القانون، عوقب بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً، فضلاً عن جواز الحكم بإغلاق المحل مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، وذلك مع عدم الإخلال بأى عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أى قانون آخر. وفى جميع الأحوال يلزم المخالف أداء باقى الضريبة مع زيادة تساوى ثلاثة أمثالها تضاعف فى حالة العود " . وحيث إن المدعى ينعى على المادة ١٤ المطعون عليها، مخالفتها للدستور من النواحي الآتية : ١- أن ضريبة الملاهى تقع أصلاً على الجمهور، وتتعلق بأجرة الدخول التى يدفعونها، ومن ثم يكون دين الضريبة مترتباً فى ذمتهم ابتداءً، بوصفهم ملتزمين أصلاً بدفعها حال استحقاقها . ولكن المشرع اختص المسؤولين عن توريد الضريبة بالجزاءات التى فرضها النص المطعون فيه. ٢-

يكون مجاوزا بمذاه أو بتعددده، الحدود المنطقية التى يقتضيها صون مصالحتها الضريبية، وإلا كان هذا الجزء غلوا منافيا لضوابط الاعتدال، بما يخرج الضريبة عن بواعثها الأصلية والعرضية، ويفقدها مقوماتها. ٣- أن المسئولين عن دين ضريبة الملاهى التى فرضها المشرع على الحفلات التى تقام فى فنادقهم، ولا يقومون بالإخطار عنها خلال الميعاد المنصوص عليه فى المادة ١١ من قانون هذه الضريبة، يتحملون عددا من الجزاءات التى تنصب جميعها على محل واحد، هى تلك التى عدتها المادة ١٤ المطعون عليها، وأخصها أنهم يدفعون الضريبة مقدرة بأعلى فئاتها، وعلى أساس عدد المقاعد بالكامل. ويلزمون معها بزيادة تعادل ثلاثة أمثالها، مع جواز الحكم بغلق المحل، ودون إخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات، بما ينافى ضوابط العدالة الاجتماعية التى يقوم عليها النظام الضريبى. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى المائلة لرفعها بعد الميعاد، مستندة فى ذلك إلى أن محكمة الموضوع قررت بجلسة ٢٧/١٠/١٩٩٦ تأجيل نظر الدعوى لجلسة ١/١٢/١٩٩٦ كطلب المتهم لرفع الدعوى الدستورية أمام هذه المحكمة. بيد أن المدعى أقام دعواه هذه فى ٢٦/١٢/١٩٩٦؛ فلا يجوز قبولها. وحيث إن هذا الدفع مردود بأن من المقرر فى قضاء هذه المحكمة - وعملا بنص البند (ب) من المادة ٢٩ من قانونها - أن المهلة التى تمنحها محكمة الموضوع لرفع الدعوى الدستورية، لاتجوز زيادتها إلا من خلال مدة جديدة تضيفها إلى المدة الأصلية قبل انقضائها، بما يكفل تداخلها معها، وبشرط ألا تزيد المدتان معا - قديمتهما وجديدهما - على الأشهر الثلاثة التى فرضها المشرع كحد أقصى لرفع الدعوى الدستورية، فلا يجاوزه من يقيمها، ولا محكمة الموضوع التى ترخص برفعها؛ وكان ثابتاً كذلك - وعملا بالفقرة الثانية من المادة ١٥ من قانون المرافعات المدنية والتجارية - أن الميعاد - وكلما كان ظرفا يجب أن يحصل فيه الإجراء - لايعتبر منقضى إلا بانقضاء اليوم الأخير منه؛ وكان المدعى فى الدعوى المائلة قد أقامها خلال المهلة الجديدة التى أضافتها محكمة الموضوع إلى المدة الأصلية قبل انقضاء يومها الأخير، فإن الدفع بعدم قبول دعواه هذه، يكون غير سديد. وحيث إن المدين بالضريبة. إما أن يكون ملتزماً أصلياً بها أو مسئولاً عنها. ذلك أن المشرع يتخذ دوماً من المال المحمل بالضريبة، وعاء لها باعتبارها عنصراً موضوعياً فى الواقعة التى أنشأتها. بيد أن وجود علاقة بين هذا المال والمدين بالضريبة، يبلور شخصيتها، ويقيم هذا المدين مكلفاً أصلاً بأدائها. وبشرط اعتبار غيره مسئولاً عنها، أن تتفق علاقته بالمال المتخذ وعاءً لها، وألا يعتبر ملزماً بها إلا مع المدين أصلاً بأدائها، فهو مدين مع غيره بكل الدين، فإذا وفاه، رجع به عليه، بعد أن حل فيه محل الدائن حلولاً قانونياً. وحيث إن المادة ٦ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة، تنص على أن تحصل الضريبة من الجمهور بواسطة شاغلى الدور والمحال الخاضعة للضريبة. وعملا بالمادة ٧ من هذا القانون يجب على أصحاب المحال والمستغلين لها، أن يؤدوا الضريبة إما مقدماً أو فى ذات اليوم أو فى اليوم التالى لإقامة الحفلة على الأكثر، وذلك بالطرق والأوضاع التى يصدر بها قرار وزارى. وحيث إن ذلك مؤداه أن من يقيمون حفلات فى المحال الخاضعة لقانون هذه الضريبة، ملزمون أصلاً

بإيفائها. وقد أقام هذا القانون - وإلى جانبهم - من عينتهم مادته السابعة بوصفهم مسئولين عنها، ضماناً لتحصيلها وخفضاً لتكلفة جبايتها وتوقياً للتحايل عليها. والمدعى بهذا المعنى يعتبر مسئولاً عن الضريبة، وعلى ضوء صفته هذه، تتحدد دستورية المطاعن التي نسبها إلى المادة ١٤ من ذلك القانون. وحيث إن السلطة التي يباشرها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، لاتبقيها إلا الضوابط التي فرضها الدستور عليها لتحد من إطلاقها وترسم تخومها التي لايجوز أن يتعداها، سواء بإغراق هذه الحقوق من خلال تنظيمها، أو عن طريق تقييدها بما يرهقها ويحول دون اكتمال مجالاتها الحيوية التي تمثل لبها ونواتها. وحيث إن الضريبة التي فرضها المشرع في شأن الملاهي وغيرها من المحال التي أخضعها القانون لحكمه، لاتعتبر ضريبة محلية ينحصر سريانها في رقعة إقليمية بذاتها لاتجاوزها، وإنما هي ضريبة عامة تسع الحدود الإقليمية للدولة جميعها، بما يبسطها - وكلما تحقق مناطها ممثلاً في الواقعة التي أنشأتها - على كل الأجزاء التي يشتمل عليها إقليمها. وهو مايعنى أن ممولها متماثلون في الخضوع لها جغرافياً، وإن كان تعادلهم فيما يلتزمون به من مبلغها، منقياً. وحيث إن اختيار المشرع لوعاء ضريبة ما ممثلاً في المال المحمل بعبئها، وإن كان مما يدخل في سلطته التقديرية كلما كان هذا التقدير موضوعياً؛ وكانت دستورية الضريبة لاترتبط بعظم حصيلتها، ولاتبقيها ضالّتها، ولا يحول دونها أن يكون للضريبة - فضلاً عن مقاصدها الأصلية التي يعكسها اتجاه الدولة إلى الحصول على مبلغها إنماء منها لموارد ترصدها على مصارفها - أثراً عرضية من شأنها فرض أعباء على صور من النشاط التي يأتيها المكلفون بها - والتي تقع الضريبة عليها - بما يجد منها؛ وكان الملزمون أصلاً بضريبة الملاهي يتحملون بمبلغها إسهاماً من جانبهم في تمويل الخزانة العامة مع تنظيم نشاطهم عرضاً باعتباره استهلاكاً ترفياً ممثلاً في حفلاتهم التي يقيمونها في المحال التي أخضعها القانون لحكمه، بعد الاتفاق عليها مع أصحابها أو مستغليها، فإن المدينين أصلاً بالضريبة، وكذلك المسئولين عنها، لايتحملون بسببها - منظوراً إليها في ذاتها - عبئاً مخالفاً للدستور. وحيث إن حق الدولة في اقتضاء الضريبة لتنمية مواردها، ولإجراء ما يتصل بها من آثار عرضية، ينبغي أن يقابل بحق الملزمين أصلاً بها، والمسئولين عنها في تحصيلها وفق أسس موضوعية، يكون إنصافها نافياً لتخفيفها، وحيدتها ضمان لموضوعيتها؛ وكان قانون ضريبة الملاهي، وإن توخى ابتداء حماية المصلحة الضريبية للدولة باعتبار أن غلتها تُعينها على مواجهة نفقاتها، إلا أن مصلحتها هذه ينبغي موازنتها بالعدالة الاجتماعية بوصفها مفهوماً مقيداً لنصوص هذا القانون، يتغيا - بين مايشتمل عليه - أن يكون جزاء الإخلال بها موازناً أثقالها بموجباتها، لآمنتها إلى تعقيق وطأتها. وحيث إن العدل - وباعتباره قيمة مثلى - لايعود أن يكون مفهوماً مجرداً. بيد أن العدل من منظور اجتماعي، إنما يتحدد على ضوء القيم التي ارتضتها الجماعة خلال زمن معين، وكان تقيدها بها مهيماً على مظاهر سلوكها تعبيراً من جانبها عن أكثر المصالح توافقاً مع بيئتها، فلايكون قبول أفرادها بها، إلا حلاً ملائماً لتنازع توجهاتهم وتعارضها. ولئن جاز القول بأن تلك القيم لاتعنى شيئاً ثابتاً باطراد، وأن معانيها وغاياتها تتباين تبعاً لمعايير الضمير الاجتماعي ومستوياتها؛ وكان لايجوز بالنظر إلى

مخاطر التعارض في مجال العدالة الاجتماعية بين مفترضاها النظرية ومتطلباتها العملية، أن يكون تصورهما ذاتيا، ولا أن تكون دائرة تطبيقها منغلقة على نفسها، إلا أن القيم التي يحتضنها العدل - محددا من منظور اجتماعي - تظل نتاج الخبرة التي صهرها العقل الجمعي، فلا يلتزم المشرع طريقها بعيدا عما يراه الأفراد في مجموعهم حقا وإنصافا. وحيث إن فكرة الجزاء - جنائيا كان أم تأديبيا أو مدنيا - تعني مجاوزة الحدود التي يجوز التسامح فيها. وكلما كان الجزاء مقررأ لضرورة، ومتناسبا مع الأفعال التي أثمها المشرع أو منعها، متصاعدا مع خطورتها In ascending order of severity كان موافقا للدستور. وحيث إن مستغلي المحال الخاضعة لقانون ضريبة الملاهي، وكذلك أصحابها، مقيدون وفقا لنص المادة الحادية عشرة من هذا القانون، بإخطار إدارة ضريبة الملاهي - وخلال المواعيد المقررة قانونا - بالحفلات التي تقام في هذه المحال. وحيث إن المشرع عدد بنص المادة ١٤ المطعون عليها صور الجزاء التي قرر توقيفها بكاملها على المخالفين لحكمها، فلم يقصرها على الغرامة التي فرضها، ولا على أداء باقي الضريبة مع زيادة تعادل ثلاثة أمثالها، و مضاعفتها في حالة العود. وإنما ضم إلى هذين الجزاءين عقوبة غلق المحل، وكذلك أية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر؛ وكانت صور الجزاء هذه - مع تعددها وتفاوتها فيما بينها في مداها - قد فرضها جميعا قانون ضريبة الملاهي في شأن أفعال يأتيها المخالفون لأحكامه، ولا تتحد فيما بينها سواء في عناصرها أو قدر خطورتها، أو الآثار التي ترتبها؛ بل يتصل الجزاء بهذه الأفعال جميعها ليسمها بوطأته، سواء كان التورط فيها ناشئا عن عمد أو إهمال أو عن فعل لا يقترن بأيهما؛ متوخيا التدليس على القائمين على تنفيذ قانون الضريبة عن طريق إخفاء بياناتها، أو عرض ما هو غير صحيح منها، بقصد التخلص منها كلها أو بعضها واقتناص مبلغها؛ أو منتهيا إلى مجرد التأخير في توريدها؛ وسواء كان هذا التأخير عرضيا أو مقصودا؛ محدودا بفترة زمنية ضيقة، أو متراميا؛ مستندا إلى قوة قاهرة، أو مجردا مما يعد ظرفا مفاجئا أو طارئا؛ فلا يظهر نص المادة ١٤ المطعون عليها - ومن خلال تعدد صور الجزاء التي فرضتها، وتعلقها بأفعال تتنافر خصائصها وعواقبها - إلا مجاوزا بمداه حقائق هذه الأفعال ومكوناتها، نابذا تحديد جزاء لكل منها بما يناسبها، فلا يزنه بالقسط، بل يقيس أقلها خطرا على أسوأها مقصدا، ويعاملها جميعا بافتراض وحدة مضمونها وآثارها. وليس ذلك إلا غلوا منافيا لضوابط العدالة الاجتماعية التي أرسنها المادة ٣٨ من الدستور، لتقيم عليها النظم الضريبية جميعها، وما يلحق بها من الأعباء المالية التي عدتها المادة ١١٩ من الدستور. وحيث إن النصوص القانونية لا تؤخذ إلا على ضوء ما يتحقق فيه معناها، ويكفل ربط مقدماتها بنتائجها؛ وكان الأصل في صور الجزاء ألا تتزاحم جميعها على محل واحد بما ينبو بها عن موازين الاعتدال؛ وألا يتعلق جزاء منها بغير الأفعال التي تتحد خواصها وصفاتها، وبما يلائمها، فلا يكون من أثره العدوان دون مقتض على حقوق الملكية الثابتة لأصحابها؛ وكان ذلك مؤداه أن الجزاء لا يجوز أن يكون خطلا، ولا فاسدا مغبة. بل ينبغي أن يوازن المشرع قبل تقريره، بين الأفعال التي يجوز أن يتصل بها، وأن يقدر لكل حال لبوسها، فلا يتخذ من النصوص القانونية ماتظهر فيه مكامن مثالبها، بل

يبتغيها أسلوباً لتقويم أوضاع خاطئة وتصحيحها. وحيث إن ضوابط الجزاء هذه، هي التي غض المشرع بصره عنها بنص المادة ١٤ المطعون عليها، والتي مزج بها - وفي إطار صور الجزاء التي عدتها - بين أفعال غشبية التتافر مضموناً وأثراً، مصطنعاً أو مفترضاً تماثل عناصرها ووحدة نتائجها، فضمها إلى بعضها، مقدراً تساويها فيما بينها، وكأن دواءً واحداً يُصلحها ويرد عنها أسقامها، فأنزل على كل منها - بعد أن جمعها في صعيد واحد - صور الجزاء عينها. وحيث إن غلو صور الجزاء التي عدتها المادة ١٤ المطعون عليها، يبدو واضحاً من إخضاعها المكلفين بها الذين لا يقدمون في الميعاد، الإخطار المنصوص عليه في المادة الحادية عشر من قانون الضريبة، لصور الجزاء ذاتها التي تطبقها في شأن من يعمدون إلى التخلّص من الضريبة كلها أو بعضها، احتيالاً عليها، وتهرباً منها. بل إن هؤلاء شأنهم شأن من يدفعون الضريبة بأقل من مبلغها، ولا يبادرون خلال مهلة لاتجاوز يوماً واحداً، برد مانقص منها بعد طلبه، على مانقضي به المادة العاشرة من القانون. كذلك، فإن من يمنعون القائمين بتنفيذ القانون عن أداء عملهم في مجال هذه الضريبة، شأنهم شأن من يترآخون في توريدها - ولو يوماً واحداً - لعوامل قد لا يكون لإراداتهم دخل فيها. ومن يخفون بياناتها تدليساً، شأنهم شأن من يخطئون فيها، فلا يقدمون لإدارة الضريبة على الملاهي صحيحها. فهؤلاء وهؤلاء قدر النص المطعون أنهم نظراء بعضهم لبعض، فأحاطهم بصور الجزاء ذاتها مع تنوعها. وما كذلك تصاغ النصوص القانونية التي تتحدد دستوريته على ضوء ارتباطها عقلاً بأهدافها، وبوصفها وسائل ملائمة لتحقيق أغراض مبررة. ولا كذلك يكفل المشرع لضريبة الملاهي ضوابط عدالتها الاجتماعية، وهي بعد ضريبة أنشأ المشرع من أجل تحصيلها - هي والزيادة المنصوص عليها في القانون - حق امتياز على أموال الخاضعين لها جميعها. وحيث إن الضريبة التي يكون أدائها وفقاً لنص المادة ٦١ من الدستور، واجباً قانوناً، هي تلك التي تتوافر لها قوالبها الشكلية وأسسها الموضوعية - وعدالتها الاجتماعية جوهرها ومسراها - وكان مبدأ الخضوع للقانون محدداً على ضوء أسس ديمقراطية، مؤداه أن تكون للملكية حرمتها وفقاً للمعايير التي تبنتها الدول الديمقراطية في تشريعاتها، والنزمتها قاعدة ترد إليها مختلف مظاهر سلوكها؛ وألا يكون جزاء الأفعال منفصلاً عن تدرجها فيما بينها؛ ولا متمحضاً غلوا منافيتها لطبيعتها؛ ولا متعددداً متعامداً على أموال المدين في مجموعها؛ وكان الأصل في السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، هو إطلاقها مالم يفرض الدستور عليها ضوابط تقيم لها أسواراً لا يجوز تخطيطها؛ وكانت المادة ١٤ المطعون عليها تناقض أحكام المواد ٣٤، ٣٨، ٦١، ٦٥ من الدستور؛ فإن المشرع يكون قد جاوز بحكمها نطاق سلطته التقديرية

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة ١٤ من القانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٥١ بفرض ضريبة على المسارح وغيرها من محال الفرجة والملاهي، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

٥- الحكم: أولا : بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣، وذلك فيما تضمنته من:

(أ) أن يرأس لجنة التأديب والتظلمات رئيس الهيئة الذى خلب من وزير العدل أن يقيم الدعوى التأديبية. (ب) أن تفصل اللجنة المشار إليها فى الخصومة التأديبية ولو كان من بين أعضائها من شارك فى التحقيق أو الاتهام.

ثانيا : بعدم دستورية نص الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ من القانون المشار إليه، وذلك فيما لم يتضمنه من وجوب سماع أقوال العضو فى مرحلة التحقيق.

ثالثا : برفض ما عدا ذلك من الطلبات.

(قضية رقم 162 لسنة 19 قضائية)

### حالة المادة القانونية::

نص المادة ٢٥ من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ والمادة ٢٦ من ذات القانون - استبدلتا بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٨ - الجريدة الرسمية - العدد ١٩ (مكرر) فى ١٩٩٨/٥/٨، ثم استبدلت المادة ٢٥ بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ - الجريدة الرسمية - العدد ٢ (مكرر) فى ٢٠٠٢/١/١٣.

### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ مارس سنة ١٩٩٨ الموافق ٨ ذو القعدة سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/عوض محمد عوض المر.... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين محمد ولى الدين جلال ونهاد عبد الحميد خلاف  
وفاروق عبد الرحيم غنيم وحمدى محمد على وسامى فرج يوسف والدكتور عبد  
المجيد فياض.

وحضور السيد المستشار/الدكتور/حنفى على جبالى.....رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٦٢ لسنة ١٩ قضائية  
"دستورية..."

## الإجراءات

بتاريخ ١٠ أغسطس سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية المادة ٢٥ من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة  
حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان شاغلا لوظيفة مندوب بهيئة قضايا الدولة. ثم أحيل إلى لجنة التأديب والتظلمات بها بقرار من وزير العدل بناء على طلب رئيس الهيئة، وقيدت الدعوى التأديبية برقم ٢ لسنة ١٩٩٦ حيث قضى فيها بعزله عن وظيفته. وقد طعن المدعى في قرار اللجنة أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة تحت رقم ٥٦٧٤ لسنة ٥١ قضائية طالبا الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذه، وفي الموضوع بإلغائه، ودفع أثناء نظرها بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣. وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، وخولته إقامة الدعوى الدستورية، فقد رفعها إلى هذه المحكمة. وحيث إن المدعى ينعى على هذه المادة مخالفتها لأحكام المواد ٤٠ و ٦٤ و ٦٥ و ٦٨ و ٦٩ و ١٦٥ من الدستور، تأسيسا على أن لجنة التأديب والتظلمات التي يرأسها رئيس الهيئة تعتبر لجنة إدارية لا يجوز الطعن في القرار الصادر عنها بأى وجه، وتتفق في شأنها كذلك ضمانات التجرد والحيدة التي يتحقق بها الفصل في الدعوى التأديبية التي تقيمها ضده جهة عمله بطريقة منصفة. فليس مقبولا أن يكون العمل القضائي مدموغا بشبهة تداخل تجرده وتثير ظلالة قاتمة حول حيده، فلا يطمئن إليه المتقاضون. ولا يجوز بالتالى لرئيس الهيئة أن يكون رئيسا لهذه اللجنة بعد أن طلب إحالة المدعى إلى المحاكمة التأديبية لمجازاته، كاشفا بذلك عن رأيه فيما هو منسوب إليه، جامعا بذلك بين سلطتي الاتهام والمحاكمة فلا تستقيم للعدالة ولا لحق التقاضى ضماناتهما. هذا فضلا عن أن أعضاء مجلس التأديب تابعون بحكم وظائفهم لرئيس لهيئة، وهو يهيمن على شئونهم الوظيفية؛ ومن شأن النهائية التي أسبغها النص المطعون فيه على قرارات لجنة التأديب، حرمان من يريد النظم منها من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، مما يمثل إخلالا بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون؛ وانقاصا من ضمانات الحق فى التقاضى؛ وإهدارا لمبدأ الخضوع للقانون. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها ارتباطها عقلا بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعى، وذلك بأن يكون الفصل فى المسائل الدستورية التي تدعى هذه المحكمة لحسمها، لازما للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة - المطعون عليها - تقيم من لجنة التأديب والتظلمات جهة قضائية تفصل -

دون غيرها- وبصفة نهائية، في تأديب أعضاء الهيئة؛ وفي منازعاتهم في شأن مكافآتهم ومرتبآتهم؛ وكذلك فيما يصدر من القرارات الإدارية في غير ذلك من شئونهم سواء في مجال إلغآها أو التعويض عنها مما يدخل أصلا في اختصاص القضاء؛ وكان عزل المدعى من وظيفته صادرا في خصومة تأديبية؛ وكانت المطاعن الدستورية التي أثارها المدعى تتعلق جميعها بما إذا كان يجوز للجنة التأديب المنصوص عليها في المادة ٢٥ المطعون عليها، أن تفصل في خصومة تأديبية من طبيعة قضائية بقرار نهائي لارجوع فيه؛ وكانت النصوص القانونية التي أحاط بها المشرع الدعوى التأديبية، وعلى الأخص من حيث رفعها، وضماناتها، والقائمين من أعضاء الهيئة بإجراء التحقيق الإداري السابق عليها، لا تقتصر على نص المادة ٢٥ المطعون عليها، وإنما تكملها المادة التي تلتها؛ فإن المادتين ٢٥ و ٢٦ من قانون الهيئة، تكونان متضامتين، فلا ينفصلان، وبهما معا يتحدد إطار المصلحة الشخصية المباشرة للمدعى، وكذلك نطاق الخصومة الدستورية. وحيث إن المادتين ٢٥ و ٢٦ من قانون هيئة قضايا الدولة، تنصان على مايتأتى: مادة ٢٥: "تشكل لجنة التأديب والتظلمات من رئيس هيئة قضايا الدولة أو من يحل محله رئيسا، ومن عشرة أعضاء بحسب ترتيبهم في الأقدمية من بين نواب الرئيس والوكلاء والمستشارين. وتختص هذه اللجنة بتأديب أعضاء الهيئة، وبالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئونهم، وفي طلبات التعويض المترتبة عليها مما يدخل أصلا في اختصاص القضاء. وتفصل اللجنة فيما ذكر بعد سماع أقوال العضو والاطلاع على ما يبيده من ملاحظات. وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة إلا في حالة التأديب، فتصدر قراراتها بأغلبية ثلثي أعضائها. ويكون قرار اللجنة في جميع ما تقدم نهائيا، ولا يقبل الطعن فيه بأى وجه من الوجوه أمام أية جهة. كما تختص اللجنة دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبآت والمكافآت المستحقة لأعضاء الهيئة". مادة ٢٦: "تنظم اللائحة الداخلية الأحكام الخاصة بتأديب أعضاء هيئة القضايا. والعقوبات التي يجوز توقيعها هي: الإنذار- اللوم- العزل. وتقام الدعوى التأديبية من وزير العدل بناء على طلب من رئيس الهيئة. ولا يقدم هذا الطلب إلا بناء على تحقيق جنائى؛ أو بناء على تحقيق إدارى يتولاه أحد وكلاء الهيئة بانتداب من وزير العدل بالنسبة إلى المستشار؛ أو مستشار من إدارة التفتيش الفنى بالنسبة لغيرهم من الأعضاء". وحيث إن ضمانات الحيدة - فى نطاق النزاع المائل- إنما تتصل أساسا بما إذا كان يجوز لرئيس الهيئة أو لأحد أعضائها، أن يفصل فى منازعة تأديبية من طبيعة قضائية سبق أن اتخذ موقفا منها أو أبدى رأيا فيها. وحيث إنه على ضوء ذلك، يرتبط الفصل فى دستورية تشكيل لجنة التأديب والتظلمات، بما إذا كان الإخلال بضمانة حيدة رئيسها وأعضائها، يعتبر إهدارا لأحد الحقوق التى كفلها الدستور، فلا يتم الفصل إنصافا فى الخصومة القضائية مع غيابها، أم أن هذه الضمانة لا ترقى بوزنها إلى مرتبة الحقوق التى تستمد من الدستور أصلها، فلا ينافيها إلغاؤها أو تقييدها بقانون تفره السلطة التشريعية فى حدود سلطتها التقديرية. وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن استقلال السلطة القضائية، وإن كان لازما لضمان موضوعية الخضوع للقانون، ولحصول من يلونون بها على الترضية القضائية التى يطالبونها عند وقوع عدوان على حقوقهم

وحرياتهم، إلا أن حيدتها عنصر فاعل في صون رسالتها لا تقل شأنًا عن استقلالها بما يؤكد تكاملهما؛ ذلك أن استقلال السلطة القضائية، يعنى أن تعمل بعيدا عن أشكال التأثير الخارجى التى توهن عزائم رجالها، فيميلون معها عن الحق، إغواء أو إرغامًا، ترغيبًا وترهيبًا؛ فإذا كان انصرافهم عن إنفاذ الحق تحاملا من جانبهم على أحد الخصوم، وانحيازًا لغيره - لمصالح ذاتية أو لغيرها من العوامل الداخلية التى تثير غرائز مما لآلة فريق دون آخر - كان ذلك منهم تغليبًا لأهواء النفس؛ منافيا لضمانة التجرد عند الفصل فى الخصومة القضائية؛ ولحقيقة أن العمل القضائى لا يجوز أن يثير ظلالا قاتمة حول حيدته، فلا يطمئن إليه متقاضون داخلتهم الريب فيه بعد أن صار نائيا عن القيم الرفيعة للوظيفة القضائية. يؤيد ذلك: - أولا : إن إعلان المبادئ الأساسية فى شأن استقلال القضاء التى تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بقراريها الصادرين فى ١٩٨٥/١٢/١٣ و ١٩٨٥/١/٢٩ يؤكد بوضوح أن المنازعات التى تدخل فى اختصاص السلطة القضائية، ينبغى الفصل فيها بطريقة محايدة؛ وعلى ضوء وقائعها ووفقا لحكم القانون بشأنها؛ مع تجرد قضاتها من عوامل التأثير والتحريض، وكذلك من كل صور الضغوط أو التهديد أو التدخل غير المشروع - مباشرة كان أم غير مباشر - وأيا كان مصدرها أو سببها. ثانيا : إن استقلال السلطة القضائية وحيدتها ضمانتان تنصبان معا على إدارة العدالة بما يكفل فعاليتها. وهما بذلك متلازمتان. وإذا جاز القول - وهو صحيح - بأن الخصومة القضائية لا يستقيم الفصل فيها حقا وعدلا إذا خالطتها عوامل تؤثر فى موضوعية القرار الصادر بشأنها - ما كان منها خارجيا أو معتملا فى دوائر النفس البشرية - وأيا كانت دوافعها أو أشكالها؛ فقد صار أمرا مقضيا أن تتعادل ضمانتا استقلال السلطة القضائية وحيدتها فى مجال اتصالهما بالفصل فى الحقوق انتصافا ترجيحاً لحقيقتها القانونية، لتكون لهما معا القيمة الدستورية ذاتها، فلا تعلو إحداها على أخراهما أو تجبها، بل تتضامان تكاملا، وتتكافان قدرا. ثالثا : إن ضمانة الفصل إنصافا فى المنازعات على اختلافها وفق نص المادة ٧٦ من الدستور، تمتد بالضرورة إلى كل خصومة قضائية، ولو كانت الحقوق المثارة فيها من طبيعة مدنية، وكذلك إلى كل خصومة تأديبية يكون موضوعها ذنبا إداريا؛ وقوامها أن يكون تحقيقها وحسمها عائدا إلى جهة قضاء أو إلى هيئة منحها القانون اختصاص الفصل فيها بعد أن كفل استقلالها وحيدتها، وأحاط الحكم الصادر فيها بضمانات التقاضى التى يندرج تحتها حق كل خصم فى عرض دعواه، وطرح أدلتها، والرد على ما يعارضها على ضوء فرص يتكافأ أطرافها فيها جميعا، ليكون تشكيلها وقواعد تنظيمها وطبيعة النظم المعمول بها أمامها، وكيفية تطبيقها عملا، محددا للعدالة مفهوما تقديما يلتئم مع المقاييس المعاصرة للدول المتحضرة. وحيث إن حق التقاضى المنصوص عليه فى المادة ٦٨ من الدستور، مؤداه أن لكل خصومة - فى نهاية مطافها - حلا منصفا يمثل الترضية القضائية التى يقتضيها رد العدوان على الحقوق المدعى بها. وتفترض هذه الترضية أن يكون مضمونها موافقا لأحكام الدستور. وهى لا تكون كذلك إذا كان تقريرها عائدا إلى جهة أو هيئة تقتقر إلى استقلالها أو حيدتها أو هما معا، ذلك أن هاتين الضمانتين - وقد فرضهما الدستور على ما تقدم - تعتبران قيда على السلطة التقديرية التى يملكها المشرع فى مجال تنظيم

الحقوق. ومن ثم يلحق البطلان كل تنظيم تشريعي للخصومة القضائية على خلافهما. وحيث إن إخلال أحد أعضاء هيئة قضايا الدولة بالنقطة والاعتبار اللتين ينبغى توافرها فيه، أو بواجبات وظيفته أو مقتضياتها، يعتبر ذنبا إداريا مؤاخذا عليه قانونا. وإسناده إليه ينبغى أن يكون مسبوقا بتحقيق متكامل لا يقتصر على بعض عناصر الاتهام، بل يحيط بها جميعا، ويحص أدلتها مع ضمان الفرص الكافية التي يقتضيها سماع أقوال العضو المحال إلى التحقيق، فلا يكون التحقيق مبتسرا، أو مجردا من ضمان موضوعيته، بل وافيا أمينا. وكلما استكمل التحقيق عناصره؛ وكان واشيا بأن للتهمة معينها من الأوراق؛ كان عرضه لازما على الجهة التي أolahها المشرع مسئولية الفصل فيه، بشرطين أولهما: أن تكون قضائية في تشكيلها وضماناتها. ثانيهما: ألا يكون من بين أعضائها من اتصل بإجراء سابق على توليها لمهامها سواء كان تحقيقا أو اتهاما، ذلك أن عضو الهيئة القضائية يتولى وظيفة لها خطرها أوثق اتصالا برسالتها. وادعاء الإخلال بها يكون سقيما إذا كان بغير دليل، نائيا عما يعتبر غيا، فلا يتسم بالاندفاع أو التحامل أو التعمل. وحيث إن الدعوى التأديبية - وعلى ماتتص عليه المادة ٢٦ من قانون الهيئة - لا تقام من وزير العدل إلا بناء على طلب من رئيسها؛ وكان الأصل ألا يقدم هذا الطلب منه قبل أن يستكمل التحقيق مجراه؛ وأن يكون قد أجال بصره فيه بعد عرضه عليه، مرجحا - على ضوء اعتقاده - ما إذا كان بنيانه متماسكا أو متهداما؛ منتها من ذلك إلى المضي في الخصومة التأديبية أو التخلي عنها؛ وكان ذلك لا يعدو أن يكون رأيا مؤثرا في موضوعية ضوابطها، وحائلا دون تأسيسها على ضمانة الحيدة التي لا يجوز اسقاطها عن أحد من المتقاضين لتسعمهم جميعا على تباينهم؛ فإن النص المطعون فيه يكون - في هذه الحدود - مخالفا للدستور. وحيث إن رئيس الهيئة - وعلى ما تنص عليه المادة ٢٦ من قانونها - لا يقدم إلى وزير العدل طلبه برفع الدعوى إلا بناء على تحقيق جنائيا كان، أم إداريا. فإذا كان إداريا تولاه أحد وكلاء الهيئة إذا كان المحال إلى التحقيق مستشارا بها. فإن كان دون ذلك أجراه مستشار في إدارة التفتيش الفني؛ وكانت المادة ٢٥ من قانون الهيئة تشكل لجنة التأديب والتظلمات بها من رئيسها وعشرة من أعضائها من بين نوابه ووكلائها ومستشاريها وفق أقدميتهم؛ وكان لا يجوز لجهة التحقيق ولا لسلطة الاتهام، أن تتصل بالجهة القضائية التي عهد إليها المشرع بمهمة الفصل في الخصومة التأديبية، فلا يباشر عملا فيها من كان قائما بالتحقيق الذي أفضى إليها، ضمانا لحيدتها وتوافر الأسس الموضوعية لقراراتها؛ فإن تشكيل تلك اللجنة يكون كذلك - وفي هذه الحدود - مخالفا للدستور. وحيث إن ضمان الدستور لحق الدفاع، قد تقرر باعتباره أحد الأركان الجوهرية لسيادة القانون، كافلا للخصومة القضائية عدالتها، وبما يصون قيمها، ويندرج تحتها ألا يكون الفصل فيها بعيدا عن أدلتها، أو نابذا الحق في إجهاضها من خلال مقابلتها بما يهدمها من الأوراق وأقوال الشهود؛ فلا يكون بنیان الخصومة متحيفا حقوق أحد من الخصوم؛ بل مكافئا بين فرصهم في مجال إثباتها أو نفيها؛ استظهارا لحقائقها، واتصالا بكل عناصرها. متى كان ذلك؛ وكان نص الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ من قانون الهيئة، قد خلا مما يحتم سماع أقوال العضو المحال إلى التحقيق، فإن مضمونه يكون دائرا في الفراغ، ولا يجوز أن ينبى عليه اتهام. وحيث إن ماينعاه

المدعى من أن لجنة التأديب والتظلمات التى شكلها النص المطعون فيه لا تفصل فى الخصومة التأديبية بصفة قضائية؛ وأن أعضاءها تابعون لرئيسها بحكم وظائفهم مما يؤثر فى موضوعية قراراتها، مردود أولا: بأن للخصومة التأديبية - فى مجال العمل القضائى - خصائصها ودقائقها التى ينافيها أن يطرح أمرها على غير أهلها؛ لتظل خفاياها وراء جدران مغلقة لا تمتد إليها أبصار تريد هتكها؛ ولا أذان تتلصص عليها. ومردود ثانيا: بأن أعضاء هذه اللجنة يحتلون من الهيئة التى ينتمون إليها أعلى مواقعها، بل أن رئيسها يتصدرها. وجميعهم مدركون أكثر من غيرهم نطاق وظائفها، والحدود التى ينبغى فيها على أعضائها مباشرة واجباتهم؛ فلا يكون إسناد الفصل فى الخصومة التأديبية إليهم تنصلا من ضماناتها؛ بل توكيدا لأولويتهم فى مجال البصر بشئونها. ومردود ثالثا: بأن مانص عليه قانون الهيئة من أن أعضاءها تابعون لرؤسأهم، ثم لوزير العدل، لا يفيد خضوعهم لسلطة يباشرها هؤلاء عليهم بما ينال من استقلالهم فى أداء وظائفهم. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى كذلك على أن قصر النقاضى فى المسائل التى فصل فيها الحكم على درجة واحدة، لا يناقض الدستور؛ وإنما يدخل فى إطار السلطة التقديرية التى يملكها المشرع فى مجال تنظيم الحقوق؛ وكان ما قرره النص المطعون فيه من امتناع الطعن فى القرار الصادر فى الخصومة التأديبية بأى وجه، يبلور اتجاها عاما نحاه المشرع فيما أورده من نصوص نظم بها عددا من الهيئات القضائية، واقفا بالنقاضى فى مجال الخصومة التأديبية عند درجة واحدة، تقديرا منه لكفايتها فى الفصل فى الحقوق موضوعها؛ وكان هذا التقدير من المشرع مبناه أسس موضوعية يظاهرها أن هذه الخصومة لا يفصل فيها إلا من يحيطون بدقائقها، وبقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضائها، فلا يكون بعيدا فى الأعم من الأحوال عما يعتبر قضائيا حلا منصفا لها؛ فإن ما ينهه المدعى من ذلك، يكون مفتقرا إلى سنده. وحيث إنه لما تقدم، يكون النص المطعون فيه - مرتبطا بنص المادة ٢٦ من قانون هيئة قضايا الدولة - مخالفا لأحكام المواد ٤٠ و ٦٥ و ٦٧ و ٦٨ و ٦٩ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** : أولا: بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣، وذلك فيما تضمنته من: (أ) أن يرأس لجنة التأديب والتظلمات رئيس الهيئة الذى طلب من وزير العدل أن يقيم الدعوى التأديبية. (ب) أن تفصل اللجنة المشار إليها فى الخصومة التأديبية ولو كان من بين أعضائها من شارك فى التحقيق أو الاتهام. **ثانيا:** بعدم دستورية نص الفقرة الثالثة من المادة ٢٦ من القانون المشار إليه، وذلك فيما لم يتضمنه من وجوب سماع أقوال العضو فى مرحلة التحقيق. **ثالثا:** برفض ما عدا ذلك من الطلبات وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

٦- الحكم بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية من أن يكون لمائة عضو على الأقل ممن حضروا الجمعية العمومية، الطعن في قراراتها، وذلك بتقرير موقع عليه منهم، ومصدق على التوقيعات فيه من الجهة المختصة.

( قضية رقم 180 لسنة 19 قضائية )

حالة المادة القانونية::

الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٦ يونيو سنة ١٩٩٨ الموافق ١١ صفر سنة

٥١٤١٩

برئاسة السيد المستشار الدكتور/عوض محمد عوض المر..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين محمد ولى الدين جلال ونهاد عبد الحميد خلاف وفاروق عتبد الرحيم عنيـم وحمدى محمد على وسامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض.

وحضور السيد المستشار/دكتور/حنفى على جبالى .....رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٨٠ لسنة ١٩ قضائية "دستورية بعد أن أحالت محكمة القضاء الإدارى ملف الطعنين المقيدى أمام برقمى ٦٧٢١ و ٨٧٦٥ لسنة ٤٦ قضائية.....

الإجراءات

بتاريخ ٤ مايو سنة ١٩٩٧، أحيلت هذه الدعوى من محكمة القضاء الإدارى قلم كتاب المحكمة، للفصل فى دستورية نص المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن السيد/ محمد حلمي إبراهيم كان قد أقام الدعوى رقم ٦٧٢١ لسنة ٤٦ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري طالبا الحكم بإلغاء القرار الصادر بتجميد عضويته بنقابة التطبيقيين. ثم أقام الدعوى رقم ٨٧٦٥ لسنة ٤٦ قضائية أمام المحكمة ذاتها طالبا الحكم بإلغاء القرار الصادر من الجمعية العمومية لهذه النقابة بشطب اسمه من عضويتها، وقد ضمت الدعويان إلى بعضهما، وحكم فيهما معا بعدم قبول طلبات المدعى فيهما. فطعن في هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا التي قضت بجلستها المعقودة في ١٩٩٤/٢/٢٤ بإلغاء الحكم المطعون فيه، وبعدم قبول طلب إلغاء قرار تجميد عضوية المدعى بنقابة المهن التطبيقية، وبإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري لتفصل مجددا في طلب إلغاء قرار شطب الطاعن من عضوية هذه النقابة. وقد قضت محكمة القضاء الإداري بجلستها المنعقدة في ١٩٩٧/٥/٤ - وبعد نظرها للموضوع المحال إليها - بأن شبهة عدم دستورية نص المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية، لها أساسها، وأن الفصل نهائيا فيها، يقتضيها وقف الدعوى المنظورة أمامها وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية هذه المادة. وحيث إن المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية تنص على ما يأتي "لوزير الصناعة الطعن في صحة انعقاد الجمعية العمومية أو في قراراتها أو في انتخاب النقيب وأعضاء مجلس النقابة وذلك بتقرير يودع قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إبلاغه بقرارات الجمعية العمومية أو بنتيجة الانتخاب. فقرة ثانية : ولمائة عضو على الأقل ممن حضروا الجمعية العمومية الطعن في قراراتها أو صحة انعقادها أو في انتخاب النقيب أو أعضاء مجلس النقابة بتقرير موقع عليه منهم ومصدقا على التوقيعات فيه من الجهة المختصة يقدم إلى قلم كتاب القضاء الإداري خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انعقاد. فقرة ثالثة: ويجب أن يكون تقرير الطعن مسببا وإلا كان غير مقبول شكلا. فقرة رابعة: وتفصل محكمة القضاء الإداري في الطعن على وجه الاستعجال في جلسة غير علنية، وذلك بعد سماع أقوال إدارة قضايا الحكومة وأقوال النقيب أو من ينوب عنه ووكيل عن الطاعنين. ....". وحيث إن النقابة المدعى عليها دفعت بعدم قبول الدعوى الماثلة تأسيسا على أن نص المادة ٢٠ المطعون عليها، استمد مباشرة من حكم المادة ٥٦ من الدستور التي تؤسس التنظيم النقابي على ضوابط ديمقراطية. ولا يتصور بالتالي أن يناقض حق التقاضي، أو ضمانات الدفاع المنصوص عليهما في المادتين ٦٨ و ٦٩ من الدستور. وحيث إن هذا الدفع مردود، بأن الرقابة على الشرعية الدستورية التي تباشرها هذه المحكمة، تمتد إلى النصوص القانونية جميعها، ولو أقرتها السلطة التشريعية إعمالا من جانبها لنص

في الدستور. ذلك أن إسنادها إليه، لا يفيد بالضرورة صحتها، ولا يطهرها من عوار اتصل بها. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها ارتباطها عقلا بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تطرح على هذه المحكمة، لازما للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان النزاع الموضوعي يتعلق بطلب المدعي إلغاء قرار شطبه من عضوية النقابة الصادر عن جمعيتها العامة في ١٩٩٢/٧/٣١؛ وكان الحق في الطعن على قراراتها مقيداً بالشروط التي فرضتها الفقرة الثانية من المادة ٢٠ المطعون عليها؛ فإن الفصل في دستوريته يكون لازماً للفصل في الطلب الموضوعي المرتبط بها. وبإبطالها تقوم المصلحة الشخصية والمباشرة للمدعي في مباشرة حق التقاضي وضمانة الدفاع دون قيود جائزة تتال من محتواهما. وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية مالم يضبطها الدستور بقيود تحد من إطلاقها، وتقيم لها تخومها التي لا يجوز اقتحامها بما ينال من الحقوق التي يصونها الدستور، سواء من خلال إزهاق مجالاتها الحيوية التي لا تقوم إلا بها، أو عن طريق تقليص فعاليتها بما يرهقها. وحيث إن الطعن على قرار معين - وكلما توافر أصل الحق فيه - لا يجوز تقييده فيما وراء الأسس الموضوعية التي يقتضيها تنظيم هذا الحق، وإلا كان القيد عاصفاً بمحتواه أو مُضيّقاً من مده؛ وكان حق النقابة - ومن خلال تنظيماتها الداخلية على تعدد مستوياتها - في أن تدبر بنفسها شئونها وفق أهدافها وبما يؤمن مصالح أعضائها، ويرعى القيم التي يدعون إليها، وإن تمثل فيه جوهر بنيانها، إلا أن إهدارها حقوقاً كفلها الدستور أو المشرع لأعضائها، يعتبر انحرافاً منها عن رسالتها، وعدولاً من جانبها عن مبدأ الخضوع للقانون باعتباره ضابطاً للأعمال جميعها، محيطاً بكل صورها، ما كان منها تصرفاً قانونياً أو عملاً مادياً، فلا يقع أحدها أو بعضها بعيداً عن الرقابة القضائية. وحيث إن الدستور كفل للناس جميعاً حق التقاضي، فلا ينحسر عن بعضهم، ولا يحال دونهم والانتفاع بكامل أبعاده، وعلى الأخص من خلال قيود إجرائية أو مالية تتمخض إعانتاً تتعثر به الخصومة القضائية، فلا تكون إطاراً قانونياً ميسراً لصون الحقوق التي كفلها الدستور أو المشرع لأصحابها، بل عبئاً يحيط بها، معطلاً مقاصدها التي يبلورها إعلاء كلمة القانون فصلاً في الحقوق المتنازع عليها، وضماناً لا يصل الترضية القضائية إلى من يستحقونها. وحيث إن الخصومة القضائية تؤكد بمضمونها أن حقوقاً وقع الإخلال بها، وأن الفصل فيها إنصافاً مطلبها، وأن ردها لأصحابها غايتها. وأن هذه الحقوق إما أن تبلور مصالح جماعية كذلك التي تؤمنها النقابة وتحميها بوصفها شخصاً معنوياً مستقل بالدفاع عنها ويحتضنها؛ وإما أن يتعلق بهذه الحقوق مركز قانوني خاص يكفل مصالح ذاتية لأحد أعضائها، فلا يكون الدفاع عنها إلا متصلاً بمصلحة الشخصية المباشرة. ولا تعارض بين حق النقابة في صون مصالحها الجماعية، وحق كل من أعضائها في أن يقيم ضدها دعواه لحملها على مراعاة القيود التي فرضها الدستور أو المشرع عليها. بل هما حقان متوازنان لا يتنافران، ولا يتزاحمان. وحيث إن الفقرة الثانية من المادة ٢٠ المطعون عليها، تجرد حق التقاضي من مضمونه، وتحيله عبثاً، ذلك أن عضو النقابة لا يملك وحده وفقاً لحكمها، أن يطعن على قرار صدر عن جمعيتها

العمومية، ولو تمخض انحرافاً عن حكم الدستور أو القانون، وأضر بمصلحته الشخصية المباشرة، وكان إضراره بها بليغاً؛ بل يتعين أن يكون لهذا الطعن نصاً عديداً، بأن يكون مقدماً من مائة عضو على الأقل من أعضاء الجمعية العمومية للنقابة الذين حضروا اجتماعها، وأن تكون توقيعاتهم جميعاً على تقرير الطعن مصادقاً عليها من الجهة المختصة. وحيث إن هذين القيدتين يقيمان عوائق خطيرة لا تكون مباشرة حق التقاضي معها إلا أفدح عبثاً، وأقل احتمالاً. فالمصالح الشخصية لا يحميها إلا أصحابها، وكيفهم طلبها من خلال الخصومة القضائية التي ينافيها أن يظهر آخرون فيها لا تربطهم بها صلة مباشرة. بيد أن النص المطعون فيه فرض في غير نطاق المصالح الجماعية، التي تمثلها النقابة وتستقل بصونها، نصاً عديداً في شأن حقوق يفترض إخلالها بالمراكز الذاتية لأصحابها الذين يملكون وحدهم حق الدفاع عنها. وبذلك يكون هذا النص قد أحال المصالح الشخصية إلى مصالح شبه جماعية، متطلباً أن يكون تأمينها من خلال عدد لا يقل عن مائة من أعضاء الجمعية العمومية للنقابة التي صدر خلال اجتماعها القرار المطعون فيه، بشرط حضورهم هذا الاجتماع، وبافتراض وحدة مصالحهم التي لا يتصور اتساقها فيما بينها، إلا إذا كانوا جميعهم قد أضرروا من هذا القرار، وكان بعضهم لبعض ظهيرا من خلال خصومة قضائية واحدة لا تبدد مصالحهم أو تفرقها، بل تستهضها وتجانس بينها. وهو افتراض قلما يتحقق عملاً. وحيث إن خصومة الطعن لا تتحدد شروط قبولها إلا على ضوء ما يتصل عقلاً بها. وكلما فرض المشرع عليها قيوداً منافية لطبيعتها، مستهدفاً عرقلتها، حائلاً دون توجيهها لغايتها، كان هذا القيد دخيلاً عليها، مُحَمِّلاً حق التقاضي بأعباء لا يطيقها، ومخالفاً للدستور. ولا يجوز بالتالي أن يقيم المشرع صلة بتوهمها بين حق الطعن في قرار ما؛ وحضور اجتماع تبناه، وهي الوجهة التي انحاز إليها النص المطعون فيه، مقيداً بها خصومة الطعن بشرط يجافيها. فما قرره هذا النص من أن هذه الخصومة - وكلما كان موضوعها الطعن في قرار صدر عن الجمعية العمومية للنقابة - لا يجوز قبولها إذا كان الطاعنون قد غابوا عن اجتماعها، يتمخض إقحاماً لشروط عليها لا يتصل بمتطلباتها التي يقيمها أن يكون هذا القرار نهائياً، مؤثراً في أوضاع قائمة من خلال تعديلها أو إلغائها، وأن يكون تصويبها - بما يردّها إلى حكم القانون - حقاً لهؤلاء الذين أضرروا من تنظيمها بالقرار المطعون فيه. وحيث إن الطعن في قرار الجمعية العمومية للنقابة - ولو كان مكتملاً نصاً مستوفياً شرط حضور اجتماعها - يظل غير مقبول وفقاً للنص المطعون فيه، إذا كان من قدمه غير مصادق على توقيعاتهم من الجهة التي عينها المشرع - وهي إدارية بالضرورة - وكان التصديق عليها من هذه الجهة، لا يعدو أن يكون إثباتاً لصفاتهم التي تنفرد السلطة القضائية بتحقيقها في مجال الفصل في شروط اتصال الخصومة القضائية بها وفقاً لأوضاعها التي نظمها المشرع، فإن هذا القيد ينحل بدوره إعناً متوخياً أن يكون الطعن أكثر عسراً، منصرفاً عدواناً على الوظيفة القضائية في أدق ملامحها. وحيث إن النظراء لا يتميزون فيما بينهم في مجال استعمال الحقوق عينها، ولا في فرص صونها والدفاع عنها، ولا في اقتضائها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروط طلبها، بل تكون للحقوق عينها قواعد موحدة، سواء في مجال التداعي بشأنها، أو الدفاع عنها، أو استئنافها؛ وكان الدستور قد هياً

للحقوق المتنازع عليها وسائل إثباتها أو نفيها من خلال الخصومة القضائية التي كفل الحق فيها لكل فرد، وعزز ضماناتها، وجردها من القيود الجائرة عليها بما يحول دون تقييد فرصها في غير ضرورة؛ وكان القيدان اللذان تضمنهما النص المطعون فيه، يرهقان الخصومة القضائية التي يقيمها أعضاء الجمعية العمومية للنقابة في شأن قراراتها، وينتهيان إلى غلق أبوابها من دونهم، ويبدان وسائل الدفاع التي تقارنها في شأن الحقوق التي يطلبونها، فإن هذا النص يكون مخالفاً لأحكام المواد ٤٠ و ٦٥ و ٦٨ و ٦٩ و ١٦٥ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٤ بإنشاء نقابة المهن الفنية التطبيقية من أن يكون لمائة عضو على الأقل ممن حضروا الجمعية العمومية، الطعن في قراراتها، وذلك بتقرير موقع عليه منهم، ومصدق على التوقيعات فيه من الجهة المختصة.

\* \* \*

**٧- الحكم:** أولا : بعدم دستورية ما نصت عليه المادة التاسعة من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى للملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية وما في حكمها، من أن يكون لمن تستولى الحكومة على أرضه - وفقا لأحكام هذا القانون - الحق في تعويض نقدي يعادل سبعين مثل الضريبة العقارية الأصلية المربوخة بها الأرض في تاريخ الاستيلاء الاعتباري. ثانيا : بسقوط نص المادة العاشرة من هذا القرار بقانون في مجال تطبيقها في شأن التعويض المقدر على أساس الضريبة العقارية.

### (قضية رقم 24 لسنة 15 قضائية)

#### حالة المادة القانونية::

المادة التاسعة من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ و المادة العاشرة - لم تسجل عليهم تعديلات تشريعية.

#### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٧ مارس سنة ١٩٩٨ الموافق ٨ ذو القعدة سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/عوض محمد عوض المر... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين محمد ولى الدين جلال وفاروق عبد الرحيم غنيم وعبد الرحمن نصير وسامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض ومحمد على سيف الدين..

وحضور السيد المستشار/الدكتور/حنفى على جبالى...رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

#### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٤ لسنة ١٥ قضائية "دستورية .....

#### الإجراءات

بتاريخ ٤ يوليو سنة ١٩٩٣، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية المواد ٩ و ١٠ و ١٣ من القرار بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها

الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمدالة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى - وبصفته مصفياً لركة المرحومة جليلة بولس داوود - كان قد أقام الدعوى رقم ١١٥١٨ لسنة ١٩٩٢ ضد المدعى عليهم أمام محكمة جنوب القاهرة الدائرة رقم ١٦ مدنى كلى طالبا الحكم بإلزامهم متضامنين بأن يدفعوا له مبلغ أربعمئة وستين ألف جنيه وفوائده القانونية مع شمول الحكم بالنفاذ المعجل وبالكفالة. وقال شرحا لها أن الإصلاح الزراعى كان قد استولى منها على القدر الزائد على خمسين فدانا للفرد - ومقداره ثلاثة وعشرون فدانا من أجود الأراضى الزراعية - وقد أخطرها صندوق الأراضى الزراعية بأن التعويض المقدر لها مقداره ٣٨٧٤٠٩٤ ر. ٠٩٤ جنيهها، وهو تعويض غير عادل، ولا يمثل إيرادا حقيقيا لفدان واحد، ويعتبر بالتالى مصادرة لأموالها لاتجوز بغير حكم قضائى. وأثناء نظر هذا النزاع، دفع المدعى بعدم دستورية أحكام المواد ٩ و ١٠ و ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى. وقد أجلت المحكمة القضية لجلسة ١٠/٧/١٩٩٣ ليتخذ المدعى إجراءات الطعن بعدم الدستورية، فأقام الدعوى الماثلة. وحيث إن المدعى، وإن دفع بعدم دستورية المواد ٩ و ١٠ و ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى؛ وكانت هذه المواد لاصلة لها بالنزاع الموضوعى باعتبار أن أولاهما تنظم كيفية توزيع الأراضى المستولى عليها على صغار الفلاحين؛ وأن ثانيتهما تتعلق بإدارة أراضى الحدائق المستولى عليها واستغلالها؛ وأن ثالثتهما تنظم عمل اللجان التى شكلها القانون لمباشرة المهام التى حددتها، ويندرج تحتها فحص ملكية وتحديد مايجب الاستيلاء عليه من الأراضى؛ وكان من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أنه فى مجال بيان النصوص القانونية المطعون عليها، ليس لازما أن يكون تعيينها مباشرا، وإنما يكفى لتحديد أنها أن يكون المدعى قد أبان عنها بطريق غير مباشر؛ وكان المدعى قد نازع بدعواه الموضوعية فى مقدار التعويض المقدر عن الأراضى المستولى عليها "" وفقا للضريبة العقارية المربوطة بها ""؛ فإن النصوص القانونية التى حدد بها المشرع مقدار هذا التعويض والأحكام التى تنظمه، تكون هى محل الخصومة الدستورية، وبها يتحدد نطاق المصلحة الشخصية المباشرة فيها. وحيث إن النصوص القانونية المدعى إضرارها بالمرحومة جليلة بولس داوود فى شأن الأموال المستولى عليها منها، هى التى حددها مصفى تركتها، وردتها - بعباراتها - صحيفة دعواه الدستورية، وجميعها تضمنها القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد فى الأراضى الزراعية ومافى حكمها؛ وكان هذا القرار بقانون بعد أن حظر على أى فرد أن يمتلك من الأراضى الزراعية ومافى حكمها من الأراضى البور والصحراوية أكثر من خمسين فدانا؛ وقرر كذلك ألا تزيد

على مائة فدان من تلك الأراضي جملة ماتملكه هذه الأسرة ومع مراعاة الحد الأقصى لملكية كل فرد منها؛ قد حدد في مادتيه التاسعة والعاشر، مقدار التعويض المستحق عن القدر الزائد على هذا الحد الأقصى، وكذلك كيفية أداء هذا التعويض؛ وكانت مادته الثالثة عشرة تعهد إلى اللجان القضائية للإصلاح الزراعي بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق ذلك القانون، فإن هذه المواد تكون هي المطعون عليها، وبها يتحدد نطاق المسائل الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة للفصل فيها. وحيث إن المواد المطعون عليها من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ المشار إليه، نصها الآتي : - مادة ٩ : يكون لمن تستولى الحكومة على أرضه - وفقا لأحكام هذا القانون - الحق في تعويض نقدي يعادل سبعين مثل الضريبة العقارية الأصلية المربوطة بها الأرض في تاريخ الاستيلاء الاعتباري عليها مضافا إليه قيمة المنشآت والآلات الثابتة وغير الثابتة والأشجار الكائنة بها مقدرة كلها وفقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه. فإذا كانت الأرض غير مربوطة بضريبة عقارية لبوارها أو كانت مربوطة بضريبة عقارية لاتجاوز فنتها جنيها واحدا، يتم تقدير ثمنها بمعرفة اللجنة العليا لتقدير أثمان أراضي الدولة، ويعتبر هذا التقدير نهائيا فور اعتماده من مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي. مادة ١٠ : يؤدي التعويض النقدي المشار إليه في المادة السابقة إلى المستولى لديه على عشرة أقساط سنوية تبدأ من تاريخ انقضاء سنة زراعية كاملة على تاريخ التسليم الفعلي للأرض - ولاتستحق أية فوائد عن هذا التعويض. مادة ١٣ : تختص اللجان القضائية للإصلاح الزراعي المنصوص عليها في المادة ١٣ مكررا من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون. واستثناء من أحكام قانون السلطة القضائية يمتنع على المحاكم النظر في المنازعات المتعلقة بملكية الأطيان المستولى عليها أو التي تكون محلا للاستيلاء وفقا للإقرارات المقدمة من الملاك تطبيقا لأحكام هذا القانون - وتحال فورا جميع القضايا المنظورة حاليا أمام جهات القضاء إلى اللجان المذكورة مادام باب المرافعة لم يقفل فيها. ويكون الطعن في قرارات اللجان القضائية المشار إليها - خلال سنتين يوما من تاريخ صدور القرار - أمام إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة التي عليها أن تصدر حكمها خلال فترة لاتجاوز السنتين يوما من تاريخ تقديم الطعن إليها. وحيث إن المدعى ينعى على النصوص المطعون عليها، تقديرها لتعويض عن الأراضي الزراعية المستولى عليها، منبت الصلة بقيمتها الحقيقية، ذلك أن التعويض المطعون عليه مقدر على أساس سبعين مثل الضريبة العقارية؛ وهي ضريبة قديمة تمثل تقديرا جزافيا وعشوائيا لقيمة الأراضي، غير معاصر لتاريخ الاستيلاء عليها؛ ومقسطا على آجال طويلة تفقد معها النفوذ قوتها الشرائية؛ ويستحق قسطها الأول بعد انقضاء سنة زراعية كاملة على تاريخ الاستيلاء الفعلي على الأرض؛ فلا يكون التعويض المقدر لها حالا، بل متراخيا ورمزيا بجانب الأسس التي ينبغى أن يقوم عليها التعويض العادل، ومخالفا بالتالي للمادتين ٣٢ و ٣٤ من الدستور التي كفل بها صون الملكية الخاصة المبرأة من شبهة الاستغلال، ولم يجز نزع ملكيتها إلا وفقا لقانون ومقابل تعويض، وهي قاعدة ينبغى تطبيقها في شأن الأراضي المستولى عليها، لأنها تخرجها من ملك أصحابها بعمل من أعمال السلطة

شأنها في ذلك شأن نزع الملكية. وماتقرر بنص المادة العاشرة المطعون عليها من أن التعويض المقدر وفقا للقانون لا تستحق عنه أية فوائد، مؤداة امتناع جبر الأضرار الناجمة عن التأخير في أداء التعويض أيا كانت مدة هذا التأخير. فضلا عن أن اللجان القضائية التي عهد إليها المشرع بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق قوانين الإصلاح الزراعي، لا تعتبر غير مجرد لجان إدارية لاحصانة لأعضائها، ولا استقلال، بما يباعد بينها ومفهوم القاضى الطبيعي. ولئن أجاز المشرع الطعن في قراراتها أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا أن جهة الطعن هذه لا تعتبر محكمة موضوع، بل تنحصر مهمتها في تطبيق حكم القانون في شأن الحقوق الموضوعية التي يعتبر فصل اللجان فيها نهائيا، بما يناقض حكم المادة ٦٨ من الدستور، ويحول دون مباشرة السلطة القضائية لولايتها التي كفلها بنص المادة ١٦٥، والتي حبجها المشرع عنها بالنصوص المطعون عليها، بعد أن سلبها بها سلطة الفصل في منازعات تدخل أصلا في اختصاصها. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى الماثلة تأسيسا على سبق الفصل في موضوعها بالحكمين الصادرين عن المحكمة العليا بجلستها المعقودة في ١٩٧٥/٤/٥ في الدعويين رقمي ٩ و ١٣ لسنة ٤ قضائية عليا "دستورية". وحيث إن هذا الدفع مردود أولا : بأن مناعى المدعين - سواء في الدعوى الدستورية رقم ٩ لسنة ٤ قضائية عليا، أم في الدعوى الدستورية رقم ١٣ لسنة ٤ قضائية عليا - لم يكن لها من صلة بما إذا كان التعويض المقدر في شأن الأراضي المستولى عليها وفق أحكام القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الفرد والأسرة، يعتبر عادلا في مقداره متكافئا مع القيمة السوقية للقدر المستولى عليه من هذه الأراضي وقت إخراجها من ملكية أصحابها، بل تنحصر مناعيتهم في أن المشرع ما كان يجوز أن يتدخل لتحديد الملكية الزراعية سواء للفرد أو للأسرة، وأن الاستيلاء على القدر الزائد على الحد الأقصى الذي عينه المشرع، يعتبر مصادرة منهيا عنها دستوريا. ومردود ثانيا : بأن المحكمة العليا - في ردها على مناعيتهم هذه - كان قضاؤها واضحا في أن الدستور فرض المشرع في تحديد الحد الأقصى للملكية الزراعية دون قيد ولا شرط؛ وأن المشرع أعمل هذا التفويض، بما تولاه من تحديد لهذه الملكية ضمنا لإنهاء الإقطاع، وإرساء لقواعد النظام الاشتراكي؛ وأن ما ينعاه المدعون من مصادرة المشرع للحد الزائد على الحد الأقصى، غير صحيح بعد أن قرر المشرع تعويض من يستولى منه على أراضى زراعية تزيد على هذا الحد، وفق الأسس التي حددها. ومردود ثالثا : بأن المصادرة التي نفتتها المحكمة العليا في شأن الأراضي المستولى عليها لمجازتها الحد الأقصى للملكية الزراعية، أساسها أن المصادرة التي يعينها الدستور، هي التي ينتقل بها المال إلى الدولة دون مقابل. ولا كذلك نزاع في شأن مقدار التعويض المستحق عن الأراضي المستولى عليها، إذ يتعلق هذا النزاع - لا بأموال آلت إلى الدولة دون تعويض يقابل حق أصحابها فيها، بل بما إذا كان التعويض عنها يعد عادلا قائما بالقسط وفقا للدستور، فلا يخسرون؛ أو منخسفا متدنيا، فلا يستوفون. وحيث إن السلطة التي يملكها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، حدها قواعد الدستور باعتبارها قيد عليها، فلا يجوز تخطيها؛ وكان المشرع وإن جاز أن يعيد تنظيم أوضاع قائمة بما يكفل للمواطنين مصالحهم المباشرة،

كذلك التي يقتضيها بناء مجتمعهم وتطويره ليكون أكثر أمنا ورفقا وجمالا ووعيا ونظاما وأفضل بيئة؛ إلا أن كل تغيير يتصل بالملكية الخاصة بما يفقدها محتواها، ينبغي أن يقابل بتعويض عادل عنها؛ ذلك أن الملكية لايجوز نزعها قسرا بغير تعويض، كذلك فإن كل تنظيم للملكية لايجوز أن يصل مداه إلى مايعتبر عقلا افتئاتا عليها من خلال تقويض عناصرها، وزوال المزايا التي تنتجها عملا. وحيث إن كل قيد على استعمال الملكية، إنما ينال من حق يقابل هذا القيد، وبقدره. كذلك فإن كل قيد عليها ينبغي أن يوازن بالأغراض التي يتوخاها، وأن يتمحض وسيلة ملائمة لتحقيقها، فلايكون منفلتا عن الحدود المنطقية التي ينبغي أن يتخذها مضمونا وإطارا. وحيث إن قضاء هذه المحكمة بحكمها الصادر في الدعوى الدستورية رقم ٣ لسنة ١ قضائية، كان قد خلص إلى أن الحق في التعويض عن الأراضي الزراعية، يعتبر مترتبا على نزع ملكيتها جبرا عن أصحابها وفقا للقانون وفي الحدود التي بينها، ولايجوز بالتالي أن يكون محل نزاع؛ ولأن تكون المادة ٣٧ من الدستور التي لم تشر إلى الحق في التعويض عن الأراضي الزراعية، مدخلا إلى إهداره. ذلك أن ماعناه الدستور بها ينحصر في تقرير مبدأ جواز تحديد الملكية الزراعية توكيدا لاتجاه القضاء على الإقطاع، وضمان مصالح العمال والفلاحين الذين أضرروا من السيطرة التي بسطها على الأراضي الزراعية. ولم يكن من شأنها بالتالي تنظيم القواعد التي يتم الاستيلاء على ضوئها، ولا بيان أسس التعويض عنها، اجتزاء بالقواعد الجوهرية التي يقوم الدستور عليها، وأخصها أن صون الملكية الخاصة يقتضى امتناع نزعها جبرا عن أصحابها لغير منفعة عامة ودون تعويض؛ وأن مصادرتها مصادرة خاصة لاتجوز بغير حكم قضائي، وجميعها أحكام انتظمها المواد ٣٢ و ٣٤ و ٣٦ من الدستور. وحيث إن الاستيلاء على الأراضي الزائدة على الحد الأقصى للملكية الزراعية، إما أن يكون استيلاء اعتباريا، أو فعليا. وقد انحاز القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية ومافى حكمها، إلى المفهوم الأول بما نصت عليه الفقرة الثانية من مادته السادسة التي تقضى بأن الاستيلاء على القدر الزائد من هذه الأراضي، وكذلك أيلولتها إلى الدولة، يعتبر متحققا قانونا من وقت نفاذ هذا القانون، أي كان تاريخ الاستيلاء الفعلي عليها. وحيث إن مشروعية المصلحة في مجال نزع الملكية، حدها احتمال الضرر الأقل دفعا لضرر أكبر؛ وكان صون الدستور للملكية الزراعية مقيدا بالاعتكون موطئا لاقطاع يمتد عليها ويحيط بها بما يهدد من يعملون فيها من العمال والفلاحين؛ وكان ضمان مصلحتهم هذه - التي ترتكن لنصوص الدستور ذاتها - وإن كان شرطا مبدئيا لمباشرة المشرع لسلطته في مجال تحديد الملكية الزراعية، إلا أن تحديد أقصى مايجوز تملكه منها، مؤداه تجريد الأراضي المستولى عليها - فيما يجاوز هذا الحد - من ملكية أصحابها، مستوجبا تعويضهم عنها بما يتكافأ بقيمتها السوقية في تاريخ الاستيلاء عليها؛ ودون ذلك تفقد الملكية الخاصة مقوماتها، بغير تعويض عادل يقابلها. وحيث إن مايعتبر عادلا ومنصفا في مجال التعويض، لايتحدد على ضوء معايير جامدة أو مقاييس تحكمية يتم تطبيقها بآلية عمياء. وكلما تعلق الأمر بأراض زراعية جرد المشرع أصحابها منها، فإن افتراض تساويها جميعا أو حتى تقاربها في قيمتها، يكون وهما. وإنما يجب أن

يتحدد لكل منها - واستقلالاً عن غيرها - ما يقابل قيمتها السوقية من التعويض، على ضوء العناصر التي ترتبط بمقوماتها؛ ويندرج تحتها فرص استثمارها التي كان يمكن توقعها عقلاً؛ وحقوق الارتفاق التي تنقلها؛ وموقعها من العمران؛ واتصالها بالطرق الرئيسية والفرعية أو نأيتها عنها؛ وخصائص تربتها، ونطاق الأعمال المرصودة على خدمتها وتطويرها؛ ونوع المحاصيل التي تنبت بها؛ ووسائل ريها وتكلفتها ومصارفها؛ وأشجارها ومبانيها، إلى غير ذلك من العناصر التي لا تنفصل عنها، فلا يكون تحريها تصورياً أو جزافياً بعيداً عن حقائقها، بل واقعياً قدر الإمكان Essentially ad hoc factual inquiries وبذلك وحده يتوازن الحق المجرد لكل فرد في استعمال الأموال التي يملكها في الأغراض التي يستهدفها، بضرورة التخلي عنها لمصلحة محددة ملامحها ولها شأنها، يقتضيها خير الجماعة وضمان تطورها Clear and significant public benefit وحيث إن ماتقدم مؤداه، أن التعويض عن الأراضي الزراعية الزائدة على الحد الأقصى، لا يتحدد على ضوء الفائدة التي تكون الجهة الإدارية قد جنتها من وراء نزع ملكيتها من أصحابها، وإنما الشأن في هذا التعويض إلى مافاتهم من مغانم، ومالحقهم من خسران من جراء أخذها عنوة منهم، تقديراً بأن هذه وتلك، تمثل مضار دائمة لأموقرة، ثابتة لاعرضية، ناجمة جميعها عن تجريد ملكيتهم من ثمارها وملحقاتها ومنتجاتها، فلا يجبرها إلا تعويض يكون جابراً لها، ولا ينحل بالتالي تقريظاً أو تقثيراً. وحيث إن ماتتص عليه المادة ٩ المطعون عليها، من أن مقدار التعويض عن الأراضي المستولى عليها يتحدد بما يعادل سبعين مثل الضريبة العقارية الأصلية المربوطة بها الأرض في تاريخ الاستيلاء الاعتباري عليها، لا يعدو أن يكون تقديراً جزافياً منفصلاً عن قيمتها السوقية، وذلك من وجوه متعددة : أولاً : أن الضريبة العقارية المشار إليها لأشأن لها بأصول الأموال محلها، وإنما يتعلق فرضها بتقدير تصوره المشرع لإيراد نجم عن استغلالها، فلا يكون هذا الإيراد إلا وعاء لها. وثانيها : أن الأموال المحملة بهذه الضريبة تتباين قيمتها فيما بينها على ضوء ظروفها وخصائص بنيانها حتى داخل المحافظة الواحدة، ولا يمكن بالتالي أن يجمعها معيار واحد يفصل عن أوضاع عرضها وطلبها التي تؤثر فيها إلى حد كبير عناصر متعددة تتداخل في مجال تقييمها، من بينها ما إذا كان أصحابها يزرعونها بأنفسهم أم يؤجرونها لغيرهم. وثالثها : أن الضريبة العقارية المشار إليها - وحتى بفرض جواز الرجوع إليها لتحديد التعويض المستحق - لا يعاد النظر فيها سنوياً، وإنما يمتد تقديرها في شأن الأراضي الزراعية جميعها - أياً كان موقعها وبغض النظر عن خصائصها - سنين عشراً، مدها المشرع بعدد مدد تماثلها، فلا يكون التعويض المقدر على أساسها إلا تصورياً. وحيث إن الخوض في دستورية بعض النصوص القانونية، يفترض ابتداء انتقاء ارتباطها ارتباطاً لا يقبل التجزئة بنصوص أبطلتها هذه المحكمة لمخالفتها الدستور، فإذا كان ارتباطها بها قائماً، فإن الحكم بسقوطها يكون مقدماً على الفصل في دستوريتها، إذ لا محل للخوض في اتفاقها أو مخالفتها للدستور بعد انغلاق مجال عملها، ترتيباً على زوال النصوص القانونية التي كانت تستند إليها. وحيث إن مقدار التعويض المستحق عن الأرض الزراعية المستولى عليها، محددة عناصره بنص المادة ٩ من القانون؛ وكانت مادته العاشرة التي نعى

عليها المدعى مخالفتها للدستور لتقييدها هذا التعويض على آجال طويلة ودون أن تستحق أية فوائد عن التأخير في أدائه، ترتبط ارتباطاً لايقبل التجزئة بنص المادة ٩ السابقة عليها؛ فإن إبطال هذه المحكمة لنص هذه المادة التي يتعلق حكمها بأصل الحق في التعويض، يفيد بالضرورة سقوط المادة التي تليها والتي تنظم شروط اقتضائه، ويندرج تحتها أن يكون أدائه متراخياً إلى مابعد انتهاء سنة زراعية كاملة على الاستيلاء الفعلي على الأرض محل التعويض، ومقسطاً، وبلا فوائد عن مدد التأخير، ولو استطل زمنها. وحيث إن ماينعاه المدعى من أن اللجان القضائية التي عهد إليها المشرع بمقتضى نص المادة الثالثة عشرة المطعون عليها، بالفصل في المسائل التي ناطها بها، تعد لجاناً إدارية لايلتزم تكوينها ومفهوم القاضي الطبيعي، مردود بما جرى عليه قضاء المحكمة العليا في القضية المقيدة بجدولها برقم ٩ لسنة ٧ قضائية " دستورية " ثم هذه المحكمة في القضية المقيدة بجدولها برقم ٤ لسنة ٨ قضائية " دستورية " من أن هذه اللجان تعد جهة قضائية اختصها المشرع بالفصل دون سواها في المنازعات الناشئة عن قوانين الإصلاح الزراعي، وأن قراراتها تعتبر بالتالي أحكاماً قضائية يجوز الطعن فيها - وعملاً بنص المادة الثالثة عشرة المشار إليها - أمام المحكمة الإدارية العليا التي لا تنحصر ولايتها في مجال نظر الطعون المعروضة عليها في مجرد تطبيق صحيح حكم القانون في شأنها، ولكنها تمتد إلى تقدير ما إذا كان الدليل في شأن الوقائع المتنازع عليها مستمداً من أصول لها مصدرها من الأوراق، محمولاً عقلاً عليها، ومنتجاً في إثباتها

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** : أولاً: بعدم دستورية مانصت عليه المادة التاسعة من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية وما في حكمها، من أن يكون لمن تستولى الحكومة على أرضه - وفقاً لأحكام هذا القانون - الحق في تعويض نقدي يعادل سبعين مثل الضريبة العقارية الأصلية المربوطة بها الأرض في تاريخ الاستيلاء الاعتباري. **ثانياً:** بسقوط نص المادة العاشرة من هذا القرار بقانون في مجال تطبيقها في شأن التعويض المقدر على أساس الضريبة العقارية. **ثالثاً:** برفض ماعدا ذلك من طلبات المدعى. **رابعاً:** إلزام الحكومة بالمصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.



## ٨ الحكم بعدم دستورية المادة الأولى من قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ وبسقوط باقى مواده .

( قضية رقم 28 لسنة 15 قضائية )

حالة المادة القانونية::

قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ الغى  
بالقانون رقم ٧٢٢ لسنة ١٩٩٦ بإلغاء ضريبة الأيلولة.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة ٥ ديسمبر سنة ١٩٩٨ م سنة ١٩٩٨ الموافق ..... شعبان  
سنة ١٤١٩ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ محمد ولى الدين جلال ..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين فاروق عبد الرحيم غنيم وحمدي محمد على وعبد  
الرحمن نصير والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد عبد القادر عبد الله.  
وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق حسن.. رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدي أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٨ لسنة ١٥  
قضائية"دستورية بعد أن أحالت محكمة جنوب القاهرة الابتدائية - الدائرة ٢٢ ضرائب  
- ملف الدعوى رقم ٤٣٤٥ لسنة ٦٦ ضرائب كلى جنوب القاهرة.....

الإجراءات

بتاريخ ٤ أغسطس سنة ١٩٩٣، ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الطعن رقم  
٤٣٤٥ لسنة ٦٦ ضرائب كلى جنوب القاهرة، بعد أن قضت محكمة جنوب القاهرة  
الابتدائية "الدائرة ٢٢ ضرائب" بجلسته ٣٠ يونيه ١٩٩٣ بوقف الطعن لحين الفصل فى  
دستورية الفقرة الثانية من المادة ١٧ من القانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩. وقدمت هيئة  
قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت  
هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة،  
وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسته اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على مايبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن السيدة/ رونق هانم اركو على التركبة الجنسية، كانت قد توفيت دون وارث لها، عدا ابنها بالتبني السيد / يوسف طرخان، وذلك وفقاً لقضاء المحكمة الأهلية للحقوق بحكمها رقم ١٨٠١ لسنة ٤٥ المصادق عليه من القنصلية المصرية في استانبول في ١٥ من فبراير سنة ١٩٦٢. وقد اشتملت تركتها على أطيان زراعية مساحتها فدانان وأربعة قراريط وسبعة عشر سهماً كائنة بمصر، وإذ قدرت مأمورية الضرائب المختصة صافي تركتها بمبلغ ٢٨٤ر١٨٥٢ جنيهاً . فقد طعن ابنها بالتبني على هذا القرار، إلا أن لجنة الطعن قررت في ٢٧ من فبراير سنة ١٩٦٦ اعتماد التقدير الخاص بأصول التركية، واعتبار الطاعن ابناً بالتبني لمورثته . ولم يرتض وزير المالية ذلك، فطعن على قرار لجنة الطعن من خلال دعواه رقم ٤٣٤٥ لسنة ١٩٦٦ ضرائب كلى جنوب القاهرة، ناعياً على قرارها اعتباره الابن بالتبني فرعاً للمتفافة، حال أن بنوته لها غير حقيقية، وكان يتعين بالتالي أن يأتي متأخراً بعد الفروع والأصول والأزواج، وأن يزداد الرسم على مايؤول إليه من تركتها إلى أربعة أمثال باعتباره مشمولاً بعبارة "ومن عداهم من الورثة" المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة الأولى من القانون رقم ٢٤١ لسنة ١٩٤٤ بفرض رسم أيلولة على التركات. وإذ صدر قبل الفصل في النزاع الموضوعي قانون جديد هو قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩، متوخياً إعادة تنظيم أوضاعها، وكانت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من مواد إصداره، تقضى بأنه فيما عدا الحالات التي تم فيها ربط رسم الأيلولة المفروض بالقانون رقم ٢٤١ لسنة ١٩٤٤ بصفة نهائية، تحدد قيمة عناصر التركية والضريبة المستحقة على كل وارث أو مستحق فيها وفقاً لأحكام هذا القانون؛ وكان مانصت عليه الفقرة الثانية من مادته السابعة عشرة من أن الابن بالتبني يعتبر فرعاً للمورث، إذا كان قانون الأحوال الشخصية للمورث الأجنبي يجيز التبني، قد دل على أن الشرائح الضريبية الخاصة بالفروع، هي ذاتها التي تنطبق بالنسبة إليه، ومن ثم فقد أحالت محكمة الموضوع أوراق الدعوى الموضوعية المطروحة عليها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية تلك الفقرة عملاً بالبند ( أ ) من المادة ٢٩ من قانونها، وذلك بعد أن تراءى لها أن تلك الفقرة تناهض قوله تعالى ( وماجعل أدياءكم أبناءكم ذلكم قولكم بأفواهكم والله يقول الحق وهو يهدي السبيل ادعوهم لأبائهم هو أقسط عند الله فإن لم تعلموا آباءهم فإخوانكم في الدين ومواليكم )، وأن الابن بالتبني لايجوز أن يلحق بالابن نسباً، ولا أن يعامل وفقاً للشرائح الضريبية التي اختص بها المشرع الفروع والأصول والأزواج والمنصوص عليها بالفقرة الأولى من المادة ١٧ من قانون هذه الضريبة. وحيث إنه ولئن كان القانون رقم ٧٢٢ لسنة ١٩٩٦ بإلغاء ضريبة الأيلولة، قد صدر أثناء نظر الدعوى الدستورية الراهنة، ونص في مادته الثانية على أن يتجاوز في جميع الأحوال عما لم يسدد من رسم الأيلولة الذي كان

مفروضا بالقانون رقم ٢٤١ لسنة ١٩٤٤ ومن ضريبة الأيلولة المفروضة بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩، وكان من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن إلغاء المشرع لقاعدة قانونية بذاتها، لايحول دون الطعن عليها من قبل من طبقت عليه خلال فترة نفاذها، وترتبت بمقتضاها آثار قانونية بالنسبة إليه تتحقق بإبطالها مصلحته الشخصية المباشرة، ذلك أن الأصل في تطبيق القاعدة القانونية، هو سريانها على الوقائع التي تتم خلال الفترة من تاريخ العمل بها وحتى إلغائها، فإذا استعيص عنها بقاعدة قانونية جديدة، سرت القاعدة الجديدة من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها، وبذلك يتحدد النطاق الزمني لسريان كل من القاعدتين، فما نشأ من المراكز القانونية في ظل القاعدة القانونية القديمة، وجرت أثارها خلال فترة نفاذها، يظل محكوما بها وحدها. إذ كان ذلك وكان القانون رقم ٧٢٢ لسنة ١٩٩٦ المشار إليه، قد نص على التجاوز عمالم يسدد من ضريبة الأيلولة المفروضة بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ على ماسلف بيانه، وكان مؤدى هذا التجاوز هو النزول عن اقتضاء الضريبة، وهو مايعنى قيام الحق فيها ابتداء؛ فإن بحث دستورية الفقرة الثانية من المادة ١٧ من القانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ - رغم إلغائها - - يكون لازما . وحيث إن الفصل فيما إذا كان الأبناء بالتبني يعتبرون شرعاً فروعاً لمورثهم - فى تطبيق قانون تلك الضريبة - وخاضعين بالتالى للقواعد ذاتها التى يجوز أعمالها ضريبياً فى شأن هؤلاء الفروع، يفترض ابتداء - وعقلاً - أن يكون سريان قانون الضريبة المطعون عليها فى شأن المخاطبين بها - والمتبنيين من بينهم - جائزاً دستورياً، فإذا كان بنیان هذه الضريبة لايقمها على سند من الدستور، بل يزيل أصل الحق فيها، فإن ما تفرع عنها أو اتصل بها من القواعد القانونية، يسقط تبعاً لانهدام وجودها. وحيث إن المادة الأولى من قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩، تنص على أن تفرض ضريبة على صافى مايؤول من أموال إلى كل وارث أو مستحق فى تركة من يتوفى اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون، وتستحق هذه الضريبة من تاريخ الوفاة. وعملاً بمادته الثانية، تشمل الضريبة : أولاً جميع الأموال العقارية والمنقولة الموجودة فى مصر وخارجها إذا كان المورث مصرياً سواء أكان مقيماً بمصر أم بالخارج. ثانياً جميع الأموال العقارية الموجودة فى مصر إذا كان المورث أجنبياً أياً كان محل توطنه. ثالثاً جميع الأموال المنقولة الموجودة فى مصر إذا كان المورث أجنبياً متوطناً فيها. وحيث إن المشرع قد دل بذلك على أن محل الضريبة أو وعاءها، ينصب على الأموال العقارية والمنقولة أياً كان موقعها، إذا كان من تركها مصرياً ولو كان مقيماً فى الخارج. فإن كان أجنبياً، دخلت أمواله العقارية الموجودة فى مصر فى وعاء الضريبة أياً كان المكان الذى يقيم فيه عادة. ولا تشمل الضريبة أمواله المنقولة الموجودة فى مصر إلا إذا كان متوطناً فيها. وحيث إن التطور التاريخى لكل من ضريبة التركات وضريبة الأيلولة، يدل على أن أولاهما فرضها المشرع بالمرسوم بقانون رقم ٩٥١ لسنة ١٩٥٢ على التركة فى مجموع عناصرها، وقبل تجزئتها وتوزيعها على الورثة. ومن ثم كان وعاءها منصرفاً إلى صافى قيمتها كوحدة متكاملة، وذلك على خلاف ثانيتهما التى قرر المشرع سريانها فى شأن صافى

نصيب كل وارث أو مستحق في الأموال التي خلفها المتوفى بعد قسمتها؛ وقد كان فرضهما منتقدا سيمًا وأن ضرائب التركات لم تكن من بين النظم المالية والضريبية التي طبقتها العرب في مصر بعد الفتح الإسلامي. بل أن مجلس الشورى في مناقشاته لهذا الموضوع إبان دور انعقاده العاды التاسع - وعلى ما هو ثابت بمضابط الجلسات خلال الفترة من ٣ إلى ١٩٨٨/٢١/٥ - ذهب أغلب المتحدثين فيه إلى مهاجمة مبدأ فرض كل من هاتين الضريبتين لتأثيرهما السلبي على التنمية، إذ ليس من مقاصد الضريبة أن تكون طاردة للاستثمار، بل يتعين أن تكون جاذبة لقواء، فضلا عما يصاحب فرضهما من عيوب عملية تدفع بالمولين في نزاع متصل مع جهة الإدارة يمتد سنين عددا، ولا تفرج خلالها عن تركتهم، بل تمسكها إضرارا بهم، فلا يتعففون، بل يتكففون، وليس التذرع بالمصالح المرسله أو بالتكافل الاجتماعي للدفاع عنها، إلا باطل ليس ثوب الحق. فالله سبحانه أعلم أين تكون المصلحة، والمواريث من حدوده التي لا يجوز لمؤمن أن يقربها (تلك حدود الله فلا تقربوها) بل إن أمن كل مواطن، يقتضى ألا يؤول جهده وماله إلى من لم يرده أو من يحدده الشرع، والقول بأن الدولة يجب أن تبسط يدها إلى هؤلاء الذين أفلتوا بثرواتهم من قبضتها، لا يستقيم، ولا يتصور أن يفرض المشرع ضريبة جديدة كجزاء على تهرب البعض من ضرائب سبق فرضها. وحيث إن أحكام الشريعة الإسلامية هي التي تعين الورثة وتحدد أنصباهم، وتبين قواعد انتقال ملكيتها إليهم، وكانت هذه الأحكام جميعها قطعية الثبوت والدلالة، فلا يجوز تحويرها أو الاتفاق على خلافها، بل يعتبر مضمونها ساريا في شأن المصريين جميعا، ولو كانوا غير مسلمين، بل ولو اتفقوا جميعا على تطبيق قانون ملتهم. وكان ماتقدم مؤداه، أن الشريعة الإسلامية تعتبر مرجعا نهائيا في كل ما يتصل بقواعد التوريث، ومن بينها ما إذا كان الشخص يعتبر وارثا أم غير وارث، ونطاق الحقوق المالية التي يجوز توزيعها بين الورثة، ونصيب كل منهم فيها، إذ يقوم الورثة مقام مورثهم في هذه الحقوق، ويحلون محله في مجموعها، وبمراعاة أن توزيعها شرعا لا يجعلها لواحد من بينهم يستأثر بها دون سواه، ولا يخلو مورثهم سلطة عليها فيما يجاوز ثلثها ليوفر بثلاثها حماية للأقربين، وليكون مال الأسرة بين أحادها بما يوثق العلاقات بينهم ولا يوهنها. وتلك حدود الله تعالى التي حتم التقيد بها، فلا يتعداها أحد بمجاوزتها. وفي ذلك يقول تعالى حملا على إعمال قواعد المواريث وفقا لمضمونها (يبين الله لكم أن تضلوا، والله بكل شئ عليم) وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا مطرد على أن مانص عليه الدستور في مادته الثانية - بعد تعديلها في سنة ١٩٨٠ - من أن مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع، إنما يتمخض عن قيد يجب على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتحراه وتتزل عليه في تشريعاتها الصادرة بعد هذا التعديل - ومن بينها قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ المطعون على بعض أحكامها - فلا يجوز لنص تشريعي، أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية في ثبوتها ودالاتها، باعتبار أن هذه الأحكام وحدها هي التي يكون الاجتهاد فيها ممتنعا، لأنها تمثل من الشريعة الإسلامية مبادئها الكلية، وأصولها الثابتة التي لا تحتمل تأويلا أو تبديلا. ومن غير

المتصور بالتالي أن يتغير مفهومها تبعاً لتغير الزمان والمكان، إذ هي عصرية على التعديل، ولا يجوز الخروج عليها، أو الالتواء بها عن معناها. وتنصب ولاية المحكمة الدستورية العليا في شأنها، على مراقبة التقيد بها، وتغليبها على كل قاعدة قانونية تعارضها. ذلك أن المادة الثانية من الدستور، تقدم على هذه القواعد، أحكام الشريعة الإسلامية في أصولها ومبادئها الكلية، إذ هي إطارها العام، وركائزها الأصلية التي تفرض متطلباتها دوماً بما يحول دون إقرار أية قاعدة قانونية على خلافها؛ وإلا اعتبر ذلك تشبهاً وإنكاراً لما علم من الدين بالضرورة. ولا كذلك الأحكام الظنية غير المقطوع بثبوتها أو بدلائنها أو بهما معاً، ذلك أن دائرة الاجتهاد تنحصر فيها، ولا تمتد لسواها، وهي طبيعتها متطورة تتغير بتغير الزمان والمكان، لضمان مرونتها وحيويتها، ولمواجهة النوازل على اختلافها، تنظيمًا لشئون العباد بما يكفل مصالحهم المعبرة شرعاً، ولا يعطل بالتالي حركتهم في الحياة، على أن يكون الاجتهاد دوماً واقعاً في إطار الأصول الكلية للشريعة بما لا يجاوزها؛ ملتزماً ضوابطها الثابتة، متحرراً منهاج الاستدلال على الأحكام العملية، والقواعد الضابطة لفعولها، كافلاً صون المقاصد العامة للشريعة بما تقوم عليه من حفاظ على الدين والنفس والعقل والعرض والمال. وحيث إن البين من النصوص التي نظم بها المشرع ضريبة الأيلولة، أنها تربط بين استحقاقها وواقعة الوفاة ذاتها، وما يتصل بها من اغتناء ينجم عن تلك الحقوق المالية التي تركها المتوفى، لتؤول لورثته وفقاً لقواعد أمرة بينها الله تعالى محددًا لكل منهم نصيباً مفروضاً يصلهم بالمتوفى باعتبارهم أحق من غيرهم بالأموال التي خلفها، وبما لا ظلم فيه لأحد من بينهم، تقديراً بأن أنصبتهم هذه - التي فصلها القرآن الكريم - هي التي اقتضاها عدل الله ورحمته بين عباده. ليظل مقدارها ثابتاً باعتبارها من حدوده التي لا يجوز لأحد أن يقربها، وإلا كان باغياً، فلانتغير ضوابطها بتغير الزمان والمكان، ولا بما يطرأ على الناس من أوضاع جديدة تمليها عاداتهم أو أعرافهم، بل يكون أمرها عصياً على التعديل. وحيث إن تقرير قواعد جامدة تتحدد على ضوءها حقوق الورثة الشرعية دون زيادة فيها أو نقصان، يعنى أن تخلص لذويها فلا ينافيهم غيرهم فيها أو يزيحهم أحد في طلبها، وإلا كان وارثاً إضافياً على غير مقتضى الشرع، فيما عدا ما يخرج من التركة - سابقاً على توزيعها - من حقوق شرعية تتمثل فيما يكون لازماً لتجهيز وتكفين ونقل ودفن المورث أو سداد ما عليه من ديون أو تنفيذاً لوصاياه في الحدود التي تجوز فيها الوصية. وحيث إن الله عز وجل ماضٍ حكاماً لا لتحقيق مصالح العباد، وما أهمل مصلحة اقتضتها أحوالهم دون أن يورد في شأنها حكماً يكفلها؛ وكان ماعداها من المصالح التي تنافسها، ليس إلا مصلحة متوهمة لا اعتبار لها، أدخل إلى أن تكون تشبهاً أو انحرافاً، فلا يجوز تحكيمها؛ وكان أمراً مقضياً، أن ما يعتبر مفروضاً شرعاً، يكون مأموراً به وجوباً، ومطلوباً بالتالي طلباً لازماً لاترخص فيه. وحيث إن وعاء ضريبة الأيلولة محل النزاع المائل، لا يتعلق أصلاً إلا بما يؤول لكل وارث من صافي الحقوق المالية التي خلفها مورثهم بعد توزيعها عليهم وفقاً لأنصبتهم الشرعية؛ وكان مؤدى ذلك اقتطاع جزء من تلك الأنصبة عن طريق هذه الضريبة ومقاسمة الدولة للورثة في حقوق قصرها الشرع عليهم لتهدر بذلك نص

المادة الثانية من الدستور التي ترد التشريعات جميعها إلى القواعد الكلية في الشريعة الإسلامية المقطوع بثبوتها ودلالتها. وحيث إن قضاء هذه المحكمة مطرد كذلك، على أن الضريبة التي يكون أدائها واجباً وفقاً للقانون - وعلى ماتتص عليه المادتان ٦١ و ٩١١ من الدستور - هي التي تتوافرها قوالبها الشكلية، ويقوم تنظيمها على أسس موضوعية تقتضيها، وتبرر بمضمونها فرضها على المخاطبين بها، وبشرط أن تكون العدالة الاجتماعية إطاراً لها وفقاً لنص المادة ٣٨ من الدستور. وحيث إن العدالة الاجتماعية وإن تعددت صورها، وكان مضمونها قد يتبدل بتغير الزمان والمكان، على ضوء القيم التي ارتضتها الجماعة لمفهوم الحق والعدل في بيئة بذاتها، وخلال زمن معين، إلا أن تطبيقاتها في نطاق الضريبة تشي ببعض ملامحها الأصلية، وبوجه خاص من خلال زاويتين: أولاًهما: أن يكون ممكناً عقلاً ربط عبئها بالأغراض الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المقصودة منها. ثانياًهما: ألا يكون فرضها قد تم إخلالاً بحقوق ينبغي أن تخلص لأصحابها. وحيث إن البين من مضابط جلسات مجلس الشورى السابق الإشارة إليها، أن وطأة ضريبة الأيلولة على المخاطبين بها لا تقابلها مصلحة مبررة، بل تظهر جوانبها السلبية فيما قام الدليل عليه من أنها لا توفر للتنمية أسبابها؛ ولا للاستثمار أو الادخار روافدهما من الثقة والاطمئنان؛ ولا لقيمة العمل مناخها الملائم. كذلك فإن فرضها طريق إلى مزالق لها خطرهما، من بينها أن الأموال محلها يتم تسريبها توفيقاً لها، فإذا تعذر تجنبها، فإن ما يبقى بعد الضريبة من هذه الأموال يظل ثروة خامدة خوفاً من تعقبها ظلماً وبهتاناً بعد انتقالها بالميراث إلى آخرين. بل إن ما كانت الدولة تتوقعه من تلك الضريبة، سواء باعتبارها مصدراً لتمويل احتياجاتها أو بوصفها أداة تيسر توزيعها للثروة، غداً وهما وسراباً بالنظر إلى ضآلة حصيلتها ولأن واقعها المنشئة - وهي الوفاة - لا يترتب عليها تركيز الثروة، بل تفتيتها. وحيث إن الدستور - إعلاء من جهته لدور الملكية الخاصة كفل حمايتها لكل فرد - وطنياً كان أم أجنبياً - ولم يجز المساس بها إلا على سبيل الاستثناء، وفي الحدود التي يقتضيها تنظيمها، ليختص صاحبها دون غيره بثمارها ومنتجاتها وملحقاتها، فلا يرد عنها معتد، ولا يناجز سلطته في شأنها من ليس بيده سند ناقل لها، ليعتصم بها من دون الآخرين، وليلتزم من الدستور وسائل حمايتها التي تُعينها على أداء دورها، وتقيها تعرض الأعيان لها سواء كان ذلك بنقضها أو بانقاصها من أطرافها؛ ولم يعد جائزاً بالتالي أن ينال المشرع من عناصرها، ولا أن يغير من طبيعتها أو يجردها من لوازمها، ولا أن يفصلها عن أجزائها أو يدمر أصلها، أو يقيد من مباشرة الحقوق التي تنفرع عنها في غير ضرورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية. ودون ذلك تفقد الملكية ضماناتها الجوهرية، ويكون العدوان عليها غصباً، واقتتاتاً على كيانها أدخل إلى مصادرتها. وحيث إن الدستور يعتبر مآباً لكل سلطة وضابطاً لحركتها. والأصل في النصوص التي يتضمنها أنها تؤخذ باعتبارها مترابطة فيما بينها، وبما يرد عنها التنافر والتعارض، ويكفل اتساقها في إطار وحدة عضوية تضمها، ولا تفرق بين أجزائها، بل تجعل تناغم توجهاتها لازماً، وكان الدستور إذ نص في المادة ٣٤ على أن الملكية الخاصة يجب صونها، وأن حمايتها تمتد إلى حق الإرث

ليكون مكفولاً بها، فقد دل بذلك على أن مابؤول للعباد ميراثاً فى حدود أنصبتهم الشرعية، يعتبر من عناصر ملكيتهم التي لايجوز لأحد أن ينال منها. وحيث إنه متى كان ماتقدم، وكان فرض ضريبة الأيلولة بالمادة الأولى من القانون سالف الذكر مصادماً لأحكام المواد ٢و٤٣و٨٣و١٦و٩١١ من الدستور، فقد غدا متعيناً الحكم بعدم دستورتها، وإذ كانت باقى نصوص هذا القانون ترتبط ارتباطاً لايقبل التجزئة بنص مادته الأولى فإنها تسقط تبعاً لذلك.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية المادة الأولى من قانون ضريبة الأيلولة الصادر بالقانون رقم ٢٢٨ لسنة ١٩٨٩ وبسقوط باقى مواده.

\* \* \*

٩- الحكم أولا : بعدم دستورية ما نصت عليه المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى، من أن يكون لمن استولت الحكومة على أرضه، وفقا لأحكام هذا القانون الحق فى تعويض يعادل عشرة أمثال القيمة الإيجارية لهذه الأرض، وأن تقدر القيمة الإيجارية بسبعة أمثال الضريبة الأصلية المبروخة بها الأرض، وبسقوط المادة ٦ من هذا المرسوم بقانون فى مجال تطبيقها فى شأن التعويض المقدر على أساس الضريبة العقارية. ثانيا : بعدم دستورية ما نصت عليه المادة الرابعة من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعى من أن يكون لمن استولت الحكومة على أرضه تنفيذاً لأحكام هذا القانون الحق فى تعويض يقدر وفقاً للأحكام الواردة فى هذا الشأن بالمرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ المشار إليه وبمراعاة الضريبة السارية فى ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢، وبسقوط المادة الخامسة من هذا القرار بقانون فى مجال تطبيقها فى شأن التعويض المقدر على أساس الضريبة العقارية.

### ( قضية رقم 28 لسنة 6 قضائية )

#### حالة المادة القانونية::

المادة الخامسة والسادسة من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعى - لم تسجل عليهم تعديلات تشريعية.  
المادة الرابعة والخامسة من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ - لم تسجل عليهم تعديلات تشريعية.

### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٦ يونيو سنة ١٩٩٨ الموافق ١١ صفر سنة ١٤١٩ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين محمد ولى الدين جلال ونهاد عبد الحميد خلاف  
وفاروق عبد الرحيم غنيم وحمدى محمد على وعبد الرحمن نصير والدكتور عبد  
المجيد فياض.

وحضور السيد المستشار / الدكتور/ حنفى على جبالى.... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

## أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٨ لسنة ٦ قضائية "دستورية....."

## الإجراءات

بتاريخ ٩ يوليو سنة ١٩٨٣، أودع السيد / محمد محمد المرجوشي صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية المواد ٥ و ٦ و ١٢ و ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ ة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي، والمادتين ٤ و ٥ من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعي، والمواد ٩ و ١٠ و ٢١ من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية ومافي حكمها، مع ماطراً عليها من تعديلات، وما يلحق بها من نصوص تكمليها. وإذ توفي المدعى بتاريخ ١٩٨٧/٧/٣، فقد واصل ورثته السير في الدعوى. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى، واحتياطيا برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٧٤٢٦ لسنة ١٩٨٣ مدنى كلى أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية، بطلب الحكم بالزام المدعى عليهم متضامين بأن يؤدوا له التعويض العادل والريع المستحق عن الأطيان الزراعية التي استولت عليها الحكومة إعمالاً لقوانين الإصلاح الزراعي. وإذ دفع المدعى - أثناء نظر دعواه الموضوعية - بعدم دستورية المواد ٥ و ٦ و ١٢ و ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢؛ والمادتين ٤ و ٥ من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعي؛ والمواد ٩ و ١٠ و ٢١ من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية ومافي حكمها؛ وكانت محكمة الموضوع قد قدرت جدية هذا الدفع، فقد خولته رفع الدعوى الدستورية بشأنها، فأقامها. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها ارتباطها عقلاً بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة لحسمها، لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان المدعى قد طلب في دعواه الموضوعية تعويضه عن الأراضي المستولى عليها منه وفقاً لقوانين الإصلاح الزراعي محدداً مقدار هذا التعويض على ضوء ثمن مثلها وقت الاستيلاء عليها، فضلاً عن الريع المستحق عنها وما يستجد منه؛ وكانت النصوص القانونية التي عينها المشرع مبينا بها أسس هذا التعويض ومقداره، هى التي تضمنتها المادتان ٥ و ٦ من

المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي؛ والمادتان ٤ و ٥ من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام هذا القانون؛ فإن هذه النصوص وحدها، هي التي يتحدد على ضوئها موضوع الخصومة الدستورية، وكذلك نطاق المصلحة الشخصية المباشرة فيها. ولا كذلك نص المادتين ٩ و ١٠ - المدفوع بمخالفتهما للدستور - من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية ومافى حكمها؛ ذلك أن قضاء هذه المحكمة في الدعوى رقم ٢٤ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" الصادر عنها بجلستها المعقودة في ١٩/٣/١٩٩٨، والمنشور في الجريدة ١٩/٣/١٩٩٨، كان قد انتهى أولا : إلى الحكم بعدم دستورية مانصت عليه المادة ٩ من هذا القرار بقانون من أن يكون لمن استولت الحكومة على أرضه - وفقا لأحكامه - الحق في تعويض نقدي يعادل سبعين مثل الضريبة العقارية الأصلية المربوطة بها الأرض في تاريخ الاستيلاء الإعتباري. وثانيا : بسقوط نص المادة العاشرة من هذا القرار بقانون في مجال تطبيقها في شأن التعويض المقرر على أساس الضريبة العقارية. وإذا كان حكمها هذا يعتبر قولا فصلا لايقبل تأويلا أو تعقيبا من أية جهة في شأن المسائل التي تتولها، فإن النعي على هاتين المادتين مخالفتهما للدستور، يكون عودا على بدء، وهو مالايجوز بعد أن صارت الخصومة الدستورية في شأنهما منتهية، فلا يكون الرجوع إليها بعد حسمها، إلا لهوا. ولا مصلحة للمدعين كذلك في الطعن على المادتين ١٢ و ١٣ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢، التي تخول أولاهما الهيئة العامة للإصلاح الزراعي مباشرة أعمال الاستيلاء وإدارة الأراضي المستولى عليها، إلى أن يتم توزيعها وفقا للقانون. وتقرر ثانيتهما تشكيل لجان فرعية تقوم بأعمال الاستيلاء وحصر الأراضي الزراعية المستولى عليها، وتجميعها عند الاقتضاء، وتوزيعها على صغار المزارعين. ذلك أن هاتين المادتين لاصلة لهما بالحق في التعويض عن الأراضي المستولى عليها، ولا بمقداره؛ وما أقرهما المشرع إلا إعمالا لنص المادة ٣٧ من الدستور التي تخول المشرع تحديد الملكية الزراعية من خلال بيان حدها الأقصى، بما يفيد جواز الاستيلاء على ما يجاوز من الأراضي الزراعية، وتوزيعها في الحدود التي نص عليها القانون. كذلك فإن ماتتص عليه المادة ٢١ من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ من اختصاص اللجنة التي شكلتها بتفسير أحكام هذا القانون تفسيراً تشريعياً ملزماً، لا مصلحة للمدعين في الطعن عليه، ذلك أن كل تفسير تشريعي، وإن كان يندمج في النص المفسر، باعتباره مُحدداً لمضمونه؛ إلا أن المدعين أغفلوا بيان النصوص القانونية التي اتصل التفسير التشريعي بها، وأضر تطبيقها في شأنهم بمصالحهم الشخصية المباشرة. وحيث إن المواد المطعون عليها، نصها الآتي : أولا : المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي : مادة ٥ : يكون لمن استولت الحكومة على أرضه وفقا لأحكام هذا القانون، الحق في تعويض يعادل عشرة أمثال القيمة الإيجارية لهذه الأرض، مضافا إليها قيمة المنشآت والآلات الثابتة وغير الثابتة والأشجار. وتقدر القيمة الإيجارية بسبعة أمثال الضريبة الأصلية المربوطة بها الأرض، فإذا لم تكن الأرض قد ربطت عليها هذه الضريبة في التقدير العام لضرائب الأقطان المعمول به منذ أول يناير سنة ١٩٤٩ لبوارها، أو ربطت بضريبة لا تجاوز

فنتها جنبها واحدا للقدان يتم تقدير ثمنها بمعرفة اللجنة العليا لتقدير أثمان أراضي الدولة. ولا يعتبر هذا التقدير نهائيا إلا بعد اعتماده من مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي. وإذا كانت ملكية الأرض لشخص وحق الانتفاع لأخر، استحق مالك الرقبة ثلثي التعويض، والمنفعة الثلث. وتنظم اللائحة التنفيذية لهذا المرسوم بقانون إجراءات صرف التعويض. وتبرأ ذمة الحكومة إزاء الكافة في حدود ما يتم صرفه من التعويض طبقا للإجراءات المذكورة. مادة ٦ : يؤدي التعويض سندات على الحكومة بفائدة سعرها ٣% تستهلك خلال ثلاثين سنة. وتكون هذه السندات اسمية. ولا يجوز التصرف فيها إلا لمصري. ويقبل أدائها ممن استحقها من الحكومة لأول مرة أو من ورثته، في الوفاء بثمان الأراضي البور التي تشتري من الحكومة وفي أداء الضرائب على الأطنان التي لم يسبق ربط ضرائب عليها قبل العمل بهذا القانون وفي أداء ضريبة التركات والضريبة والإضافية على الأطنان المفروضة بموجب هذا القانون. ثانيا : القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعي: مادة ٤ : يكون لمن استولت الحكومة على أرضه تنفيذ الأحكام هذا القانون، الحق في تعويض يقدر وفقا للأحكام الواردة في هذا الشأن بالمرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ المشار إليه، وبمراعاة الضريبة السارية في ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢. مادة ٥ : يؤدي التعويض سندات اسمية على الدولة لمدة خمسة عشر سنة، وبفائدة قدرها ٤% سنويا محسوبة من تاريخ الاستيلاء. وتكون السندات قابلة للتداول في البورصة. ويجوز للحكومة بعد عشر سنوات أن تستهلك هذه السندات كليا أو جزئيا بالقيمة الاسمية. ويجرى الاستهلاك الجزئي بطريق الاقتراع في جلسة علنية، على أن يعلن عنه في الجريدة الرسمية قبل موعده بشهرين على الأقل. ويصدر قرار من وزير الخزانة بكيفية إصدار هذه السندات وبفائدتها وحيث إن المدعى ينعي على المواد المطعون عليها من القانونين رقمي ٨٧١ لسنة ١٩٥٢ و ٧٢١ سنة ١٩٦١ المشار إليهما، مخالفتهما للدستور من وجوه متعددة : أولها : أن التعويض المقدر وفقا لأحكامها لا يعدو أن يكون تقديرا تحكميا للأراضي المستولى عليها لا يعادل قيمتها الحقيقية، بل يخسرها إلى حد كبير، بما يشكل عدوانا على الملكية الخاصة التي كفل الدستور صونها بنص المادة ٣٤. ثانيا : كذلك تضمن هذا التعويض - المقرر بنصوص قانونية - مصادرة جزئية للحق فيه، يبلورها الفرق بين قيمتها التي قدرها المشرع من جهة؛ وثمان مثلها وقت الاستيلاء عليها من جهة أخرى؛ بما يناقض نص المادة ٣٦ من الدستور التي تحظر المصادرة العامة للأموال، ولاتجيز مصادرتها جزئيا إلا بحكم قضائي. ثالثها : أن المشرع مايز أيضا في مجال هذا التعويض، بين من تنزع الدولة ملكيتهم مقابل تعويض عادل من جهة، ومن تستولى على أراضيهم وفقا لقوانين الإصلاح الزراعي، وتعوضهم عنها بما يقل كثيرا عن قيمتها الفعلية من جهة أخرى، وفي ذلك إخلال بمبدأ تساويهم أمام القانون وفقا لنص المادة ٤٠ من الدستور. رابعها : أن الأسس التي قام عليها التعويض عن الأراضي الزراعية المستولى عليها وفقا لقوانين الإصلاح الزراعي، لم يعد لها مجال عمل بعد الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٣ لسنة ١ قضائية "دستورية" وإحياء النصوص المقررة للتعويض بعد موتها، يناقض مبدأ الخضوع للقانون

المنصوص عليه في المادة ٦٥ من الدستور. وحيث إن الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى الماثلة تأسيسا على أن حق المدعى في التعويض، قد سقط قانونا بالنظر إلى المدة التي يتقادم بها، قد اكتمل زمنها قبل رفع النزاع الموضوعي، مردود بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن الدعوى الدستورية تستقل بذاتها ومقوماتها وموجباتها عن الدعوى الموضوعية، فلا تندمجان في بعضهما، ولا تتحدان في أسس الفصل في كل منهما؛ ذلك أن الخصومة الدستورية، غايتها الفصل في التعارض المدعى به بين نصوص قانونية أقرها المشرع أو أصدرتها السلطة التنفيذية من جهة، وقاعدة في الدستور من جهة أخرى. ولا كذلك الخصومة الموضوعية التي تطرح في جوانبها الأكثر شيوعا نزاعا حول حقوق يدعى الإخلال بها، ويكون إثباتها أو نفيها، مدار النضال بين أطرافها. متى كان ذلك، وكان الدفع بالتقادم المسقط للحق، يقتضى ابتداء تحديد ما إذا كان الحق المدعى به قد نشأ صحيحا وفقا للقانون؛ وما إذا كانت المدة التي عينها المشرع لسقوطه قد اكتمل مداها بدءا من التاريخ المحدد لسريانها، أم أن عارضا اعتراها مستوجبا وقفها أو انقطاع جريانها. وجميعها من الشروط التي تتفرد محكمة الموضوع بتحقيقها والفصل فيها، ولا شأن لها بالتالي بالخصومة الدستورية التي تتفصل في موضوعها وبواعثها عنها، والتي يدور النزاع فيها حول ما إذا كان التعويض المستحق قانونا عن الأراضي الزراعية المستولى عليها، يعتبر موافقا أو مخالفا للدستور. وحيث إن هذه المحكمة كانت قد انتهت بحكمها الصادر في الدعوى رقم ٣ لسنة ١ قضائية "دستورية" إلى أن مانص عليه القرار بقانون رقم ١٠٤ سنة ١٩٦٤ من أيلولة الأراضي الزراعية - المستولى عليها طبقا لأحكام المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي، والقرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعي - إلى الدولة دون مقابل، إنما يناقض الدستور. وحيث إن قضاءها في ذلك قام على دعائم حاصلها أن الحق في التعويض عن الأراضي الزراعية، يعتبر مترتباً على نزع ملكيتها جبرا عن أصحابها وفقا للقانون وفي الحدود التي بينها، ولا يجوز بالتالي أن يكون محل نزاع. ولأن تكون المادة ٣٧ من الدستور التي لم تشر إلى الحق في التعويض عن الأراضي الزراعية، مدخلا إلى إهداره. ذلك أن ما عناه الدستور بها ينحصر في تقرير مبدأ جواز تحديد الملكية الزراعية توكيدا لاتجاه القضاء على الإقطاع، وضمان مصالح العمال والفلاحين الذين أضرروا من السيطرة التي بسطها على الأراضي الزراعية. ولم يكن من شأنها بالتالي تنظيم القواعد التي يتم الاستيلاء على ضوئها، ولا بيان أسس التعويض عنها، اجتزاء بالقواعد الجوهرية التي يقوم الدستور عليها، وأخصها أن صون الملكية الخاصة يقتضى امتناع نزعها جبرا عن أصحابها لغیر منفعة عامة، ودون تعويض؛ وأن مصادرتها مصادرة خاصة لا تجوز بغير حكم قضائي، وجميعها أحكام انتظمها المواد ٣٢ و ٣٤ و ٣٦ من الدستور. وحيث إن إلغاء المشرع لنصوص قانونية بذواتها، يفترض أن يكون التنظيم التشريعي الصادر بإلغائها صحيحا وفقا للدستور، فإذا تقرر بقضاء من هذه المحكمة بطلان هذا التنظيم بكامل أجزائه، اعتبر أثره منعذما في شأن النصوص التي عطل سريانها، فلا يزول وجودها. وحيث إن قضاء هذه المحكمة في الدعوى رقم ٣ لسنة ١ قضائية

المشار إليه، لم يفصل فيما إذا كان التعويض المقدر وفقا لأحكام القانونين رقمي ١٧٨ سنة ١٩٥٢ و ١٢٧ سنة ١٩٦١ المشار إليهما، يعتبر عادلا أم متدنيا؛ ولا كان ذلك من شأنها باعتبار أن النزاع المعروض عليها في تلك الخصومة، كان منحصرًا في أموال نقلتها الدولة إليها بلامقابل، وما إذا كان نهجها هذا موافقا أو مخالفا للدستور، فلا يتعداه إلى أسس أو مقدار التعويض التي فصلها هذان القانونان. وحيث إن القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ المشار إليه، قد أحال في شأن أسس التعويض عن الأراضي المستولى عليها وفقا لأحكامه، إلى تلك التي تضمنها المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ في شأن الإصلاح الزراعي؛ وكانت أسس التعويض المحددة وفقا لأحكام هذين القانونين، هي ذاتها التي تبنتها المادة ٩ من القرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ المشار إليه، وهي التي واجهتها هذه المحكمة بحكمها الصادر في الدعوى رقم ٢٤ لسنة ١٥ قضائية دستورية، منتهية إلى مخالفتها للدستور، ومقيمة قضاءها في ذلك على دعائم حاصلها: ١ - أن السلطة التي يملكها المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، حدها قواعد الدستور باعتبارها قيداً عليها، فلا يجوز تخطيها؛ وكان المشرع وإن جاز أن يعيد تنظيم أوضاع قائمة بما يكفل للمواطنين مصالحهم المباشرة، كذلك التي يقتضيها بناء مجتمعهم وتطويره ليكون أكثر أمنا ورقيا وجمالا ووعيا ونظاما وأفضل بيئة؛ إلا أن كل تغيير يتصل بالملكية الخاصة بما يفقدها محتواها، ينبغي أن يقابل بتعويض عادل عنها؛ ذلك أن الملكية لا يجوز نزعها قسرا بغير تعويض، كذلك فإن كل تنظيم للملكية لا يجوز أن يصل مداه إلى ما يعتبر عقلا افتقاتا عليها من خلال تفويض عناصرها، وزوال المزايا التي تنتجها عملا . ٢ - أن كل قيد على استعمال الملكية، إنما ينال من حق يقابل هذا القيد، وبقدره. كذلك فإن كل قيد عليها ينبغي أن يوازن بالأغراض التي يتوخاها، وأن يتمخض وسيلة ملائمة لتحقيقها، فلا يكون منافعا عن الحدود المنطقية التي ينبغي أن يتخذها مضمونا وإطارا. ٣ - أن مشروعية المصلحة في مجال نزع الملكية، حدها احتمال الضرر الأقل دفعا لضرر أكبر؛ وكان صون الدستور للملكية الزراعية مقيدا بالاعتكاف موطئا لإقطاع يمتد عليها ويحيط بها بما يهدد من يعملون فيها من العمال والفلاحين؛ وكان ضمان مصلحتهم هذه - التي تترتكز لنصوص الدستور ذاتها - وإن كان شرطا مبدئيا لمباشرة المشرع لسلطته في مجال تحديد الملكية الزراعية، إلا أن تحديد أقصى مايجوز تملكه منها، مؤداه تجريد الأراضي المستولى عليها - فيما يجاوز هذا الحد - من ملكية أصحابها، مستوجبا تعويضهم عنها بما يتكافأ وقيمتها السوقية في تاريخ الاستيلاء عليها؛ ودون ذلك تفقد الملكية الخاصة مقوماتها، بغير تعويض عادل يقابلها . ٤ - أن مايعتبر عادلا ومنصفا في مجال التعويض، لا يتحدد على ضوء معايير جامدة أو مقاييس تحكمية يتم تطبيقها بالية عمياء. وكلما تعلق الأمر بأراض زراعية جرد المشرع أصحابها منها، فإن افتراض تساويها جميعا أو حتى تقاربها في قيمتها، يكون وهما. وإنما يجب أن يتحدد لكل منها - واستقلالاً عن غيرها - مايقابل قيمتها السوقية من التعويض، على ضوء العناصر التي ترتبط بمقوماتها؛ ويندرج تحتها فرص استثمارها التي كان يمكن توقعها عقلا؛ وحقوق الارتفاق التي تنقلها؛ وموقعها من العمران؛ واتصالها بالطرق الرئيسية والفرعية أو نأيتها عنها؛ وخصائص تربتها، ونطاق الأعمال المرصودة على

خدماتها وتطويرها؛ ونوع المحاصيل التي تنبتها؛ ووسائل ربيها وتكلفتها ومصارفها؛ وأشجارها ومبانيها، إلى غير ذلك من العناصر التي لا تتفصل عنها، فلا يكون تحريها تصويريا أو جزافيا بعيدا عن حقائقها، بل واقعا قدر الإمكان Essentially ad hoc factual inquiries وذلك وحده يتوازن الحق المجرد لكل فرد في استعمال الأموال التي يملكها في الأغراض التي يستهدفها، بضرورة التخلي عنها لمصلحة محددة ملامحها ولها شأنها، يقتضيها خير الجماعة وضمان تطورها Clear and significant public benefit - أن ماتقدم مؤداه، أن التعويض عن الأراضي الزراعية الزائدة على الحد الأقصى، لا يتحدد على ضوء الفائدة التي تكون الجهة الإدارية قد جنتها من وراء نزع ملكيتها من أصحابها، وإنما الشأن في هذا التعويض إلى مافاتهم من مغانم، ومالحقهم من خسران من جراء أخذها عنوة منهم، تقديرا بأن هذه وتلك، تمثل مضار دائمة لاموقوتة، ثابتة لاعرضية، ناجمة جميعها عن تجريد ملكيتهم من مقوماتها. ويندرج تحتها من ثمارها وملحقاتها ومنجاتها، فلا يجبرها إلا تعويض يكون جابرا لها، ولا ينحل بالتالي تقيطا أو تقثيرا ٦٠ - أن تقدير التعويض عن الأراضي المستولى عليها بما يعادل سبعين مثل الضريبة العقارية الأصلية المربوطة بها الأرض في تاريخ الاستيلاء عليها، لا يعدو أن يكون تقديرا جزافيا منفصلا عن قيمتها السوقية، وذلك من وجوه متعددة : أولها : أن الضريبة العقارية المشار إليها لأشأن لها بأصول الأموال محلها، وإنما يتعلق فرضها بتقدير تصوره المشرع لإيراد نجم عن استغلالها، فلا يكون هذا الإيراد إلا وعاء لها. وثانيها : أن الأموال المحملة بهذه الضريبة تتباين قيمتها فيما بينها على ضوء ظروفها وخصائص بنيانها حتى داخل المحافظة الواحدة، ولا يمكن بالتالي أن يجمعها معيار واحد ينفصل عن أوضاع عرضها وطلبها التي تؤثر فيها إلى حد كبير عناصر متعددة تتداخل في مجال تقييمها، من بينها ما إذا كان أصحابها يزعمونها بأنفسهم أم يؤجرونها لغيرهم. وثالثها : أن الضريبة العقارية المشار إليها - وحتى بفرض جواز الرجوع إليها لتحديد التعويض المستحق - لا يعاد النظر فيها سنويا، وإنما يمتد تقديرها في شأن الأراضي الزراعية جميعها - أيا كان موقعها وبغض النظر عن خصائصها - سنين عشرا، مدها المشرع بعدد لمدد تماثلها، فلا يكون التعويض المقدر على أساسها إلا تصويريا. وحيث إنه متى كان ماتقدم، فإن المادة ٥ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ والمادة ٤ من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ المشار إليهما، تكونان قد جاوزتا الحدود التي رسمتها المادتان ٣٢ و ٣٤ من الدستور لصون الملكية الخاصة، وأهدرتا كذلك مفهوم التعويض الكامل القائم على الاعتداد بكل العناصر التي تنصل بتقدير قيمة الأموال في تاريخ نزعها من أصحابها وفقا لقوانين الإصلاح الزراعي المطعون عليها؛ وكان المشرع قد تدخل - بالنصوص القانونية المطعون عليها - لإجراء مصادرة جزئية لبعض عناصر هذه الأموال، يمثلها الفرق بين قيمتها الفعلية في تاريخ الاستيلاء عليها، وقيمتها المقدرة تشريعا؛ فإن توقيعها على هذا النحو، يكون مناقضا نص المادة ٣٦ من الدستور التي لاتجيز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي، ولوفرزها المشرع مبتغيا بها أن يكون جزاء إداريا لا جنائيا. وحيث إن من يملكون، يحوزون - وفقا لنص المادة ٤٠ من الدستور - الحقوق عينها التي ترتبها الملكية

لأصحابها، وعلى الأخص في مجال اقتضائها، والانتفاع بضماناتها التي كفلها الدستور؛ وكان تطبيق قوانين الإصلاح الزراعي في شأن فئة من المواطنين تزيد ملكيتها من الأراضي الزراعية على حد معين، لا يمثل عقابا واقعا في مجال التأثيم، ولا يدل على أن حقوقهم في شأن الأموال الزائدة على هذا الحد يجوز انتقاصها أو التمييز في شأنها؛ ولا على أن توزيعها على صغار المزارعين، كان لتعويضهم عما عانوه من تسلط الإقطاع على أرزاقهم، ذلك أن تصحيح أوضاعهم، لا يجوز أن يخل بقيم العدل التي ينبغي بسطها على المواطنين في مجموعهم، فلا يكون إسباغها على فريق من بينهم، حائلا دون امتدادها لغيرهم، ومنتهيا إلى حرمان من كانوا يملكون هذه الأموال قبل توزيعها - وقد جردوا منها - من الحق في التعويض الكامل عنها، شأنهم في ذلك شأن من تنزع ملكيتهم وفقا للقانون. وحيث إن إبطال المحكمة للمادتين المطعون عليهما في مجال تقدير التعويض، مؤداه أن تسقط معهما تلك التي ترتبط بها ارتباطا لا يقبل التجزئة؛ وتمثلها المادة ٦ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢، والمادة ٥ من القرار بقانون ١٢٧ سنة ١٩٦١ المشار إليهما، اللتان تنظمان أسلوب أداء التعويض المقرر بالمادتين السابقتين عليهما، فلا تقوم لهما قائمة بعد الحكم بمخالفة التعويض المقدر تشريعا، للدستور. وحيث إنه متى كان ماتقدم، وكانت المادة ٥ من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢، والمادة ٤ من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١، قد خالفتا أحكام المواد ٣٢ و ٣٤ و ٦٣ و ٤٠ و ١٦٥ ن الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة: أولا :** بعدم دستورية مانصت عليه المادة الخامسة من المرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ بشأن الإصلاح الزراعي، من أن يكون لمن استولت الحكومة على أرضه، وفقا لأحكام هذا القانون الحق في تعويض يعادل عشرة أمثال القيمة الإيجارية لهذه الأرض، وأن تقدر القيمة الإيجارية بسبعة أمثال الضريبة الأصلية المربوطة بها الأرض، وبسقوط المادة ٦ من هذا المرسوم بقانون في مجال تطبيقها في شأن التعويض المقدر على أساس الضريبة العقارية. **ثانيا :** بعدم دستورية مانصت عليه المادة الرابعة من القرار بقانون رقم ١٢٧ سنة ١٩٦١ بتعديل بعض أحكام قانون الإصلاح الزراعي من أن يكون لمن استولت الحكومة على أرضه تنفيذاً لأحكام هذا القانون الحق في تعويض يقدر وفقا للأحكام الواردة في هذا الشأن بالمرسوم بقانون رقم ١٧٨ سنة ١٩٥٢ المشار إليه وبمراعاة الضريبة السارية في ٩ سبتمبر سنة ١٩٥٢، وبسقوط المادة الخامسة من هذا القرار بقانون في مجال تطبيقها في شأن التعويض المقدر على أساس الضريبة العقارية. **ثالثا :** بإلزام الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنية مقابل أتعاب المحاماة.

١٠- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك فيما تضمنته من افتراض علم مؤجر المكان أو جزء منه بالعقد السابق الصادر من نائبه أو من أحد شركائه أو نائبيهم،

### ( قضية رقم 29 لسنة 18 قضائية )

#### حالة المادة القانونية::

الفقرة الأولى من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

#### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣ يناير سنة ١٩٩٨ الموافق ٥ رمضان سنة ١٤١٨ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين محمد ولى الدين جلال وعبد الرحمن نصير وسامى  
فرج يوسف والدكتور عبد المحيد فياض وماهر البحيرى وعدلى محمود منصور.  
وحضور السيد المستشار/دكتور/ حنفى على جبالى .....رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

#### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٩ لسنة ١٨ قضائية  
"دستورية"....

#### الإجراءات

بتاريخ ٤ ابريل سنة ١٩٩٦، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧، وذلك فيما تضمنته من افتراض علم المؤجر أو البائع أو الممكن بالعقد السابق الصادر من نائبه أو من أحد شركائه أو نائبيهم. قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

## المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن النيابة العامة كانت قد اتهمت المدعى وآخر في القضية رقم ٥٧٢٣ لسنة ١٩٩٢ جنح قسم دمياط، بأنهما قاما في ١٩٩٢/٤/٢٠ بدائرة قسم دمياط، بتأجير المكان المبين بالتحقيقات على خلاف مقتضى العقد السابق المبرم بشأنها. وطلبت معاقبتهم بالمادتين ٨٢ و ٨٤ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر. وقد دانتهما محكمة جنح دمياط حضوريا للأول وغيايبا للثاني بتغريم كل منهما ألف جنيه والمصروفات، فاستأنف المدعى هذا الحكم برقم ١٤٩٤ لسنة ١٩٩٦ جنح مستأنف دمياط. وأثناء نظره، دفع المدعى بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه التي تفترض علم المؤجر بالعقد السابق الصادر من نائبه أو أحد شركائه في العقار. وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية دفعه، فقد صرحت برفع الدعوى الدستورية، فأقامها. وحيث إن المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر تقضى بمايأتى : - فقرة أولى : " يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه ولا تجاوز ألفى جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من أجر مكانا أو جزءا منه أو باعه، ولو بعقد غير مشهر، أو مكن آخر منه وكان ذلك التأجير أو البيع أو التمكين على خلاف مقتضى عقد سابق، ولو غير مشهر، صادر منه أو من نائبه أو من أحد شركائه أو نائبيهم ويفترض علم هؤلاء بالعقد السابق الصادر من أيهم . فقرة ثانية : ويعاقب بالعقوبة السابقة من يسبق إلى وضع يده، أو يشرع في ذلك على خلاف مقتضى العقد السابق عليه، قبل استصدار حكم بأفضليته من القضاء المختص، ويفترض علم هذا المتعرض بالتعاقد السابق إذا كان زوجا لمن تعاقد معه أو من مكنه أو كان من أصوله أو فروع، أو من أقاربه أو أصهاره إلى الدرجة الرابعة " . وحيث إن المادة ٢٣ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر تنص على أن " يعاقب بعقوبة جريمة النصب المنصوص عليها في قانون العقوبات، المالك الذى يتقاضى بأية صورة من الصور، بذاته أو بالوساطة أكثر من مقدم عن ذات الوحدة أو يؤجرها لأكثر من مستأجر، أو يبيعها لغير من تعاقد معه على شرائها. ويبطل كل تصرف بالبيع لاحق لهذا التاريخ ولو كان مسجلا. ويعاقب بذات العقوبة المالك الذى يتخلف دون مقتضى عن تسليم الوحدة فى الموعد المحدد فضلا عن إلزامه بأن يودى إلى الطرف الآخر مثلى مقدار المقدم وذلك دون إخلال بالتعاقد وبحق التعاقد وبحق المستأجر فى استكمال الأعمال الناقصة وفقا لحكم المادة الأخيرة من المادة ١٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧. ويكون ممثل الشخص الاعتبارى مسئولا عما يقع منه

من مخالفات لأحكام هذه المادة<sup>١</sup> وعملا بالفقرة الأولى من المادة ٢٤ من هذا القانون، تلغى جميع العقوبات المقيدة للحرية - وفيما عدا العقوبة المقررة لجريمة خلو الرجل - المنصوص عليها في القوانين المنظمة لتأجير الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك دون إخلال بأحكام المادة السابقة. وحيث إن مؤدى مانقدهم من نصوص، أن جريمة تأجير مكان أو جزء منه أو بيعه أو تمكين آخر منه على خلاف مقتضى عقد سابق - ولو كان غير مشهر - صادر من المؤجر أو البائع أو الممكن أو من نائبه أو من أحد شركائه أو نائبيهم، مافتئت قائمة، مقتصرة عقوبتها على الغرامة، وفي إطار حديها اللذين قررتها المادة ٨٢ آنفة البيان. وحيث إن مناط المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - ارتباطها عقلا بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية لازما للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان من المقرر أن نطاق الطعن بعدم الدستورية إنما يتحدد بنطاق الدفع الذي أبداه المدعى أمام محكمة الموضوع؛ وكان البين من الأوراق أن التهمة التي نسبتها النيابة العامة إلى المدعى تتحصل في تأجير الشقة محل الاتهام إلى المتهم الثاني، وهو على علم بسبق قيام شريكه على الشيوع في ملكيتها بتأجيرها إلى آخر؛ وكان الدفع بعدم الدستورية المبدى منه، قد اقتصر على ماتعلق من النص المطعون فيه بواقعة التأجير، فإن نطاق الطعن المائل لايجاوز مايتصل بهذه الواقعة ذاتها من افتراض علم المؤجر بالعقد السابق الصادر من نائبه أو من شريكه أو نائبيهم. وحيث إن المدعى ينعى على الفقرة الأولى من المادة ٨٢ المطعون فيها أن افتراضها علم المؤجر بالعقد السابق على تأجيرها الجديد، يعد إهدارا لأصل البراءة المقرر بمقتضى نص المادة ٦٧ من الدستور، حال أن هذا الأصل أحد الركائز الجوهرية التي لائقوم المحاكمة المنصفة بدونها، ويعتبر لازما لإدارة العدالة الجنائية إدارة فعالة، ومتطلبا لصون الحرية الشخصية في مجالاتها الحيوية بما يحول دون اعتبار واقعة تقوم بها الجريمة ثابتة بغير دليل، وبما يرد المشرع عن افتراض ثبوتها من خلال قرينة قانونية يحدثها. هذا فضلا عن أن جريمة التأجير أو البيع أو التمكين على خلاف مقتضى عقد سابق، من الجرائم العمدية التي يعتبر القصد الجنائي ركنا فيها، وكان لازما بالتالي أن تتحقق المحكمة بنفسها - وعلى ضوء تقديرها للأدلة التي تطرح عليها - من علم المتهم بحقيقة الأمر في شأن كل واقعة تقوم عليها الجريمة، وأن يكون هذا العلم يقينيا، لا ظنيا أو افتراضيا. وحيث إن الفقرة الأولى من المادة ٦٧ من الدستور تنص على أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه. وحيث إن القرائن القانونية جميعها تعتبر من عمل المشرع، وهو يفرضها في مجال الجريمة باعتبارها قواعد تتعلق بإثباتها Evidentiary rules غايتها افتراض واقعة بذاتها - لا تكتمل أركان الجريمة بعيدا عنها - واعتبارها ثابتة بحكم القانون، فلا يكون أمام المتهم إلا نفيها، وهي بذلك تقصر عن أن تؤكد بصفة نهائية صحة الواقعة التي افترضها المشرع باعتبار أن الأصل هو جواز هدمها Rebuttable presumption. وحيث إن افتراض براءة المتهم، لا يعدو أن يكون استصحابا للفطرة التي جبل الإنسان عليها، وشرطا لازما للحرية المنظمة يكرس قيمها الأساسية التي لايتصور أن تتفصل الجماعة عنها. وهو كذلك

وثيق الصلة بالحق في الحياة، وبدعائم العدل التي تقوم على قواعدها النظم المدنية والسياسية جميعها. ومن ثم كان أصل البراءة جزءاً من خصائص النظام الاتهامي Accusatorial system لازماً لحماية الحقوق الرئيسية التي كفلتها المادة ٦٧ من الدستور لكل متهم، مرددة بها نص المادة ١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والفقرة الثانية من المادة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، بما مؤداه أن هذه البراءة لايجوز تعليقها على شرط يحول دون إنفاذ محتواها؛ ولا تعطيلها من خلال اتهام جدياً كان أم متهاوياً، ولا نقضها سواء بإعفاء النيابة من التزامها بالتدليل على صحة اتهامها، أو عن طريق تدخلها هي أو غيرها للتأثير دون حق في مسار الدعوى الجنائية ومحصلتها النهائية. بل إن الإخلال بها - وباعتبارها مبدأً بدهياً - An Axiomatic Precept يعد خطأ لا يغتفر A prejudicial Error مستوجباً نقض كل قرار لا يتوافق معها. وحيث إن أصل البراءة يعتبر بذلك جزءاً لا يتجزأ من محاكمة تتم إنصافاً باعتباره متسانداً مع عناصر أخرى تشكل مقوماتها، وتمثل في مجموعها حداً أدنى من الحقوق اللازمة لإدارتها، ويندرج تحتها أن يكون لكل من المتهم وسلطة الاتهام، الوسائل عينها التي يتكافأ بها مركزيهما سواء في مجال دحض التهمة أو إثباتها؛ وهي بعد حقوق لايجوز الحرمان منها أو تهमيشها سواء تعلق الأمر بشخص يعتبر متهماً أو مشتبهاً فيه. وقد أقرتها الشرائع جميعها - لا ليُظلم المذنبين بحمايتهم - وإنما لتندراً بمقتضاها وطأة الجزاء الجنائي في شأن جريمة غير مقطوع بوقوعها ممن أسند إليهم الاتهام بإتيانها، إذ لا يعتبر هذا الاتهام كافياً لهدم أصل البراءة، ولا مثبتاً لواقعة تقوم بها الجريمة، ولا حائلاً دون التدليل عليها، بل يظل هذا الأصل قائماً إلى أن يُنقض من خلال حكم قضائي صار باتاً بعد أن أحاط بالتهمة عن بصر وبصيرة، وخلص إلى أن الدليل على صحتها - بكل مكوناتها - كان نقياً متكاملًا. وهو ما يعني أن كل جريمة يُدعى ارتكابها، لايجوز القول بثبوتها دون دليل جازم يبسط على عناصرها جميعاً، ولايجوز كذلك افتراض ثبوتها - ولو في أحد عناصرها ما كان منها مادياً أو معنوياً - من خلال قرينة قانونية ينشئها المشرع اعتسافاً. ودون ذلك لا يكون أصل البراءة إلا وهماً. وحيث إن من المقرر كذلك أن دستورية النصوص القانونية التي ينشئها المشرع في المجال الجنائي، تفترض صدور قانون يكون محدداً للجرائم التي أنشأتها، ومقرراً عقوباتها بما لاتجهيل فيه وبما لايجاوز الضرورة؛ ودون إخلال كذلك بحقوق الدفاع بشأن نفيها، وبمراعاة أن النصوص العقابية الأكثر سوءاً - بالنظر إلى مضمونها - لايجوز سريانها بأثر رجعي. وكلما أهدر المشرع - من خلال قرينة قانونية أحدثها - افتراض براءة المتهم من التهمة الموجهة إليه، كان ذلك إخلالاً بوسائل دفعها، وإهداراً لتوازن بين الحقوق التي يملكها لدحضها، وتلك التي تحوزها سلطة الاتهام لإثباتها. وحيث إن افتراض البراءة يبدو أكثر ضرورة في مجال حقوق الدفاع بالنظر إلى أن الوسائل الإجرائية التي تملكها النيابة العامة في مجال إثباتها للجريمة، تدعمها موارد ضخمة يقصر المتهم عنها، ولا يوازنها إلا افتراض البراءة لضمان ألا يدان عن الجريمة ما لم يكن الدليل عليها مبرراً من كل شبهة لها أساسها Dans la doute, on acquitte ولايجوز بالتالي أن تفسر النصوص العقابية، باعتبارها نافية لأصل براءة المتهمين بمخالفتها، ولا منهيّة لضرورة أن يكون الدليل

على الإخلال بها منتجا ومؤثرا، بل يكون لكل متهم - وارتكنا إلى هذا الأصل - أن يظل "ابتداء" صامتا، وأن يفيد "انتهاء" مما يعتبر شكاً معقولاً Doute reasonable محيطا بالتهمة من جهة ثبوتها . وحيث إن الفقرة الأولى من المادة ٨٢ المطعون عليها، تدل على أن الجريمة المنصوص عليها فيها جريمة عمدية، مناطها قيام شخص بتأجير عين بذاتها أو جزء منها ولوبعد غير مشهر كلما كان هذا التأجير يناقض عقدا سابقا صادرا عنه، أو عن نائبه، أو عن أحد شركائه، أو نائبيهم. ومن ثم يكون القصد الجنائي ركنا معنويا في هذه الجريمة لازما لثبوتها. بيد أن المشرع قدر أن التعاقد الجديد المناقض للعقد السابق، قد لا يكون صادرا عن دخل في العقد الأول، بل عن نائبه أو أحد شركائه أو عن وكيل أيهما، فافتراض علم هؤلاء جميعا بالعقد السابق، وكأنهم جميعا شخص واحد يقدر لأمره عواقبها، ويزنها في إطار من القيود التي حدد بها المشرع نطاق الأعمال التي يجوز أن يباشرها، وهو افتراض لا دليل عليه، ومؤداه إعفاء النيابة العامة من التزامها بتقديم الدليل على علم المؤجر بالتعاقد السابق الصادر من نائبه أو من شريكه في العين التي يملكها. وتلك هي القرينة القانونية التي أقمها المشرع على افتراض البراءة بما ينال من الحرية الشخصية التي تمثل النصوص العقابية أخطر القيود عليها، والتي يعتبر ضمانها ضد كل صور التحامل والتسلط لازما لصونها، وعلى الأخص في إطار محاكمة جنائية يعتبر إنصافها شرطا لاستقامتها من الناحية الدستورية، وتوكيدا لضرورة أن يكون زمامها بيد محكمة الموضوع وحدها، فلا يكون قضاؤها فيها منفصلا عن أعمال التحقيق التي تجريها بنفسها، والتي تستخلص منها قناعتها بقيام الجريمة المدعى بها أو انتفاؤها. وحيث إنه لما تقدم، تكون الفقرة المطعون عليها مخالفة لأحكام المواد ٤١ و ٦٧ و ٦٩ و ٨٦ و ١٦٥ من الدستور. والقول بأن الأحكام التي تضمنها القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ في شأن سريان قواعد القانون المدني على صور بذواتها من العلاقات الإجارية، وإهدار كل قاعدة على خلافها، تعتبر أصلح للمتهم في مجال تطبيقها على النزاع المائل، مردود بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن اتفاق القانونين اللاحق و السابق مع أحكام الدستور يعتبر شرطا مبدئيا للنظر في أصلحهما للمتهم. ولاكذلك الفقرة الثانية المطعون عليها التي خلص قضاء هذه المحكمة إلى تعارضها مع بعض الأحكام التي تضمنها

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، وذلك فيما تضمنته من افتراض علم مؤجر المكان أو جزء منه بالعقد السابق الصادر من نائبه أو من أحد شركائه أو نائبيهم، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

١١- الحكم بعدم دستورية قرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل بقراره رقم ١٠٧ لسنة.

(قضية رقم 3 لسنة 19 قضائية)

حالة المادة القانونية::

قرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل بقراره رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ ---موقوفا كلية بحكم المحكمة الدستورية المائل.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى أول أغسطس سنة ١٩٩٨ الموافق ٨ ربيع الآخر ١٤١٩ هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين سامى فرج يوسف والدكتور عبدالمجيد فياض وماهر  
البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبدالقادر عبدالله.  
وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق حسن...رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / حمدى أنور صابر..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٣ لسنة ١٩ قضائية  
"دستورية....."

الإجراءات

بتاريخ الثامن من يناير سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب  
المحكمة طلباً للحكم بعدم دستورية قرارى محافظ بنى سويف رقمى ١٢٨ لسنة  
١٩٨٠، ١٠٧ لسنة ١٩٨٥؛ وكذلك المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم  
٢٧٢ لسنة ١٩٨٢ فى شأن نقل بعض الاختصاصات إلى الحكم المحلى. قدمت هيئة  
قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى؛  
أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر  
الجلسة؛ وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى، وسائر الأوراق - تتحصل في أن النيابة العامة كانت قد قدمت المدعى للمحاكمة الجنائية في قضية الجنحة رقم ٦٦٤٩ لسنة ١٩٩٥ مركز بنى سويف؛ بوصف أنه قام بالبناء بدون تصريح من الوحدة المحلية؛ كما قام بإجراء أعمال البناء في الأجزاء البارزة عن خطوط التنظيم الصادر بها قرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل بالقرار رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥؛ وشغل الطريق العام بدون ترخيص؛ وطلبت عقابه بمواد القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء، ومواد القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٦ في شأن إشغال الطرق العامة. وإذ عاقبته محكمة الجنح بمواد الاتهام؛ فقد استأنف حكمها أمام محكمة بنى سويف الابتدائية؛ وقيدت الجنحة المستأنفة رقم ١٠٩٢٩ لسنة ١٩٩٦. وأثناء نظرها دفع بعدم دستورية قرار محافظ بنى سويف رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ المعدل لقرار المحافظ رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ وبعد تقدير المحكمة الاستئنافية جدية دفعه؛ أدنت له بإقامة دعواه الدستورية؛ فأقام الدعوى الماثلة. وحيث إن من المقرر في قضاء هذه المحكمة؛ أن نطاق الدعوى الدستورية، يتحدد بنطاق الدفع بعدم الدستورية المبدى أمام محكمة الموضوع؛ وفي الحدود التي تقدر فيها تلك المحكمة جديته؛ ومن ثم؛ وعلى ضوء قرار الاتهام الصادر في الدعوى الموضوعية - باعتباره مبلوراً المصلحة الشخصية المباشرة في إبطال التشريع اللائحى الذى ركن إليه هذا القرار فيما أسنده إلى المدعى - يتحدد نطاق الدعوى الدستورية الماثلة بقرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل بقراره رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥، الذى ورد عليه دون غيره الإذن برفعها. وحيث إنه بتاريخ ١٩٨٠/٦/٢٥ صدر قرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨؛ الذى أشار فى ديباجته إلى قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية؛ وإلى القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء. وقضى فى مادته الأولى بأن تسرى أحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ - المشار إليه - على القرى التى تم تخطيطها عمرانياً بدائرة المحافظة والوارد بيانها بالكشوف المرفقة به. ومن بعد ذلك، وبتاريخ ١٢ من يونيه سنة ١٩٨٥ نشر بالوقائع المصرية قرار محافظ بنى سويف رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥، وقضى فى مادته الأولى بتعديل قراره رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ سالف البيان، بحيث يقتصر سريان أحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى تلك القرى على الشوارع فقط وذلك على النحو الوارد بها. وفى مادته الثانية بإلزام الراغبين فى البناء من مواطنى هذه القرى بالحصول - نظير رسم - على تصريح بذلك. وحيث إن المدعى ينعى على قرارى محافظ بنى سويف المطعون فيهما؛ صدورهما من سلطة غير مختصة بإصدارهما طبقاً للمادة ١٤٤ من الدستور؛ فضلاً عن مخالفتها كذلك أحكام المواد ٣٤، ٦٤، ٦٦، ٨٦ من الدستور. وحيث إن الدستور قد اختص فى المادة ٨٦ منه السلطة التشريعية بمهمة إقرار القوانين، فلا تبأشرها إلا بنفسها، ولم يخول السلطة التنفيذية مباشرة شئ من الوظيفة التشريعية إلا فى الحدود الضيقة التى بينها نصوصه حصراً. ذلك أن الأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على أعمال القوانين، وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناء من هذا الأصل وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها؛ فقد عهد الدستور إليها فى حالات محددة

بأعمال تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، من ذلك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، فنصت المادة ١٤٤ من الدستور على أن "يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين؛ بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها؛ ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها". ومفاد هذا النص؛ أن الدستور حدد على سبيل الحصر الجهات التي تختص بإصدار اللوائح التنفيذية فقصرها على رئيس الجمهورية أو من يفوضه في ذلك أو من يحدده القانون لإصدارها؛ بحيث يتمتع على من عداهم ممارسة هذا الاختصاص الدستوري؛ وإلا وقع عمله اللائحي مخالفاً لنص المادة ١٤٤ المشار إليها. كما أنه متى عهد القانون إلى جهة معينة بإصدار القرارات اللازمة لتنفيذه، استقل من عينه القانون دون غيره بإصدارها. وحيث إن المادة ٢٩ فقرة أولى من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه؛ كانت تنص على أن "تسرى أحكام الباب الثاني من هذا القانون في عواصم المحافظات، والبلاد المعتمدة مدناً بالتطبيق للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، أما القرى والجهات الأخرى فلا يسرى فيها إلا بقرار من وزير الإسكان والتعمير بناءً على طلب المحافظ المختص". ومؤدى هذا النص، أن مجال سريان الباب الثاني من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء، والخاص بتنظيم المباني؛ قد تحدد - عند صدور ذلك القانون - بعواصم المحافظات؛ والبلاد المعتمدة مدناً بالتطبيق لقانون نظام الحكم المحلي، وكذلك القرى والجهات التي يصدر بتحديد قرار من وزير الإسكان والتعمير، ويقتصر دور المحافظين في هذا المجال على اقتراح مد سريان نطاق ذلك الباب إلى واحدة أو أكثر من القرى أو الجهات الواقعة في محافظاتهم، على ألا تسرى أحكامه عليها إلا بعد صدور قرار وزير الإسكان والتعمير في هذا الشأن. ولا يغير مما تقدم؛ ما نصت عليه المادة ١/٢٧ من قانون نظام الحكم المحلي الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - الذي حل محل القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ - من أن يتولى المحافظ بالنسبة إلى جميع المرافق العامة التي تدخل في اختصاصات وحدات الحكم المحلي وفقاً لأحكام هذا القانون، جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح. ذلك أن القصد من هذا النص - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - هو أن يباشر المحافظون بوصفهم رؤساء الأجهزة والمرافق العامة الواقعة في دوائر محافظاتهم، السلطات والاختصاصات المقررة للوزراء في هذا الصدد؛ دون أن يتعدى ذلك إلى الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية؛ والتي تكون القوانين قد عهدت بها إلى الوزراء. ولا ينال منه كذلك؛ ما قضت به المادة السابعة من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الحكم المحلي الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ من أن تباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها تطبيق القوانين والأحكام واللوائح المتعلقة بأعمال التنظيم وخاصة فيما يتعلق بمطابقة المباني للمواصفات والاشتراطات اللازمة وإصدار التراخيص الخاصة بذلك؛ ذلك أن مباشرة الوحدات المحلية لهذه المهام "التنفيذية"؛ لا يستتيل - من زاوية دستورية - إلى إحداث تعديل "تشريعي" في القوانين التي خولتها هذه الاختصاصات. وحيث إن النص في المادة ٢٩ فقرة أولى من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ - بعد تعديلها بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨٣ على أن "تسرى

أحكام الباب الثانى من هذا القانون على عواصم المحافظات والبلاد المعتبرة مدناً بالتطبيق لقانون الحكم المحلى" يدل على أن المشرع أعاد تحديد النطاق المكانى لسريان أحكام الباب الثانى من هذا القانون بحيث قصره على طائفتين من الحواضر؛ هما عواصم المحافظات؛ والمدن فى مفهوم قانون نظام الحكم المحلى؛ حاسراً القرى والبلدان الأخرى من هذا النطاق؛ فلا يجوز من بعد للسلطة التنفيذية أن تمد نطاق سريان أحكام هذا الباب إلى غير تلك الحواضر، وإلا كان عملها مخالفاً للدستور. متى كان ذلك؛ وكان قرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل بقراره رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ وقد قضى - على التفصيل السالف إيراده - بسريان أحكام القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه ومن بينها بابها الثانى على بعض القرى والتوابع التى أدرجها فى الكشف الملحقة به، وعلى الأخص فيما يتعلق باشتراط استخراج تصريح للبناء، والتقييد بخطط التنظيم أو بحد معين للطرق، بالمخالفة لحكم ذلك القانون، وبدون تفويض منه، فإنه يكون منتحلاً سلطة التشريع، وصادراً من غير السلطة المختصة دستورياً بإصداره، واقعاً فى حماة مخالفة المادتين ٨٦، ١٤٤ من الدستور؛ مما يحيله عدماً، متعيناً بالتالى الحكم بعدم دستوريته

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية قرار محافظ بنى سويف رقم ١٢٨ لسنة ١٩٨٠ المعدل بقراره رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٥ وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

