

## الباب العشرون

### الأحكام الصادرة في عام ٢٠٠٠

١- الحكم بعدم دستورية نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي فيما تضمنه من اشتراط أن تكون سن المؤمن عليه ٥٠ سنة فأكثر لزيادة المعاش المستحق في الحالة المنصوص عليها في البند الخامس من المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥.

(قضية رقم 1 لسنة 18 ق- دستورية- ٩- سبتمبر- ٢٠٠٠)

حالة المادة القانونية:

نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي - .....

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ سبتمبر سنة ٢٠٠٠ الموافق ١١ جمادى الآخرة سنة ١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : حمدي محمد على وعبد الرحمن نصير والدكتور  
عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلي محمود منصور.  
وحضور السيد المستشار/عبد الوهاب عبد الرازق.....رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن .....

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١ لسنة ١٨ قضائية  
"دستورية....."

الإجراءات

في الثاني من يناير سنة ١٩٩٦، أودع المدعى قلم كتاب المحكمة صحيفة الدعوى الماثلة طالبا الحكم بعدم دستورية نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي فيما تضمنه من اشتراط

أن تكون سن المؤمن عليه ٥٠ سنة فأكثر لزيادة المعاش المستحق في الحالة المنصوص عليها في البند ٥ من المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي وقدمت هيئة قضايا الدولة والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي مذكرات 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 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 استقال من وظيفته بالهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية بتاريخ ١٩٨٧/٨/١ وقامت الهيئة بتسوية معاشه، وإذ لم يرتض هذه التسوية فقد طعن عليها بالدعوى رقم ٥ لسنة ١٩٩٠ أمام محكمة المنصورة الابتدائية التي أحالتها إلى محكمة القضاء الإداري بالمنصورة للاختصاص، حيث قيدت برقم ٣٠٨٦ لسنة ١٢ قضائية، وأثناء نظرها دفع بعدم دستورية نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧. وإذ ارتأت المحكمة جدية الدفع، وصرحت له بإقامة الدعوى الدستورية فقد أقام الدعوى الماثلة. وحيث إن المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ - قبل تعديلها بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٢ - كانت تنص على أن "" يستبدل بنص المادة ١٦٥ من قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه. وبأحكام الزيادات المنصوص عليها بالقوانين أرقام ٦١ لسنة ١٩٨١ بزيادة المعاشات وتعديل بعض أحكام قوانين التأمين الاجتماعي و١١٦ لسنة ١٩٨٢ بتقرير إعانة لأصحاب المعاشات والمستحقين و٩٨ لسنة ١٩٨٣ بزيادة المعاشات المشار إليها بالنسبة للمعاملين بقانون التأمين الاجتماعي المشار إليه النص الآتي : تزداد المعاشات التي تستحق اعتباراً من ١٩٨٧/٧/١ فى إحدى الحالات الآتية : ١- بلوغ سن الشيخوخة أو ..... أو ..... المنصوص عليها فى المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي. ٢- الحالة المنصوص عليها فى البند (٥) من المادة (١٨) المشار إليها متى كانت سن المؤمن عليه فى تاريخ طلب الصرف ٥٠ سنة فأكثر. ٣- استحقاق معاش العجز الجزئي الناتج عن إصابة عمل غير منه للخدمة ..... وتحدد الزيادات وفقاً للآتي :-

١٠% بدون حد أقصى أو أدنى .

١٠% بحد أقصى ٦ جنيهاً و بحد أدنى ٣ جنيهاً شهرياً.

٩ جنيهاً.

وتسرى فى شأن هذه الزيادات الأحكام الآتية :-

١- تحسب على أساس معاش المؤمن عليه عن الأجر الأساسى

٢- تستحق بالإضافة للحدود القصوى للمعاشات بما لا يجاوز مجموع معاش الحد

الأقصى لمجموع معاش الأجرين الأساسى والمتغير ..... .

٣- عدم تكرار استحقاق أى من هذه الزيادات.

٤- تعتبر هذه الزيادات جزءاً من المعاش، وتسرى فى شأنها جميع أحكامه وتتحمل

الخزانة العامة بقيمتها ""

وتنص المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي المشار إليه على أن: " يستحق المعاش في الحالات الآتية:

- ١- انتهاء خدمة المؤمن عليه لبلوغه سن التقاعد .....
- ٢- ..... ألغيت
- ٣- انتهاء خدمة المؤمن عليه للوفاة أو العجز الكامل، أو .....
- ٤- وفاة المؤمن عليه أو ثبوت عجزه كاملاً خلال سنة من تاريخ انتهاء خدمته .....
- ٥- إنهاء خدمة المؤمن عليه لغير الأسباب المنصوص عليها في البنود ١، ٢، ٣ متى كانت مدة اشتراكه في التأمين ٢٤٠ شهراً على الأقل.
- ٦- وفاة المؤمن عليه أو ثبوت عجزه الكامل ..... " .

وحيث إن المدعى يعنى على النص المطعون فيه إخلاله بمبدأ المساواة إذ مايز بين المعاملين بحكم الفقرة الخامسة من المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي على أساس السن دون النظر إلى مدة الخدمة التي سددت عنها اشتراكات التأمين والتي تعتبر العنصر الأساسي في استحقاق المعاش. وحيث إن الدستور حرص في المادة ١٧ منه على دعم التأمين الاجتماعي حين ناط بالدولة مد خدماتها في هذا المجال إلى المواطنين بجميع فئاتهم في الحدود التي يبينها القانون، من خلال تقرير مايعينهم على مواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم، وذلك لأن مظلة التأمين الاجتماعي هي التي تكفل بمداها واقعا أفضل يؤمن المواطن في غده، وينهض بموجبات التضامن الاجتماعي التي يقوم عليها المجتمع وفقاً لنص المادة السابعة من الدستور، ولازم ذلك أن الرعاية التأمينية ضرورة اجتماعية بقدر ما هي ضرورة اقتصادية، وأن غايتها أن تؤمن المشمولين بها في مستقبل أيامهم عند تقاعدهم أو عجزهم أو مرضهم، وأن تكفل الحقوق المتفرعة عنها لأسرهم بعد وفاتهم. كما عهد الدستور بنص المادة ١٢٢ إلى المشرع بصوغ القواعد التي تنقرر بموجبها على خزانة الدولة، المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت والجهات التي تتولى تطبيقها، لتهيئة الظروف الأفضل التي تفي باحتياجات من تقرر لمصلحتهم وتكفل مقوماتها الأساسية التي يتحررون بها من العوز وينهضون معها بمسئولية حماية أسرهم والارتقاء بمعيشتها، بما مؤدها أن التنظيم التشريعي للحقوق التي كفلها المشرع في هذا النطاق، يكون مجافياً أحكام الدستور منافياً لمقاصده إذا تناول هذه الحقوق بما يهدرها أو يعود بها إلى الوراء. وإذ صدرت - نفاذاً لذلك - قوانين التأمين الاجتماعي المتعاقبة مقررة الحق في المعاش مبينة حالات استحقاقه وقواعد منحه وشروط اقتضائه فإن لازم ذلك أن الحق في المعاش متى توافر أصل استحقاقه وفقاً للقانون، فإنه ينهض التزاماً على الجهة التي تقرر عليها، بحيث إذا توافرت في المؤمن عليه الشروط التي تطلبها القانون لاستحقاق المعاش استقر مركزه القانوني إزاء هذا المعاش بصفة نهائية، ولا يجوز من بعد الانتقاص منه، ذلك أن المساس به بعد اكتماله ليس إلا هدماً لوجوده، وإحداثاً لمركز قانوني جديد يستقل عن المركز السابق الذي نشأ مستوفياً لشرائطه بما يخل بالحقوق التي رتبها بإنكار موجباتها. وحيث إن الزيادات في المعاشات الواردة في النص الطعين، تقابل الزيادات التي قررها المشرع من قبل بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٧٧ ثم بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٨ بالنسبة للمعاملين بأحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩

لسنة ١٩٧٥ ثم امتد نطاقها بالمادة الرابعة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨١ بزيادة المعاشات وتعديل بعض أحكام قوانين التأمين الاجتماعي إلى المعاملين بأحكام القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ بشأن التأمين الاجتماعي على أصحاب الأعمال ومن في حكمهم والقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٨ بإصدار قانون التأمين الاجتماعي للمعاملين المصريين في الخارج لتسرى على المخاطبين بأحكام قوانين التأمين الاجتماعي الثلاثة المشار إليها جميعهم، قواعد موحدة في شأن استحقاق هذه الزيادات طليقة من قيد السن ولتعتبر الزيادة جزءاً من المعاش، ولتطبق عليها جميع أحكامه. وحيث إن القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ وقد صدر مقررأ بمادته الحادية عشرة الزيادة في المعاشات التي تستحق من ١٩٨٧/٧/١، إلا أنه أضاف شرطاً جديداً لاستحقاق تلك الزيادة بالنسبة للمخاطبين بحكم البند الخامس من المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي حاصله أن يكون طالب الصرف قد بلغ من العمر خمسين عاماً فأكثر هادفاً من وراء ذلك إلى تضيق مجال تطبيقه . وذلك بتغييره عناصر الحق في المعاش بما يخل بالمركز القانوني لطائفة معينة من هؤلاء المؤمن عليهم هم من لم يبلغوا من العمر خمسين عاماً، ويخرجهم بالتالي من نطاق تطبيقه رغم تحقق شرط استحقاقهم أصل المعاش المقرر قانوناً عملاً بحكم المادة (١٨) من قانون التأمين الاجتماعي، وإذ كان هذا التعديل في ذلك المركز - الذي نشأ مكتملاً مستوفياً لعناصره جميعاً قبل نفاذ النص الطعين - مؤداه حرمان فئة من المؤمن عليهم من المزايا التأمينية التي كفها لهم قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون ٧٩ لسنة ١٩٧٥ فإنه يتمخض بالتالي عدواناً على حقوقهم الشخصية التي سعى الدستور إلى صونها، مجاوزاً بذلك نطاق السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، وذلك من خلال اقتحام المجال الذي يؤكد جوهرها ويكفل فعاليتها. وحيث إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، المنصوص عليه في المادة ٤٠ من الدستور والذي رددته الدساتير المصرية جميعها بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي، غايتها صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها، باعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، فلا يقتصر مجال إعماله على ما كفله الدستور من حريات وحقوق وواجبات، بل يمتد كذلك إلى تلك التي يقررها القانون. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه يشترط في التنظيم التشريعي لحق من الحقوق ألا تنفصل نصوصه عن أهدافها ليكون اتصال الأغراض التي توحي تحقيقها بالوسائل التي لجأ إليها منطقياً وليس واهياً أو واهناً أو منتحلاً بما يخل بالأسس التي يقوم عليها التمييز المبرر دستورياً، ومن ثم فإذا ما قام التماثل في المراكز القانونية التي تنتظم بعض فئات المواطنين وتساويهم بالتالي في العناصر التي تكونها، استوجب ذلك وحده القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها في حقهم، فإن خرج المشرع على ذلك سقط في حماة المخالفة الدستورية سواء كان خروجه هذا مقصوداً أم كان قد وقع عرضاً. متى كان ذلك وكانت المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ قد أوردت شرطاً جديداً علقته عليه إفادة المعاملين بحكم الفقرة الخامسة من المادة الثامنة عشرة من قانون التأمين الاجتماعي من الزيادة في المعاش هو بلوغ سن المؤمن عليه ٥٠ سنة فأكثر وهو شرط جديد لم يكن قائماً أو مقررأ من قبل بمقتضى نص المادة

الرابعة من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨١ سالف الذكر متبنياً تمييزاً تحكيمياً منهياً عنه بنص المادة الأربعين من الدستور بين فئتين من المؤمن عليهم المعاملين بحكم الفقرة الخامسة المشار إليها، إحداهما المؤمن عليهم المعاملون بأحكام القانونين رقمي ١٠٨ لسنة ١٩٧٦ و ٥٠ لسنة ١٩٧٨ والأخرى التي تضم المؤمن عليهم المعاملين بأحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، دون أن يستند هذا التمييز إلى أسس موضوعية، ذلك أنه اختص أفراد الطائفة الأولى بحقوق تأمينية تتمثل في تلك الزيادة في المعاش التي تقرر دون توقف على سن معين بينما حجبها عن الفئة الثانية إلا إذا بلغ أفرادها هذا السن، حال أن الخطر المؤمن ضده قائم في شأن أفراد هاتين الطائفتين وجميعهم مؤمن عليهم قاموا بسداد الاشتراكات مدة ٢٤٠ شهراً على الأقل وهي المدة المحددة بالنص المانح لأصل المعاش، وكان يجب استمرار التكافؤ في الحقوق بينهما كي تنتظمهم دوماً قواعد موحدة لتقييم في مجال تطبيقها تمييزاً بين المخاطبين بأحكام قوانين التأمين الاجتماعي جميعها - بما مؤداه أن النص الطعين قد جاء مخالفاً للمادة ٤٠ من الدستور. وحيث إنه - علاوة على ماتقدم - فقد نجم عن التمييز التحكيمي الذي ترتب على النص الطعين على النحو سالف البيان حرمان من لم يبلغوا من العمر خمسين عاماً من الزيادة التي تقرر للمعاش في تلك الحالة المنصوص عليها في البند الخامس من المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وبالتالي نقصان معاشهم عن معاش قرنائهم الذين بلغوا تلك السن رغم تساويهم في استحقاق أصل المعاش، وكان قضاء هذه المحكمة قد اطرده على أن الحماية التي أظلم بها الدستور الملكية الخاصة لضمان صونها من العدوان عليها، وفقاً لنص المادة ٣٤ منه، تمتد إلى الأموال جميعها دون تمييز بينها، باعتبار أن المال هو الحق ذو القيمة المالية سواء كان هذا الحق شخصياً أم عينياً أم كان من حقوق الملكية الأدبية أو الفنية أو الصناعية - وكان الحق في الزيادة في المعاش - شأنه في ذلك شأن المعاش الأصلي - إذا توافر أصل استحقاقه ينهض التزاماً على الجهة التي تقرر عليها وعنصراً إيجابياً في ذمة صاحب المعاش أو المستحقين عنه، تتحدد قيمته وفقاً لأحكام قانون التأمين الاجتماعي بما لا يتعارض فيه مع أحكام الدستور، فإن النص الطعين ينحل - والحالة هذه - عدواناً على حق الملكية بالمخالفة لنص المادة ٣٤ من الدستور. وحيث إنه لذلك فإن النص الطعين يكون مخالفاً لأحكام المواد ١٧ و ٣٤ و ٤٠ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ بتعديل بعض أحكام قانون التأمين الاجتماعي فيما تضمنه من اشتراط أن تكون سن المؤمن عليه ٥٠ سنة فأكثر لزيادة المعاش المستحق في الحالة المنصوص عليها في البند الخامس من المادة ١٨ من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة. "صدر هذا الحكم بالهيئة المبينة بصدوره، أما السيد المستشار محمد على سيف الدين الذي سمع المرافعة وحضر المداولة ووقع مسودة الحكم، فقد جلس بدله عند تلاوته السيد المستشار محمد عبد القادر عبد الله"

\* \* \*

٢- الحكم: أولاً : بعدم دستورية نص المادة الرابعة من قرار رئيس المحكمة الدستورية العليا رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩ بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين بها فيما تضمنه من وقف سريان هذا النظام بالنسبة إلى العضو المنتفع وأسرته إذا التحق بعمل .  
ثانياً : بعدم دستورية نص المادة ٢١ مكرراً (٢) من القرار المشار إليه معدلاً بالقرار رقم ٧ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من وقف صرف المبلغ الشهري الإضافي إذا التحق العضو بعمل داخل البلاد يتقاضى عنه دخلاً وبسقوط عبارة " عدا المكافآت والبدلات " ثالثاً : بأحقية الطالب في الانتفاع بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية بما في ذلك المبلغ الشهري الإضافي اعتباراً من تاريخ وقف انتفاعه به وحتى ٣٠ من ابريل سنة ١٩٩٨  
( قضية رقم 1 لسنة 19 قضائية )

### حالة المادة القانونية:

نص المادة الرابعة (والمادة ٢١ مكرر (٢) ) من قرار رئيس المحكمة الدستورية العليا رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩ بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين.

### نص الحكم كاملاً

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٥ فبراير سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٩ شوال سنة ١٤٢٠هـ.

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر  
البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.  
وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١ لسنة ١٩ قضائية  
" طلبات أعضاء...."

## الإجراءات

بتاريخ الثالث والعشرين من سبتمبر سنة ١٩٩٧، أودع الطالب قلم كتاب المحكمة صحيفة هذا الطلب ابتغاء الحكم - قبل الفصل في الطلبات الموضوعية - أولاً: بعدم دستورية المادة ٤ / أ من قرار رئيس المحكمة الدستورية العليا رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩ بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين بها فيما نصت عليه من وقف سريان النظام بالنسبة إلى العضو المنتفع وأسرته إذا التحق بعمل مدة قيامه بذلك . وبعدم دستورية المادة ٢١ مكرراً (٢) من القرار المشار إليه المضافة بالقرار رقم ٧ لسنة ١٩٨٦ فيما نصت عليه من وقف صرف المبلغ الشهري الإضافي إذا التحق العضو بعمل داخل البلاد يتقاضى عنه دخلاً عدا المكافآت والبدلات . ثانياً: في موضوع الطلب: بأحقية في استئناف الانتفاع بكافة الخدمات الصحية والاجتماعية المنصوص عليها في نظام صندوق الخدمات سالف الذكر اعتباراً من ١٩٨٦/٥/٢٩ وما يترتب على ذلك من آثار وبأحقية كذلك في المبلغ الشهري الإضافي المنصوص عليه في المادة ٢١ مكرراً (١) من القرار رقم ٧ لسنة ١٩٨٦ المشار إليه اعتباراً من تاريخ تقريره في ١/٤/١٩٨٦ مع ما يترتب على ذلك من آثار . وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم بعدم قبول الشق الأول من الطلبات ورفض الدعوى فيما عدا ذلك . وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها، ثم قدمت تقريراً تكميلياً في الشق الدستوري من الطلب، تنفيذاً لقرار المحكمة بجلستها المعقودة في ٥ من سبتمبر ١٩٩٨. ونظر الطلب على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيه بجلسة اليوم .

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الطلب وسائر الأوراق - تتحصل في أن الطالب أقام الطلب المائل أمام هذه المحكمة، وقال شرحاً له إنه عين مستشاراً بالمحكمة العليا بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٧٠ الصادر في ٧ فبراير سنة ١٩٧٠ وانتهت خدمته بها ببلوغه سن التقاعد اعتباراً من ١٣/٩/١٩٧٧ وبلغت مدة خدمته في الهيئات القضائية - طبقاً للثابت بملف خدمته - ثمانية وثلاثين عاماً وثلاثة أشهر، وقد سرى في حقه نظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة الدستورية العليا وأعضاء هيئة المفوضين بها الصادر بقرار رئيس المحكمة رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩، حتى عين في ١٩٨٦/٥/٢٩ عميداً لمعهد الدراسات الإسلامية فحجب عنه الصندوق خدماته استناداً إلى المادة ٤ (أ) من نظامه، كما امتنع عن صرف المبلغ الشهري الإضافي المقرر بالمادة ٢١ مكرراً (١) من هذا النظام والمضافة إليه بقرار رئيس المحكمة رقم ٧ لسنة ١٩٨٦ . ودفع الطالب بعدم دستورية هذين النصين؛ تأسيساً على مخالفتها أحكام المواد ١٣، ٣٢، ٣٤، ٤٠، ٤١، ٤٩ من الدستور . وبمذكرته الختامية قصر الطالب طلباته الموضوعية على أحقيته في الانتفاع بخدمات الصندوق بما في ذلك المبلغ الشهري الإضافي من تاريخ حجبها عنه إلى ٣٠ إبريل سنة ١٩٩٨ . وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الشق الدستوري من الطلب قولاً بأنه لا يعدو أن يكون دعوى بعدم الدستورية أقيمت بالطريق المباشر بالمخالفة

للأوضاع التي رسمها قانون المحكمة الدستورية العليا. وحيث إن هذا الدفع مردود بأن البين من المادة ١٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أنها اختصاصها دون غيرها بالفصل في المسائل التي حددتها حصراً باعتبارها أولى من غيرها ببحثها، وإصدار حكم فيها، لتعلقها بأعضائها والمستحقين عنهم في الشؤون التي تعنيهم مباشرة، وقوامها الطلبات الخاصة بمرتباتهم ومكافآتهم ومعاشاتهم وكذلك القرارات الإدارية النهائية الصادرة في أي شأن من شؤونهم سواء تعلق الأمر بطلب إلغائها أم بالتعويض عنها؛ تفصل المحكمة الدستورية العليا في تلك المسائل بوصفها محكمة موضوع تقصياً للعناصر الواقعية للنزاع المعروف عليها، وما يتصل بها من القواعد القانونية التي ينبغي تطبيقها في شأن هذا النزاع. وعليها قبل الخوض فيه، أن تفصل في المسائل الدستورية التي يطرحها الخصم عليها من خلال دفع بعدم الدستورية تقدر جديته؛ لما كان ذلك وكان تقدير المحكمة الدستورية العليا - بوصفها محكمة موضوع - لجدية المسائل الدستورية التي تضمنتها صحيفة الطلب المائل قد اقتضاها أن تحيلها إلى هيئة المفوضين بها لاستيفاء عناصرها، وكانت هيئة المفوضين قد قامت بتحضير هذه المسائل وقدمت تقريراً برأيها فيها، فإن هذا الدفع يكون في غير محله جديراً بالرفض. وحيث إن رئيس المحكمة الدستورية العليا أصدر القرار رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩ بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين بها متضمناً تحديد الأغراض التي يقوم عليها الصندوق ووسائل تنفيذها ومتابعتها، وصور الخدمات الصحية والاجتماعية التي يقدمها ومداهها، وقضى في مادته الثانية بأنه في تطبيق أحكام هذا النظام يقصد بكلمة "العضو" "رئيس المحكمة الدستورية وأعضاؤها ورئيس هيئة المفوضين بها وأعضاؤها، الحاليون منهم والسابقون ورئيس وأعضاء المحكمة العليا السابقون، ثم نص في مادته الرابعة - الطعينة - على أن يقف سريان هذا النظام بالنسبة إلى العضو المنتفع وأسرته: أ - إذا التحق بعمل أو مارس مهنة مدة قيامه بذلك ب - إذا أغير إلى هيئة دولية أو حكومة أجنبية وذلك طوال مدة الإعارة. ثم أصدر رئيس المحكمة القرار رقم ٧ لسنة ١٩٨٦ بصرف مبلغ شهري إضافي لأصحاب المعاشات من أعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين بها والمستحقين عنهم، مضيفاً بمقتضاه إلى قراره رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩ خمس مواد جديدة من بينها المادتان ٢١ مكرراً (١)، و ٢١ مكرراً (٢) اللتان تجريان على النحو الآتي: مادة ٢١ مكرراً (١): "يصرف لكل من استحق أو يستحق معاشاً من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها أو المحكمة العليا وانتهت خدمته فيها للعجز، أو ترك الخدمة بها لبلوغ سن التقاعد، أو أمضى في عضويتها وعضوية الهيئات القضائية الأخرى المنصوص عليها في القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٥ مدداً مجموعها خمسة عشر عاماً على الأقل، مبلغ شهري إضافي ..... عن كل سنة من مدد العضوية ومدد الاشتغال بعد التخرج بعمل نظير أو بالمحاماة التي حسبت في المعاش وتعويض الدفعة الواحدة، بما فيها المدد المحسوبة بالقرار بقانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٧١ بجواز إعادة تعيين بعض أعضاء الهيئات القضائية، وبالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن إعادة بعض أعضاء الهيئات القضائية إلى وظائفهم الأصلية ومدد الإعارة والندب والإجازات والبعثات والمنح والتجنيد والاستبقاء والاستدعاء للاحتياط، دون مضاعفة أية مدة ولا إضافة مدد أخرى زائدة أو

اعتبارية أو افتراضية، ويجبر كسر الشهر شهراً وتحسب كسور الجنيه جنيهاً ..... " .  
 مادة ٢١ مكرراً (٢) " يوقف صرف المبلغ الشهري الإضافي إذا التحق العضو بعمل داخل البلاد يتقاضى عنه دخلاً عدا المكافآت والبدلات، أو التحق بأى عمل خارجها، أو مارس مهنة تجارية فى الداخل أو الخارج، ويعود الحق فى صرفه فى حالة ترك العمل أو المهنة ..... " .  
 وحيث إن من المقرر - وعلى ماجرى به قضاء هذه المحكمة - أن المصلحة فى الدعوى الدستورية - وهى شرط لقبولها - مناطها ارتباطها بصلة منطقية بالمصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى، وذلك بأن يكون الحكم الصادر فى المسألة الدستورية لازماً للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها؛ وكان النزاع الموضوعى يدور حول حرمان الطالب من الانتفاع بالخدمات الصحية والاجتماعية التى يوفرها الصندوق لأعضائه بما فى ذلك المبلغ الشهري الإضافي؛ فإن نطاق الدعوى الدستورية التى تضمنها الطلب المائل ينحصر فيما تنص عليه المادة ٤ من نظام الصندوق من وقف سريانه بالنسبة إلى العضو المنتفع وأسرته إذا التحق بعمل مدة قيامه بذلك، وكذلك ماتتص عليه المادة ٢١ مكرراً (٢) من هذا النظام من وقف صرف المبلغ الشهري الإضافي إذا التحق العضو بعمل داخل البلاد . ولايمتد إلى غير ذلك من أحكامهما .  
 وحيث إن الطالب يعنى على النصين المطعون فيهما - محددين إطاراً على النحو المتقدم - أنهما يضعان قيوداً جائرة على حق العمل وحرية البحث العلمى والإبداع الفنى والثقافى بالمخالفة لحكم المادتين ١٣ و ٤٩ من الدستور، كما أنهما يتضمنان اعتداء على الملكية الخاصة التى كفل الدستور صونها بنص المادتين ٣٢ و ٣٤، وينطويان كذلك على إخلال بمبدأ المساواة، واعتداء على الحرية الشخصية بالمخالفة لحكم المادتين ٤٠ و ٤١ من الدستور . وحيث إن هذا النعى سديد فى جوهره، ذلك أن البين من أحكام الدستور - بما يحقق تكاملها ويكفل عدم انعزال بعضها عن بعض فى إطار الوحدة العضوية التى تجمعها وتوصون ترابطها - أن حق العمل وفقاً لنص المادة ١٣ من الدستور، لايمتح تفضلاً، ولايتقرر إيثاراً، ولايجوز إهداره أو تقييده بما يعطل جوهره، بل يعتبر أداءه واجباً لاينفصل عن الحق فيه، ومدخلا إلى حياة لائقة قوامها الاطمئنان إلى غد أفضل، وبذلك تتكامل الشخصية الإنسانية من خلال إسهامها فى تقدم الجماعة وإشباع احتياجاتها؛ وكلما كان العمل ذهنياً قائماً على الابتكار، كان لصيقاً بحرية الإبداع، وصار تشجيعه مطلوباً عملاً بنص المادة ٤٩ من الدستور التى تكفل لكل مواطن حرية البحث العلمى والإبداع الأدبى والفنى والثقافى مع ضمان وسائل تشجيعها، مؤكدة بذلك أن لكل فرد مجالاً حراً لتطوير ملكاته وقدراته، فلايجوز تحيبتها أو فرض قيود جائرة تحد من انطلاقها .  
 وحيث إن الملكية الخاصة - التى كفل الدستور صونها بنص المادتين ٣٢ و ٣٤ - ترتد فى عديد من جوانبها ومصادرها إلى ضمان حق العمل باعتباره أداة تكوينها ووسيلة تراكمها فى الأغلب. وقد جرى قضاء هذه المحكمة، على أن الدستور - إعلاء من جهته لدور الملكية الخاصة، وتوكيدا لإسهامها فى صون الأمن الاجتماعى - كفل حمايتها لكل فرد، ولم يجز المساس بها إلا على سبيل الاستثناء، وفى الحدود التى يقتضيها تنظيمها باعتبارها عائدة - فى الأعم من الأحوال - إلى جهد صاحبها الذى بذل من أجلها الوقت والعرق والمال، وحرص بالعمل المتواصل على إنمائها وأحاطها الدستور بما قدره ضرورياً لصونها .  
 ومع بداؤها، وكافلاً من خلالها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أهم أدواتها، ليختص صاحبها دون غيره بثمارها

ومنتجاتها وملحقاتها فلا يردده عنها معتد، بل يقيها الدستور والقانون تعرض الأغير لها، سواء بنقضها أو بانتقاصها من أطرافها، بما يعينها على أداء دورها . وحيث إن الخدمات التي كفلها نظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة الدستورية العليا والمحكمة العليا وأعضاء هيئة المفوضين بها الحاليين والسابقين وشمل بها أسرهم، لاتعتبر من أعمال التبرع التي يقدمها الصندوق لمستحقيها، بل توحي المشرع بتقريرها أن تعيينهم - مع المعاش الأصلي - على إشباع الحد الأدنى من احتياجاتهم بثأ للاطمئنان في نفوسهم، فلا يجوز حجبها أو الرجوع فيها أو وقفها بما يعطل حقوقا كفلها الدستور لكل مواطن . ولا يجوز بالتالي أن يكون الحق فيها بما في ذلك المبلغ الشهري الإضافي حائلا دون امتهان العضو - بعد تقاعده - أعمالا يمارسها أو تقلده وظائف لا يكون بها طاقة عاطلة . ومن غير المتصور أن يكون الحق في الحصول عليها معلقا على شرط الامتناع عن العمل، وهو أحد الحقوق التي كفلها الدستور لكل مواطن ولا يسوغ كذلك أن يترد النصفان المطعون فيهما عن قيم الحق والعدل، ليحجباها - دون سند من الدستور - عن هؤلاء الذين كفلوا دوما إرساء مقوماتها لغيرهم . وحيث إن مبدأ المساواة - وعلى ماجرى به قضاء هذه المحكمة - ليس مبدأ تقنيا جامداً ولا هو بقاعدة صماء تنبذ صور التمييز جميعها، ولا كافلاً لتلك الدقة الحسابية التي تقتضيها موازين العدل المطلق بين الأشياء . وإذا جاز للسلطة التشريعية أن تتخذ بنفسها مآثره ملائماً من التدابير، لتنظيم موضوع محدد؛ وأن تغاير من خلال هذا التنظيم - ووفقاً لمقاييس منطقية - بين مراكز لاتتحد معطياتها، أو تتباين فيما بينها في الأسس التي تقوم عليها، إلا أن ما يصبون مبدأ المساواة، ولا ينقض محتواه، هو ذلك التنظيم الذي يقيم تقسيماً تشريعياً ترتبط فيه النصوص القانونية التي يضمها، بالأغراض المشروعة التي يتوخاها . فإذا قام الدليل على انفصال هذه النصوص عن أهدافها، أو كان اتصال الوسائل بالمقاصد واهياً، كان التمييز انفلاتاً وعسفاً، فلا يكون مشروعاً دستورياً . وحيث إن أول النصين الطعيين إذ قضى بحرمان العضو وأسرته من الانتفاع بالنظام إذا التحق بعمل مدة قيامه بذلك، بينما أباح هذا الانتفاع لمن لا يزال عملاً، كما أن ثانيهما إذ كفل اقتضاء المبلغ الشهري الإضافي لمن يباشرون عملاً يتقاضون عنه بدلاً أو مكافأة، ومنعه عن يزاولون عملاً يتقاضون عنه دخلاً آخر لا يتخذ شكل المكافأة أو البديل؛ فإنهما بذلك يكونان قد خالفا مبدأ المساواة بين أشخاص تتمثل مراكزهم القانونية، إذ ليس مفهوماً طبقاً للنص الأول التفرقة بين العضو الذي يعمل وبين غيره؛ وأن يكون العمل مباحاً في مفهوم النص الثاني إذا كان الأجر محدداً في شكل بدل أو مكافأة؛ ومحظوراً إذا اتخذ الأجر تسمية أخرى . فضلاً عن ذلك فإن النص يفتح للتحاليل أبواباً عريضة، إذ يمكن دائماً تسمية مقابل العمل بالبدل أو المكافأة بغض النظر عن حقيقته، ومن غير المتصور أن يكون التمييز بين صور الأعمال تحكيمياً، ولا أن يناهض التمييز التشريعي أحد الحقوق التي كفلها الدستور، وليس حق العمل إلا وثيق الصلة بالملكية وبالحرية الشخصية وبالحق في الإبداع، وجميعها من الحقوق التي حرص الدستور على صونها . وإهدارها أو تقييدها لا يستند إلى مصلحة مشروعة بل يناقضها . وحيث إن النصين الطعيين - فيما قرراه من وقف سريان نظام الصندوق بما في ذلك المبلغ الشهري الإضافي بالنسبة للعضو وأسرته إذا التحق بعمل - قد جاء بذلك مخالفين لأحكام المواد ١٣ و ٣٢ و ٣٤ و ٤٠ و ٤١ و ٤٩ من الدستور .

وحيث إن القضاء بعدم دستورية المادة ٢١ مكررا (٢) - المشار إليه في نطاقه المتقدم - يؤدي لزاما إلى سقوط عبارة "عدا المكافآت أو البدلات"، إذ لا تعدو أن تكون استثناء من الحكم الوارد بذات النص فيسقط الاستثناء تبعا لذلك. وحيث إن إبطال النصين المطعون فيهما واللذين حجبا عن الطالب حقه في الانتفاع بالخدمات الصحية والاجتماعية بما في ذلك المبلغ الشهري الإضافي يعنى انعدام وجودهما منذ مولدهما، مما يستتبع أحقية الطالب في دعواه الموضوعية

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** : أولا: بعدم دستورية نص المادة الرابعة من قرار رئيس المحكمة الدستورية العليا رقم ٦٤ لسنة ١٩٧٩ بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية لأعضاء المحكمة وأعضاء هيئة المفوضين بها فيما تضمنه من وقف سريان هذا النظام بالنسبة إلى العضو المنتفع وأسرته إذا التحق بعمل. **ثانيا:** بعدم دستورية نص المادة ٢١ مكررا (٢) من القرار المشار إليه معدلا بالقرار رقم ٧ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من وقف صرف المبلغ الشهري الإضافي إذا التحق العضو بعمل داخل البلاد يتقاضى عنه دخلا وبسقوط عبارة "عدا المكافآت والبدلات" **ثالثا:** بأحقية الطالب في الانتفاع بنظام صندوق الخدمات الصحية والاجتماعية بما في ذلك المبلغ الشهري الإضافي اعتبارا من تاريخ وقف انتفاعه به وحتى ٣٠ من ابريل سنة ١٩٩٨. **رابعا:** بإلزام الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٣- الحكم بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية- قبل تعديلها بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥- فيما نصت عليه من " ويسوى رسم الاستئناف في حالة تأييد الحكم الابتدائي باعتبار أن الحكم الصادر بالتأييد حكم جديد بالحق الذي رفع عنه الاستئناف.

( قضية رقم 106 لسنة 19 قضائية)

حالة المادة القانونية:

الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية إستبدلت بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ١ يناير سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٤ رمضان سنة

١٤٢٠هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين فاروق عبد الرحيم غنيم وحمدي محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور.. وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق .....رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٠٦ لسنة ١٩ قضائية

"دستورية...."

الإجراءات

بتاريخ الأول من يونيو سنة ١٩٩٧، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبة الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من القانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية، قبل تعديله بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم بعدم قبول الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظرت الدعوى على الوجه 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 شركة الحلوانى للإسكان والمقاولات كانت قد أقامت ضد المدعية وآخرين الدعوى رقم ٣٧٣٧ لسنة ١٩٩٢ أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية بطلب الحكم بصحة ونفاذ عقد البيع الابتدائى المؤرخ ١٩٩٠/٣/٢٩ المتضمن بيع كامل أرض وبناء العقار المبين الحدود والمعالم بصحيفة الدعوى، وتسليم العقار المبيع لها، وبتعويض مؤقت مقداره ألف جنيه، وادعت المدعية فرعى بطلب الحكم بفسخ العقد المذكور، وإذ قضت تلك المحكمة بجلسة ١٩٩٢/٥/٢٨- فى الدعوى الأصلية- بصحة ونفاذ عقد البيع المشار إليه وبرفض طلب التعويض المؤقت؛ وفى الدعوى الفرعية برفضها؛ فقد طعنت المدعية على هذا الحكم- بالاستئناف رقمى ٩١١٣، ٩١٣٥ لسنة ١٠٩ قضائية أمام محكمة استئناف القاهرة بطلب بطلان الحكم المستأنف، كما طعن عليه البائعون بالاستئناف رقم ٨٨٧٤ لسنة ١٠٩ قضائية بطلب إلغائه والحكم بفسخ عقد البيع محل التداعى. كذلك أقامت الشركة المشترية الاستئناف رقم ٧٢٨٢ لسنة ١٠٩ قضائية أمام ذات المحكمة التى قضت بجلسة ١٩٩٤/٨/١٨- بعد ضم الاستئنافات الثلاثة الأولى إلى الاستئناف الأخير- بتعديل الحكم المستأنف فيما قضى به من رفض طلب التعويض، وإلزام المدعية وشركائها متضامنين بدفع مبلغ ألف جنيه تعويضا مؤقتا للشركة المشترية، وبتأييد الحكم المستأنف فيما قضى به من صحة ونفاذ عقد البيع، وفى الاستئنافات الثلاثة الأولى برفضها موضوعا. واستنادا لذلك الحكم صدر أمر رئيس محكمة استئناف القاهرة- عملا لنص الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من قانون الرسوم القضائية قبل تعديلها بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥- بتقدير الرسوم القضائية المستحقة على المدعية فعارضت فيه؛ وأثناء نظر المعارضة دفعت المدعية بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة (٣) من القانون سالف الذكر، وبعد تقدير محكمة الموضوع جدية الدفع، صرحت لها بإقامة دعواها الدستورية، فأقامت الدعوى الماثلة. وحيث إن قانون الرسوم القضائية- قبل تعديله بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥- بعد أن فرض رسما نسبيا فى الدعاوى معلومة القيمة حسب الفئات التى حددها؛ ورسما ثابتا فى الدعاوى مجهولة القيمة؛ نص فى المادة ٣- المطعون على فقرتها الأخيرة- على أن: "يفرض على استئناف الأحكام الصادرة فى الدعاوى معلومة القيمة رسم نسبي على أساس الفئات المبينة فى المادة الأولى، ويراعى فى تقدير الرسم القيمة المرفوع بها الاستئناف. ويفرض فى الدعاوى المستأنفة مجهولة القيمة رسم ثابت. ....". ويسوى رسم الاستئناف فى حالة تأييد الحكم الابتدائى باعتبار أن الحكم الصادر بالتأييد حكم جديد بالحق الذى رُفِعَ عنه الاستئناف". كما قضى فى المادة ٩ بالألا تحصل الرسوم النسبية على أكثر من ألف جنيه، فإذا حُكِمَ فى الدعوى بأكثر من ذلك، سوى الرسم على أساس ما حكم به. وفى المادة ٢١ بأنه فى الدعاوى التى تزيد قيمتها على ألف جنيه يسوى الرسم على أساس هذا المبلغ فى حالة إلغاء الحكم أو تعديله، ما لم يكن قد حُكِمَ بأكثر منه فيسوى الرسم على أساس ما حكم به. وإذ تبين للمشرع بحسب ما كشفت عنه الأعمال

التحضيرية للقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥ أن نص الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة- محل الطعن المائل- ينطوي على ازدواجية في الرسم عن الحق الواحد، تجافي المنطق وتتأبى على العدالة فقد أبدله بالنص الآتى :- " ويسوى رسم الاستئناف فى حالة تأييد الحكم المستأنف باعتبار أن الحكم الصادر بالتأييد حكم مكمل للحكم المستأنف، ويستحق عنهما رسم نسبي واحد ". وحيث إنه من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن إلغاء المشرع لقاعدة قانونية بذاتها لا يحول 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 فى تطبيق القاعدة القانونية هو سريانها على الوقائع التى تتم خلال الفترة من تاريخ العمل بها وحتى إلغائها، فإذا استعيض عنها بقاعدة قانونية جديدة، سرت القاعدة الجديدة من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها، وبذلك يتحدد النطاق الزمنى لسريان كل من القاعدتين، فما نشأ فى ظل القاعدة القانونية القديمة من المراكز القانونية، وجزت آثارها خلال فترة نفاذها، يظل محكوماً بها وحدها. وحيث إن مناط المصلحة الشخصية المباشرة- وهى شرط قبول الدعوى الدستورية- أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى النزاع الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل فى المطاعن الدستورية لازماً للفصل فى النزاع الموضوعى، وكان نص الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة من قانون الرسوم القضائية- قبل تعديله بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥- قد طبق خلال فترة نفاذه على المدعية، وترتبت بمقتضاه آثار قانونية بالنسبة إليها، تمثلت فيما استحق عليها- وفقاً له- من الرسوم القضائية، محل المنازعة الموضوعية، فإن مصلحة المدعية فى الدعوى الراهنة- وبقدر اتصالها بالطعن على نص هذه الفقرة- تكون قائمة، ولا يدحض ذلك دفع هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة استناداً إلى أن النص المستحدث لتلك الفقرة قد أدرك قائمة الرسوم المعارض فيها قبل أن تغدو نهائية، مستحقاً أدائها، فيلزم- من ثم تطبيقه- دون النص الطعين- على الرسوم القضائية المتنازع فيها؛ ذلك أن حكم محكمة استئناف القاهرة الذى قدرت الرسوم- محل التداعى- إعمالاً له، وبحسابه الواقعة المرتبة لدينها فى ذمة المدعية، قد صدر بتاريخ ١٨/٨/١٩٩٤، قبل نفاذ القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥، والذى عمل به- وفقاً لنص المادة الثالثة منه- اعتباراً من اليوم التالى لنشره فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٧/٣/١٩٩٥، فلا يسرى بالتالى على الرسوم محل المطالبة، ومن ثم فإن هذا الدفع يكون غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه. وحيث إن المدعية تنعى على نص الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من قانون الرسوم القضائية- قبل تعديله بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥- لإخلاله بحق التقاضى وإرهاقه بقيود لا يقتضيها تنظيمه، وذلك تأسيساً على أن النص الطعين ألزم المستأنف، إذا قضى بتأييد الحكم المستأنف، بأن يؤدى لمرة ثانية، ما سبق سداه من رسوم قضائية- أمام محكمة أول درجة- عن ذات الخصومة القضائية، وليس لهذا الازدواج فى الرسم عن الدعوى الواحدة من مسوغ سوى تقييد الحق فى الاستئناف، والانتقاص من حق التقاضى المكفول للناس كافة بمقتضى المادة ٦٨ من الدستور، فضلاً عن ذلك فإن النص الطعين يقيم تمييزاً بين الخاضعين له وغيرهم من المتقاضين مخالفاً بذلك نص المادة ٤٠ من الدستور. وحيث إن البين من النصوص المتقدمة أن الرسم النسبى يقدر عند رفع الدعوى على قيمة الحق محل التداعى، ولا يحصل من هذا الرسم مقدماً إلا ما هو مستحق على الألف جنيه الأولى، على أن يعاد تسويته بعد الحكم فى الدعوى، على

أساس ما يقضى به زائدا على المبلغ المشار إليه، إلا أن النص الطعين اعتبر الحكم الصادر في الاستئناف بتأييد الحكم المستأنف بمثابة حكم جديد بالحق الذي رفع عنه الاستئناف. ومؤدى ذلك، أن المشرع يفرض- بهذا النص- الرسم للمرة ثانية عن الحق الواحد- محل الخصومة القضائية- إذا ماتأيد الحكم الابتدائي الصادر بشأنه استئنافا. وحيث إنه من المقرر أن 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 ينتفس إلا من خلالها، فلا يجوز تنظيمه إلا فيما وراء حدودها الخارجية، فإذا اقتحمها المشرع، كان ذلك أدخل إلى مصادرة الحق أو تقييده. وحيث إن الدستور بما نص عليه في المادة ٦٨ من أن لكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي قد دل- طبقا لما جرى عليه قضاء هذه المحكمة- على أن هذا الحق في أصل شرعته هو حق للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية في سعيهم لرد العدوان على حقوقهم دفاعا عن مصالحهم الذاتية، وقد حرص الدستور على ضمان أعمال هذا الحق في محتواه المقرر دستوريا بما لا يجوز معه قصر مباشرته على فئة دون أخرى أو إجازته في حالة بذاتها دون سواها، أو إرهاقه بعوائق منافية لطبيعته، كذلك لا يجوز أن يكون النفاذ إلى القضاء محملا بأعباء مالية أو إجرائية تقيد أو تعطل أصل الحق فيه، ولا أن يكون منظما بنصوص قانونية ترهق الطريق إليه، وتجعل من التداعي مخاطرة لاتؤمن عواقبها، مقترنا بتكلفة تقتقر إلى سببها، نائبا عما يعتبر إنصافا في مجال إيصال الحقوق إلى أصحابها، ومفتقرا إلى الضوابط المنطقية التي يحاط اقتضاء الحق بها. وحيث إن التقاضى متى تقرر على درجتين فإن مصير الحقوق المدعى بها يظل مترددا بين ثبوتها وانقائها، ولا يكون مسار الخصومة القضائية مكتملا ولا محددًا لمراكز أطرافها، ولا مبينا من يكون منهم ملزما بمصرفاتها، إلا بصدور الحكم المنهى للخصومة من محكمة الدرجة الثانية؛ ومن ثم فإن خصومة الاستئناف هي بحسب الأصل امتداد لخصومة أول درجة عن ذات الحق المتداعي في شأنه، بما مؤداه أن الخصومة القضائية لا تبلغ خاتمها الطبيعية إلا عند الفصل نهائيا في الحقوق المتنازع عليها طبقا لما قضى به الحكم في الاستئناف. وحيث إنه إذ كان ذلك، وكان النص الطعين فيما قرره من إعادة تسوية الرسم على الحق محل المنازعة أمام محكمة أول درجة إذا تأيد الحكم الصادر منها استئنافا، قد انبنى- على خلاف الواقع والأصول القانونية الصحيحة- على افتراض أن الحكم الاستئنافي الصادر بتأييد حكم الدرجة الأولى كأنه حكم جديد بالحق الذي رفع عنه الاستئناف، مستهدفا بذلك ازدواج الرسم المستحق في هذه الحالة، ليتكرر بذلك أدأؤه عبر مرحلتى التقاضى؛ وهذا الازدواج إنما يجعل صاحب الحق مترددا في ولوج طريق الاستئناف خشية أن تستغرق نفقاته أصل الحق كله أو جله فيتحمل إذا قضى برفضه، بذات الرسوم السابق له أدأؤها أمام محكمة أول درجة، فإن النص المطعون فيه يكون- بذلك- مخالفاً لنص المادة ٦٨ من الدستور. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن مساواة المواطنين أمام القانون- ويندرج تحتها تساويهم أمام القضاء- مؤداها أن الحقوق عينها ينبغي أن تنتظمها قواعد موحدة، سواء في مجال التداعي بشأنها، أو الدفاع عنها أو استئذائها؛ وكلما كان التمييز في مجال طلبها من خلال الخصومة القضائية، أو اقتضائها بعد الفصل فيها غير مبرر كان هذا التمييز منهاها عنه دستوريا. متى كان ذلك، وكان النص الطعين إذ غير في قواعد حساب الرسوم القضائية في أحوال الاستئناف، بين حالة تأييد الحكم

المستأنف، وغيرها من أحوال إلغائه أو تعديله، بأن اقتصر حكمه- فيما إنطوى عليه من عبء مالي مترتب على اعتبار حكم الاستئناف بمثابة حكم جديد بالحق الذي رفع عنه الاستئناف- على الحالة الأولى دون سواها؛ فانه يكون قد أقام تمييزاً- دون مبرر مقبول- بين المعاملين به- وأقرانهم في أحوال الاستئناف الأخرى من الملتزمين بأداء هذه الرسوم، بالمخالفة لأحكام المادة ٤٠ من الدستور. وحيث إن الحماية التي كفلها الدستور لحق الملكية الخاصة- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- تمتد إلى كل حق ذي قيمة مالية، سواء كان هذا الحق شخصياً أم عينياً أم كان من حقوق الملكية الفنية أو الأدبية أو الصناعية، وهو مايعنى اتساعها للأموال بوجه عام، وكان النص الطعين بما فرضه من عبء مالي على من يلج طريق الاستئناف ينتقص- بغير مقتض- من ذمته المالية بعض عناصرها الإيجابية، ويزيد من أعباء جانبها السلبية، فإنه ينحل عدواناً على الملكية الخاصة، بالمخالفة للمادتين ٣٢ و ٣٤ من الدستور. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن ما تنص 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 وفقاً لنص المادة ١١٩ من الدستور، بل يجب أن تكون ضرائبها ورسومها سواء في تقيدها بمفهوم العدل محددًا على ضوء القيم التي ارتضتها الجماعة وفق ماتراه حقا وإنصافاً؛ وكان من شأن النص الطعين- على ما تقدم- ازدواج الرسم عن الوعاء الواحد بما مؤداه تحميل المستأنف- في الحالة التي عنها- برسوم تفتقد بنيانها الصحيح، منزلاً به جزاء مدنياً باهظاً لمجرد استعماله لحق قد كفله الدستور، مثرياً الخزانة العامة على حسابيه بلا سبب؛ خروجاً منه- وعلى ما تضمنه تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب عن الاقتراح بالمشروع المقدم بتعديله- على حكم المنطق والعدالة؛ فإن ما فرضه النص المطعون فيه من عبء مالي لا يستقيم ومفهوم العدل في مجال تطبيق المادة ٣٨ من الدستور. وحيث إنه متى كان ما تقدم، فإن النص الطعين يكون مخالفاً لأحكام المواد ٣٢، ٣٤، ٣٨، ٤٠، ٦٨ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ٣ من القانون رقم ٩٠

لسنة ١٩٤٤ بالرسوم القضائية ورسوم التوثيق في المواد المدنية- قبل تعديلها بالقانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٥- فيما نصت عليه من " ويسوى رسم الاستئناف في حالة تأييد الحكم الابتدائي باعتبار أن الحكم الصادر بالتأييد حكم جديد بالحق الذي رفع عنه الاستئناف"، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

٤- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية - قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ - فيما تضمنه من جواز تعيين رؤساء اللجان الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية .

( قضية رقم ١١ لسنة ١٣ قضائية )

حالة المادة القانونية:

الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية - إستبدلت بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ ثم بالقرار بقانون ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ وألغيت الفقرة الخامسة بالقانون ١٣ لسنة ٢٠٠٠ - ثم إستبدلت الفقرة الثانية بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ - وإستبدلت الفقرة الرابعة بالقانون ١٧٣ لسنة ٢٠٠٥ .

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٨ يوليه سنة ٢٠٠٠ الموافق ٦ من ربيع الآخر سنة ١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/محمد ولى الدين جلال.....رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين:حمدى محمد على وعبد الرحمن نصيروماهر

البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.

وحضور السيد المستشار/عبد الوهاب عبد الرازق... رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١١ لسنة ١٣ قضائية

"دستورية....."

الإجراءات

بتاريخ الحادى والعشرين من يناير لسنة ١٩٩١، أودع المدعى قلم كتاب المحكمة

صحيفة الدعوى الماتلة، طالبا الحكم بعدم دستورية الفقرات الثانية والرابعة والخامسة

من المادة ٢٤ والمادة ٣٤ والفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة

١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية معدلاً بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٢

لسنة ١٩٩٠ مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها الحكم ببطلان انتخابات مجلس

الشعب التي أجريت بناء على النصوص القانونية المطعون بعدم دستورتيتها، وبطلان تشكيل مجلس الشعب من تاريخ انتخابه . وقدمت هيئة قضايا الدولة ثلاث مذكرات طلبت في ختامها الحكم (أصلياً) بعدم قبول الدعوى، و (احتياطياً) برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها . ونظرت الدعوى على الوجه 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 المدعى كان قد تقدم في ٢٣/١٠/١٩٩٠ للترشيح لعضوية مجلس الشعب ثم أقام أمام محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم ٦٦٧ لسنة ٤٥ قضائية طالباً الحكم بوقف تنفيذ قرارى وزير الداخلية رقمى ٦٠٣١ و ٦٠٥٤ لسنة ١٩٩٠ وكذا قراراته الصادرة تنفيذاً لكل من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية، وقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ فى شأن تحديد الدوائر الانتخابية لمجلس الشعب، وفى الموضوع بإلغاء هذه القرارات؛ كما تضمنت صحيفة تلك الدعوى الدفع بعدم دستورية المواد ٢٤ و ٢٩ و ٣٤ و ٣/٣٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ معدلاً بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٢ لسنة ١٩٩٠، والمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ والجدول المرافق له . و بجلسة ٢٧ / ١١ / ١٩٩٠ صرحت تلك المحكمة للمدعى بإقامة دعواه أمام المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الفقرات الثانية والرابعة والخامسة من المادة ٢٤، والمادة ٣٤، والفقرة الثالثة من المادة ٣٥ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه؛ فأقام الدعوى الماثلة . وحيث إن المواد المطعون فيها من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية - قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ - كانت تنص على أن : مادة ٢٤ : فقرة أولى : " يحدد وزير الداخلية عدد اللجان العامة والفرعية التي يجرى فيها الاستفتاء والانتخاب ويعين مقارها، وتشكل كل من هذه اللجان من رئيس وعدد من الأعضاء لا يقل عن اثنين ويعين أمين لكل لجنة " . فقرة ثانية : " ويعين رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية فى جميع الأحوال، ويعين رؤساء اللجان الفرعية من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام، ويختارون بقدر الإمكان من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام، ويختار أمناء اللجان من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام " . فقرة ثالثة : " وتتولى كل هيئة قضائية تحديد أعضائها الذين توافق على اختيارهم للإشراف على عملية الاقتراع، وترسل بياناً بأسمائهم إلى وزير العدل لينسق بينهم فى رئاسة اللجان، أما من عداهم فيكون اختيارهم بعد موافقة الجهات التى يتبعونها " . فقرة رابعة : " ويصدر بتشكيل اللجان العامة والفرعية وأمنائها قرار من وزير الداخلية . وفى جميع الأحوال يحدد القرار الصادر بتشكيل هذه اللجان من يحل محل الرئيس عند غيابه أو وجود عذر يمنعه من العمل، وفى حالة الاستفتاء يختار رئيس اللجنة أعضاء اللجان من بين الناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة والمقيدة أسمائهم فى جدول الانتخاب الخاص بالجهة التى يوجد بها مقر

اللجنة " . فقرة خامسة : " وتشرف اللجان العامة على عملية الاقتراع لضمان سيرها وفقاً للقانون، أما عملية الاقتراع فتباشرها اللجان الفرعية " . مادة ٣٤ .....  
 : " يعلن رئيس اللجنة الفرعية ختام عملية الاقتراع متى حان الوقت المعلن لذلك، وتختتم صناديق أوراق الانتخاب أو الاستفتاء، ويقوم رئيس اللجنة بتسليمها إلى رئيس اللجنة العامة لفرزها بواسطة لجنة الفرز التي تتكون برئاسة رئيس اللجنة العامة وعضوية رؤساء اللجان الفرعية، ويتولى أمانتها أمين اللجنة العامة، ويجوز لكل مرشح أن يوكل عنه من يحضر لجنة الفرز وذلك في الدائرة التي رشح فيها، ويجب على لجنة الفرز أن تتم عملها في اليوم التالي على الأكثر " . مادة ٣٥ : " فقرة أولى " : " تفصل لجنة الفرز في جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب أو الاستفتاء وفي صحة أو بطلان إبداء كل ناخب لرأيه " . فقرة ثانية : " وتكون المداولات سرية ولا يحضرها سوى رئيس اللجنة وأعضاؤها . فقرة ثالثة : " تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة، وفي حالة تساوى الأصوات يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس " . فقرة رابعة : " وتدون القرارات فى محضر اللجنة وتكون مسببة ويوقع عليها من رئيس اللجنة وأعضائها ويتلوها الرئيس علناً " . وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة رافعها، تأسيساً على أن طعنه الموضوعى يستهدف أساساً قرارى وزير الداخلية بإجراءات ترشيح وانتخاب أعضاء مجلس الشعب وتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح، وكلاهما سابق على عملية الاقتراع، ومن جهة أخرى، فإن تحقق الإشراف القضائى الكامل على الاقتراع لا يكفل للمدعى طريقاً مهاداً للفوز المؤكد بعضوية مجلس الشعب، إذ قد يتحقق هذا الإشراف، ولا يحالفه الفوز بها، سيما وقد انقضت مدة المجلس الذى تقدم بطلب الترشيح لعضويته . وحيث إن هذا الدفع مردود بأن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - قيام رابطة منطقية بينها وبين المصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى، وذلك بأن يؤثر الحكم فى المسألة الدستورية على الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع، متى كان ذلك، وكان الثابت من أوراق الدعوى أن المدعى كان مرشحاً فى انتخابات مجلس الشعب التى جرت فى نوفمبر لسنة ١٩٩٠، وقد أقام دعواه الموضوعية مستهدفاً الحكم بوقف تنفيذ ثم بإلغاء قرار وزير الداخلية رقم ٦٠٥٤ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام القرار الوزارى رقم ٢٩٣ لسنة ١٩٨٤ بإجراءات ترشيح وانتخابات أعضاء مجلس الشعب - والذى يستند فى صدره إلى المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ المشار إليه - مردداً فى المادة ١٣ منه أحكام الفقرة الثانية من تلك المادة، وكان هذا القرار هو الذى طبق على الانتخابات المشار إليها وأنتج أثره قانوناً، وكان فصل محكمة الموضوع فى مشروعية هذا القرار يقتضى أن تقول المحكمة الدستورية العليا كلمتها فى شأن دستورية نص القانون الذى يستند إليه، فإن مصلحة المدعى فى الطعن على الفقرة الثانية من المادة ٢٤ سالفه الذكر - فيما تضمنته من جواز تعيين رؤساء لجان الانتخابات الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية - تكون متحققة . ومن ثم فإن نطاق الدعوى الماثلة يتحدد بنص الفقرة المشار إليها، ولا يمتد إلى غير ذلك من النصوص الأخرى المطعون فيها . وحيث إن المدعى ينعى على النص الطعين، أن المشروع وإن عقد رئاسة اللجان العامة لأعضاء الهيئات القضائية إلا أنه سمح برئاسة اللجان الفرعية - وهى التى يجرى فيها الاقتراع وفقاً للفقرة الخامسة من ذات المادة -

لغيرهم، ومن ثم ينحل الإشراف القضائي على الاقتراع والذي تطلبه الدستور إلى مجرد إشراف صوري غير حقيقي، الأمر الذي يفرغ حق الانتخاب من مضمونه ويؤثر بالتالي في حق الترشيح، بما مؤداه حرمان المواطنين من ضمانات أساسية في اختيار ممثلهم، والمساس بالسيادة التي قررها الدستور للشعب بجعله مصدراً للسلطات، ويخل كذلك ببدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الناخبين، مما يوقع النص الطعين في حماة المخالفة الدستورية لخروجه على أحكام المواد ٨ و ٤٠ و ٦٢ و ٨٨ من الدستور . وحيث إن دفاع هيئة قضايا الدولة، ارتكز على أن الدستور قد عهد إلى المشرع بتحديد شروط عضوية المجلس النيابي وبيان أحكام الانتخاب والاستفتاء، ولم يقيد إلا بأن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية، وأن تمام الاقتراع لا يكون إلا باكتماله ويتحقق ذلك بإبداء الناخبين آراءهم في عملية الانتخاب، ثم إغلاق صناديق الانتخاب وإرسالها إلى اللجنة العامة لتباشر مهمتها في إجراء الفرز ثم إعلان النتيجة . وأن الإشراف يؤخذ بمعنى الاطلاع على الاقتراع من عل، وليس بمعنى توليه وتعهده فالذي يملك أمر الاقتراع والقيام به هو الناخب ذاته وليس المشرع القضائي . كما لا يصح حمل الإشراف على معنى الرقابة والسيطرة، لصعوبة ذلك عملياً إذ أن عدد اللجان الفرعية يفوق بكثير عدد أعضاء الهيئات القضائية؛ بالإضافة إلى أن الأعمال التحضيرية للدستور أوضحت أن الإشراف القضائي على اللجان الفرعية إنما يكون بقدر الإمكان . بما يعنى أن مد هذا الإشراف إلى تلك اللجان من الملاءمات التي تندرج في نطاق السلطة التقديرية للمشرع بلا معقب عليه، وخلص دفاع الحكومة إلى القول بأن قرينة الدستورية المقررة لمصلحة القوانين، تقتضى حملها على المعنى الذي يعصمها من الإبطال متى كانت نصوصها تحتل ذلك . وحيث إن رقابة هذه المحكمة للنصوص التشريعية المطعون عليها إنما تتغيردها إلى أحكام الدستور تغليباً لها على مادونها وتوكيداً لسموها على ما عداها لتظل الكلمة العليا للدستور باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم فيحدد للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية صلاحياتها وأوضاع الحدود التي تقيد أنشطتها وتحول دون تدخل كل منها في أعمال الأخرى، مقررراً الحقوق والحريات العامة مرتباً ضماناتها . وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن نصوص الدستور تتوخى أن تحدد لأشكال من العلائق السياسة والاجتماعية والاقتصادية مقوماتها، ولحقوق المواطنين وحرياتهم تلك الدائرة التي لا يجوز اقتحامها، فلا يمكن أن تكون النصوص الدستورية - وتلك غاياتها - مجرد نصوص تصدر لقيم مثالية ترنو الأجيال إليها، وإنما قواعد ملزمة لا يجوز تهيمشها أو تجريدها من أثارها أو إيهانها من خلال تحوير مقاصدها أو الإخلال بمقتضياتها أو الإعراض عن متطلباتها، فيجب دوماً أن يعلو الدستور ولا يعلى عليه وأن يسمو ولا يسمى عليه. وحيث إنه ولئن كان صحيحاً أن الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية لاتستقيم موطناً لإبطال نصوص قانونية يحتمل مضمونها تأويلاً يجنبها الوقوع في هاوية المخالفة الدستورية، إلا أنه من المسلم أيضاً أنه إذا ما استعصى تفسير النصوص المطعون عليها بما يوائم بين مضمونها وأحكام الدستور، فإن وصمها بعدم الدستورية يغدو محتملاً؛ إذ لا يسوغ أن تفسر النصوص القانونية قسراً على وجه لاتحتمل عباراتها ولا يستقيم مع فحواها بقصد تجنب الحكم بعدم دستورتها؛ وإلا انحلت الرقابة الدستورية عبثاً . وحيث إن الأصل في النصوص

الدستورية أنها تعمل في إطار وحدة عضوية تجعل من أحكامها نسيجاً متآلفاً متماسكاً، بما مؤداه أن يكون لكل نص منها مضمون محدد مستقل به عن غيره من النصوص استقلالاً لايعزلها عن بعضها البعض، وإنما يقيم منها في مجموعها ذلك البنين الذي يعكس مارتأته الإرادة الشعبية أقوم لدعم مصالحها في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولايجوز بالتالي أن تفسر النصوص الدستورية بما يبتعد بها عن الغاية النهائية المقصودة منها، ولا أن ينظر إليها بوصفها هائمة في الفراغ، أو باعتبارها قيماً مثالية منفصلة عن محيطها الاجتماعي . وحيث إن الدستور نص في المادة ( ٦٢ ) منه - التي وردت في الباب الخاص بالحريات والحقوق والواجبات العامة - على أن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني " ومفاد ذلك أن حق الترشيح وحق الانتخاب حقان مترابطان يتبادلان التأثير فيما بينهما، فلايجوز أن تفرض على مباشرة أيهما قيود يكون من شأنها المساس بمضمونهما مما يعوق ممارستهما بصورة جدية وفعالة وذلك ضماناً لحق المواطنين في اختيار ممثلهم في المجالس النيابية باعتبار أن السلطة الشرعية لايفرضها إلا الناخبون، وكان هذان الحقان لازمين لزوماً حتماً لإعمال الديمقراطية في محتواها المقرر دستورياً ولضمان أن تكون المجالس النيابية كاشفة في حقيقتها عن الإرادة الشعبية ومعبرة تعبيراً صادقاً عنها؛ لذلك لم يقف الدستور عند مجرد النص على حق كل مواطن في مباشرته تلك الحقوق السياسية، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة العامة واجباً وطنياً يتعين القيام به في أكثر المجالات أهمية لاتصالها بالسيادة الشعبية التي تعتبر قوماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة الناخبين . ولئن كانت المادة ٦٢ من الدستور قد أجازت للمشرع العادي تنظيم تلك الحقوق السياسية إلا أنه يتعين دوماً ألا يتعارض التنظيم التشريعي لها مع نصوص الدستور الأخرى، وإنما يلزم توافقه مع الدستور في عموم قواعده وأحكامه . وحيث إن الدستور القائم أورد في مادته الثامنة والثمانين نصاً غير مسبق لم تعرفه الدساتير المصرية من قبل، إذ نص على أن " يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية " مما يقطع أن المشرع الدستوري - احتفاءً منه بعملية الاقتراع بحسبانها جوهر حق الانتخاب - أراد أن يخضعها لإشراف أعضاء من هيئة قضائية ضماناً لمصداقيتها وبلوغاً لغاية الأمر منها، باعتبار أن هؤلاء هم الأقدر على ممارسة هذا الإشراف بما جُبلوا عليه من الحيطة وعدم الخضوع لغير ضمانهم - وهو ماتمرسوا عليه خلال قيامهم بأعباء أمانتهم الرفيعة - حتى يتمكن الناخبون من اختيار ممثلهم في مناخ تسوده الطمأنينة؛ على أنه لكي يوتي هذا الإشراف أثره فإنه يتعين أن يكون إشرافاً فعلياً لاصورياً أو متحلاً، وإذ كانت عملية الاقتراع، تجري - وفقاً لأحكام القانون - في اللجان الفرعية، فقد غدا لزاماً أن تحاط هذه العملية بكل الضمانات التي تكفل سلامتها وتجنبها احتمالات التلاعب بنتائجها، تدعيماً للديمقراطية التي يحتل منها حق الاقتراع مكاناً علياً بحسبانه كافلاً لحرية الناخبين في إختيار ممثلهم في المجالس النيابية لتكون السيادة للشعب باعتباره وحده مصدر السلطات وفقاً للمادة الثالثة من الدستور . وحيث إن البين من الاطلاع على محاضر أعمال اللجنة التحضيرية لمشروع الدستور، أن لجنة الإدارة المحلية والقوانين الأساسية ناقشت في اجتماعها المعقود في ١٩٧١/٦/٢٦ بعض

المبادئ بشأن عملية الانتخاب، وأوضح رئيس اللجنة أنها تبدأ اجتماعها هذا " بنظر المبدأ الرابع الخاص بالتصويت والضمانات القانونية والفعلية التي تكفل عدم تزوير الانتخابات"، وأشار رئيس اللجنة إلى أن المطلوب الوصول إلى أفضل الضمانات التي تكفل عدم تزوير الانتخابات، بحيث تجئ معبرة تماماً عن رغبات الجماهير، وبلور المقترحات التي نوقشت في مبادئ عرضها على أعضاء اللجنة لإبداء الرأي فيها، ومن بين المبادئ التي وافقت عليها اللجنة: " عدم إجراء الانتخابات في القطر كله دفعة واحدة، بل من المستحسن تقسيم القطر إلى مناطق تتم فيها الانتخابات في فترات متتالية لإحكام السيطرة عليها ومنع التدخل فيها، والارتفاع بمستوى رؤساء اللجان الفرعية واختيارهم من بين أعضاء الهيئات القضائية ما أمكن، وتخويل القضاء سلطة النظر في الطعون الانتخابية بسرعة وبلارسوم وبدون محام". ثم جاء تقرير اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع الدستور الدائم - والذي عرض على مجلس الشعب - عن المبادئ الأساسية لمشروع الدستور، متضمناً صياغة المبدأ الذي تقرر في هذا الشأن بالنص التالي: " ينظم القانون الانتخاب والاستفتاء بما يضمن أن يتم تحت إشراف جهة قضائية". وقد أفرغ هذا المبدأ في نص المادة ٨٨ المشار إليها. ومفاد هذا النص الدستوري، أمران: أولهما: أن المشرع الدستوري فوض المشرع العادي في تحديد الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الشعب، كما فوضه أيضاً في بيان أحكام الانتخاب والاستفتاء وكل منهما يتضمن مراحل متعددة؛ وثانيهما: أنه يشترط بنص قاطع الدلالة لايحتمل لبساً في تفسيره أن يتم الاقتراع - وهو مرحلة من مراحل الانتخاب والاستفتاء - تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية، فليس ثمة تفويض من الدستور للمشرع العادي في هذا الشأن، وإنما يتعين عليه أن يلتزم بهذا القيد الدستوري. وحيث إن من المقرر، أن عبارة النص تؤخذ على معناها اللغوي، مالم يكن لها مدلول اصطلاحى يصرها إلى معنى آخر. وإذ كان لاختلاف؛ على أن الاقتراع، هو تلك العملية التي تبدأ بإدلاء الناخب بصوته لاختيار من يمثله بدءاً من تقديمه بطاقته الانتخابية وما يثبت شخصيته إلى رئيس لجنة الانتخابات؛ مروراً بتسلمه بطاقة الاختيار؛ وانتهاءً بإدلائه بصوته في سرية لاختيار أحد المرشحين، أو العدد المطلوب منهم، وإيداع هذه البطاقة صندوق الانتخاب ثم فرز الأصوات لإعلان النتيجة بما يطابق إرادة الناخبين؛ فإنه لا يتم ولا يبلغ غايته إلا إذا أشرف عليه أعضاء من هيئة قضائية. لما كان ذلك، وكان معنى الإشراف على الشيء أو الأمر - لغة - على ما يبين من الجزء الأول من المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية - الطبعة الثالثة - صفحة ٤٩٨ الآتي: "أشرف عليه: تولاه وتعهده وقاربه. وأشرف الشيء له: أمكنه". وإذ لم يكن لفظ الإشراف دلالة اصطلاحية تخالف دلالاته اللغوية، فقد بات متعيناً أن المشرع الدستوري عند إقراره نص المادة ٨٨ من الدستور - منظوراً في ذلك لا إلى إرادته المتوهمة أو المقترضة بل إلى إرادته الحقيقية التي كشفت عنها الأعمال التحضيرية على ماتقدم - قد قصد إلى إمساك أعضاء الهيئات القضائية - تقديراً لحيدتهم ونأيهم عن العمل السياسي بكافة صوره - بزمam عملية الاقتراع فلا تقلت من بين أيديهم بل يهيمنون عليها برمتها بحيث تتم خطواتها متقدمة الذكر كلها تحت سمعهم وبصرهم. وحيث إنه على ضوء ماتقدم، فإن الأهداف التي رمى الدستور إلى بلوغها بما تطلبه في المادة ٨٨ من أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية تتحصل بجلاء - وفق صريح عباراتها وطبيعة الموضوع الذي

تنظمه والأغراض التي يتوخى تحقيقها من هذا الإشراف، وماتكشف عنه الأعمال التحضيرية السالف الإشارة إليها - في إرساء ضمانة أساسية لنزاهة الانتخابات عن طريق ضمان سلامة الاقتراع وتجنب احتمالات الانحراف به عن حقيقته، وهى أهداف تدعم الديمقراطية وتكفل مباشرة حق الانتخاب سليماً غير منقوص أو مشوه، موفياً بحكمة تقريره التي تتمثل - على ماتقدم - فى أن تكون السيادة للشعب باعتباره وحده مصدر السلطات، وهى بالتالى ضمان لحق الترشيح الذى يتكامل مع حق الانتخاب وبهما معاً تتحقق ديمقراطية النظام . وإذ يقوم النص الدستورى سالف الذكر على ضوابط محددة لاتنفلت بها متطلبات إنفاذه ومقتضيات إعماله، فقد تعين على المشرع عند تنظيمه حق الانتخاب أن ينزل عليها وألا يخرج عنها بما مؤداه ضرورة أن يكفل هذا التنظيم لأعضاء الهيئات القضائية الوسائل اللازمة والكافية لسيطهم إشرافاً حقيقياً وفعالاً على الاقتراع؛ ولماحاجة فى القول بتعذر رئاسة أعضاء الهيئات القضائية للجان الفرعية لعدم كفاية عددهم، ذلك أنه إذا ماتطلب الدستور أمراً فلايجوز التذرع بالاعتبارات العملية لتعطيل حكمه بزعم استحالة تطبيقه، سيما وأنه لم يستلزم إجراء الانتخاب فى يوم واحد؛ وإلا غدا الدستور بتقريره هذه الضمانة عابثاً، ولانحلت القيود التي يضعها سراًباً . وحيث إنه وإن استوجب النص الطعين عقد رئاسة اللجان العامة فى جميع الأحوال لأعضاء من هيئة قضائية، إلا أنه يسمح برئاسة اللجان الفرعية التي يجرى الاقتراع أمامها لغيرهم، فأصبح الاقتراع يتم بمنأى عن اللجنة العامة، دون أن يكفل المشرع لهذه اللجنة - التي يرأسها عضو الهيئة القضائية - الوسيلة اللازمة والكافية لتحقيق الإشراف الحقيقى على الاقتراع، ومن ثم، يضحى النص المطعون عليه، قاصراً عن الوفاء بماتطلبه الدستور من إشراف أعضاء من هيئات قضائية على الاقتراع، مهدراً بذلك ضمانة رئيسية تتعلق بحقى الترشيح والانتخاب، وبالتالي يكون مخالفاً لأحكام المواد ٦٢ و ٦٤ و ٨٨ من الدستور . وحيث إنه عن طلب المدعى القضاء ببطلان انتخابات مجلس الشعب وبتلان تشكيله؛ فإن الأصل - على ماجرى به قضاء هذه المحكمة - أن إجراء انتخابات مجلس الشعب بناء على نص تشريعى فُضى بعدم دستوريته، يؤدى إلى بطلان تكوينه منذ انتخابه، إلا أن هذا البطلان لايتربن عليه البتة إسقاط ماأقره ذلك المجلس من قوانين وقرارات وماتخذته من إجراءات خلال الفترة السابقة على تاريخ نشر هذا الحكم فى الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى نافذة مالم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً أو يُقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم يصدر من هذه المحكمة إن كان لذلك وجه آخر غير مابنى عليه هذا الحكم .

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ لتنظيم مباشرة الحقوق السياسية - قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ - فيما تضمنه من جواز تعيين رؤساء اللجان الفرعية من غير أعضاء الهيئات القضائية، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٥- الحكم : أولاً : بعدم دستورية نص البند (ب) من المادة (٢١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر قبل تعديلها بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ . ثانياً : بعدم دستورية نظام التحري عن القيمة الحقيقية للعقارات المبنية وتحصيل رسم تكميلي - بعد اتخاذ إجراءات الشهر - عن الزيادة التي تظهر في هذه القيمة .

( قضية رقم 116 لسنة 21 ق - دستورية - ٣ - يونيه - ٢٠٠٠ )

حالة المادة القانونية:

نص البند (ب) من المادة (٢١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر عدلت بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ .

### نص الحكم كاملاً

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم ٣ يونيه سنة ٢٠٠٠ الموافق ٣٠ صفر سنة ١٤٢١ هـ برئاسة السيد المستشار / محمد ولي الدين جلال ..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين : ماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلي محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى. وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

#### أصدرت الحكم الآتي

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١١٦ لسنة ٢١ قضائية "دستورية....."

#### الإجراءات

بتاريخ السابع والعشرين من يونيو سنة ١٩٩٩، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طلباً للحكم بعدم دستورية البند (ب) والفقرة قبل الأخيرة من المادة (٢١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر - قبل تعديلها بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم بعدم قبول 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 مكتب الشهر العقاري بشمال القاهرة أصدر أمراً بتقدير الرسوم التكميلية المستحقة عن المحرر المشهر برقم ٤٨٥ لسنة ١٩٨٩ شمال القاهرة بمبلغ ١٢٦١٨.٢٥ جنيهاً عن كامل أرض وبناء العقار المبين بالأوراق، فتظلم المدعى من هذا الأمر بتقرير في قلم كتاب محكمة شمال القاهرة الابتدائية طالباً بإلغاءه . وأثناء نظر ذلك التظلم، دفع المدعى بعدم دستورية المادة (٢١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر . وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع، وصرحت للمدعى بإقامة الدعوى الدستورية، فقد أقام الدعوى الماثلة . وحيث إن المادة ٢١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر - قبل تعديلها بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ - كانت تنص على أن: " الحالات التي نص فيها على تقدير الرسم النسبي على أساس قيمة العقار أو المنقول يقدر الرسم مبدئياً، ووفقاً للأسس الآتية : أ - ..... ب - بالنسبة للعقارات المبنية تقدر قيمتها على النحو الآتي: ١- المباني السكنية المعدة للانتفاع قبل أول يناير سنة ١٩٦٦ تقدر قيمتها على أساس الثمن أو القيمة الموضحة في المحرر بحيث لا تقل عن الضريبة الأصلية السنوية مضروبة في ١٨٠ مضافاً إليها على الأساس الوارد بالبند (ج)، ما قد يكون قد استبعد من الأرض عند تقدير القيمة الإيجارية المتخذة أساساً لربط الضريبة فإذا لم تكن قد ربطت عليها ضريبة أصلية بصفة نهائية تقدر قيمتها على أساس الثمن أو القيمة الموضحة في المحرر بحيث لا تقل عن مجموع قيمة الأرض مقدرها على الأساس الوارد بالبند (ج) بالإضافة إلى قيمة المباني وتقدر بمجموع مساحات الوحدات المكونة للمبنى في المناطق السياحية المحددة طبقاً لأحكام قانون تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر مضروباً في ٥٠ جنيهاً للمتر المربع كحد أدنى، وفي المناطق غير السياحية مضروباً في ٢٠ جنيهاً للمتر المربع كحد أدنى . ٢- المباني السكنية المعدة للانتفاع اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٦٦ حتى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧٤ تقدر قيمتها على أساس الثمن أو القيمة الموضحة في المحرر، بحيث لا تقل عن الضريبة الأصلية السنوية مضروبة في ٣٠٠ مضافاً إليها على الأساس الوارد بالبند (ج) ما قد يكون قد استبعد من الأرض عند تقدير القيمة الإيجارية المتخذة أساساً لربط الضريبة، فإذا لم تكن قد ربطت عليها ضريبة أصلية بصفة نهائية تقدر قيمتها على أساس الثمن أو القيمة الموضحة في المحرر بحيث لا تقل عن مجموع قيمة الأرض مقدرها على الأساس الوارد بالبند (ج) بالإضافة إلى قيمة المباني وتقدر بمجموع مساحات الوحدات المكونة للمبنى في المناطق السياحية مضروباً في ١٠٠ جنيهاً للمتر المربع كحد أدنى، وفي المناطق غير السياحية مضروباً في ٣٠ جنيهاً للمتر المربع كحد أدنى.

٣- المباني السكنية المعدة للانتفاع اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٧٥ فتقدر قيمتها كما يلي : في المناطق السياحية على أساس الثمن أو القيمة الموضحة في المحرر بحيث لا تقل عن مجموع قيمة الأرض موضوع التعامل مقدرها على الأساس الوارد في البند (ج) بالإضافة إلى قيمة المباني وتقدر بمجموع مساحات الوحدات السكنية موضوع التعامل مضروباً في ١٥٠ جنيهاً للمتر المربع كحد أدنى أو الضريبة الأصلية مضروبة

في ٣٥٠ أيهما أكبر . وفي المناطق غير السياحية تقدر قيمتها على أساس الثمن أو القيمة الموضحة في المحرر بحيث لا تقل عن مجموع قيمة الأرض موضوع التعامل مقدرة على الأساس الوارد بالبند (ج) بالإضافة إلى قيمة المباني وتقدر بمجموع مساحات الوحدات السكنية موضوع التعامل مضروباً في ٥٠ جنيهاً للمتر المربع كحد أدنى أو الضريبة الأصلية السنوية مضروبة في ٣٠٠ أيهما أكبر " . كما كانت الفقرة قبل الأخيرة من المادة (٢١) المشار إليها، تنص على أنه " وفي جميع الحالات المتقدمة يجوز لمصلحة الشهر العقاري والتوثيق بعد اتخاذ إجراءات التوثيق أو الشهر التحري عن القيمة الحقيقية للعقار أو المنقول، ويحصل الرسم التكميلي عن الزيادة التي تظهر في القيمة " . وحيث إن من المقرر أن مناط المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى الدستورية - وهي شرط لقبولها - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل في المسألة الدستورية مؤثراً في الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع . وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن إلغاء المشرع لقاعدة قانونية بذاتها، لا يحول دون الطعن عليها بعدم الدستورية 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 من تاريخ العمل بها وحتى إلغائها. فإذا استعيض عنها بقاعدة قانونية أخرى، فإن القاعدة الجديدة تسرى من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها . وبذلك يتحدد النطاق الزمني لسريان كل من هاتين القاعدتين . فما نشأ في ظل القاعدة القانونية القديمة من المراكز القانونية، وجرت أثارها خلال فترة نفاذها، يظل خاضعاً لحكمها وحدها . وحيث إن المدعي قصر مناعيه على البند (ب) والفقرة قبل الأخيرة من المادة (٢١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر، وكان القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ وإن أعاد تنظيم الأسس التي تبنتها المادة (٢١) من هذا القرار بقانون في شأن تقدير قيمة الرسم النسبي المستحق، إلا أن النصوص المطعون فيها - وقبل تعديلها - هي التي جرى تطبيقها في شأن المدعي وتم استناداً إليها استصدار أمر تقدير تكميلي للرسوم المستحقة، فلا يكون إبطالها من خلال الدعوى الدستورية، إلا كافلاً لمصلحته الشخصية. وحيث إن المدعي ينعي على النصين المطعون فيهما، إخلالهما بالحماية التي كفلها الدستور للملكية الخاصة، تأسيساً على أن المشرع فرض في شأن العقارات موضوع المحررات التي تقدم للشهر حداً أدنى تحكيمياً لقيمة المتر المربع منها، كما أقام نظاماً للتحري عن قيمة العقار بعد تسجيل المحرر المتعلق به . بما يشكل افتتاتاً على حق الملكية . وحيث إن هذا النعي سديد في جوهره، ذلك أن البند (ب) المطعون عليه، كان قد عدل بالقانون رقم ٩٤ لسنة ١٩٨٠، وقد أعدت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب تقريراً عن مشروع هذا التعديل تضمن أن القواعد التي أتى بها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر لتقدير قيمة الأراضي والمباني، لم يعد تطبيقها ملائماً بالنظر إلى ما طرأ على الأوضاع الاقتصادية من تغيير جوهري، وأن التعامل في هذه العقارات بأقل من قيمتها الحقيقية، أضاع على الدولة نحو أربعين مليون جنية كان يمكن أن توجهها إلى استثماراتها وخدماتها، لاسيما وأن بموازنتها عجزاً يقتضى إسهم المواطنين في أعبائها

. هذا فضلا عن أن الحق في ندب خبراء لتقدير القيمة الحقيقية للعقار أو المنقول، كان مقصورا في ظل العمل بنص المادة (٢١) من قانون رسوم التوثيق والشهر - قبل تعديلها وفقا لأحكام هذا المشروع - على الأحوال الواردة في البند (ج) منها . بيد أن المشروع عمم هذا الحكم، مجيزا - ولو بعد تمام إجراءات التوثيق والشهر - ومن خلال التحريات، تقدير هذه القيمة تقديرا حقيقيا ضمانا لتحصيل رسم تكميلي على الزيادة التي تظهر فيها . وحيث إن مؤدى ماتقدم. أن الرسم النسبي - في الأحوال التي يقدر فيها على أساس قيمة العقار المبنى - إنما يقدر مبدئيا وفق القواعد التي فصلها البند (ب) من المادة (٢١) من قانون رسوم التوثيق والشهر قبل تعديلها بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١، وأن إتمام التقدير على هذا النحو، لايعنى أن يصير نهائيا، بل يجوز إعادة النظر فيه من قبل خبراء يتحررون عن القيمة الحقيقية للعقار المبنى بما مؤداه أن القواعد التي يتضمنها البند (ب) من المادة (٢١) المطعون عليها، إنما تمثل حدا أدنى لقيمة العقار التي يحصل الرسم النسبي على مقتضاها، وهي بعد قيمة يجوز تكملتها بما قد يظهر من زيادة فيها، لينسب ذلك الرسم إليها . وحيث إن الحماية التي فرضها الدستور للملكية الخاصة - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - تمتد إلى كل أشكالها، وتقيم توازنا دقيقا بين الحقوق المنفردة عنها، والقيود التي يجوز فرضها عليها، فلا ترق هذه القيود تلك الحقوق بما ينال من محتواها أو يقلص دائرتها، لتغدو الملكية في واقعها شكلا مجردا من المضمون، وإطارا رمزيا لحقوق لاقية لها عملا، فلا تخلص لصاحبها ولا يعود عليه ما يرجوه منها إنصافا، بل تثقلها تلك القيود لتتوءب بها، مما يخرجها عن دورها كقاعدة للثروة القومية التي لا يجوز استنزافها من خلال فرض قيود لا تقتضيها وظيفتها الاجتماعية، وهو ما يعنى أن الملكية ينبغي أن توفر لها من الحماية ما يعينها على أداء دورها، ويكفل اجتناء ثمارها ومنتجاتها وملحقاتها، وبما يقيها تعرض الأغيار لها سواء بنقضها أو بانتقاصها من أطرافها . ولم يعد جائزا بالتالي أن ينال المشرع من عناصرها، ولا أن يغير من طبيعتها، أو يجردها من لوازمها، ولا أن يفصلها عن بعض أجزائها، أو يدمر أصلها، أو يقيد من مباشرة الحقوق التي تنتفرع عنها في غير ضرورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية . ودون ذلك تفقد الملكية ضماناتها الجوهرية، ويكون العدوان عليها غسبا أدخل إلى مصادرتها . وحيث إن الدستور وإن قرن العدل بكثير من النصوص التي تضمنها كالمواد ٤ و٢٣ و٥٣ و٥٧، وخلا في الوقت ذاته من تحديد معناه، إلا أن مفهوم العدل يتغيا التعبير عن تلك القيم الاجتماعية التي لا تنفصل الجماعة في حركتها عنها، والتي تبلور مقاييسها في شأن ما يعتبر حقا لديها، فلا يكون العدل مفهوما مطلقا ثابتا باطراد، بل مرنا ومتغيرا وفقا لمعايير الضمير الاجتماعي ومستوياتها، وهو بذلك لا يعدو أن يكون نهجا متوصلا منبسطا على أشكال من الحياة تتعدد ألوانها، وازنا بالقسط تلك الأعباء التي يفرضها المشرع على المواطنين، فلا تكون وطأتها على بعضهم عدوانا، بل تطبيقها فيما بينهم إنصافا، وإلا صار القانون منهيا للتوافق في مجال تنفيذه، وغدا إلغاؤه لازما . وحيث إن الأعباء التي يجوز فرضها على المواطنين بقانون أو في الحدود التي بينها - وسواء كان بنيانها ضريبية أو رسما أو تكليفا آخر - هي التي نظمها الدستور بنص المادة (١١٩) وكانت المادة (٣٨) من الدستور، وإن خص بها النظام الضريبي متطلبا أن تكون العدالة الاجتماعية مضمونا لمحتواه، وغاية يتوخاها، فلا تفصل عنها النصوص القانونية التي يقيم المشرع عليها

النظم الضريبية على اختلافها، إلا أن الضريبة بكل صورها، تمثل في جوهرها عبئا ماليا على المكلفين بها، شأنها في ذلك شأن غيرها من الأعباء التي انتظمتها المادة ( ١١٩ ) من الدستور، ويتعين بالتالي - وبالنظر إلى وطأتها - أن يكون العدل من منظور اجتماعي، مهيمنا عليها بمختلف صورها، محددًا الشروط الموضوعية لاقضائها، نائيا عن التمييز بينها دون مسوغ، فذلك وحده ضمان خضوعها لشرط الحماية القانونية المتكافئة التي كفلها الدستور للمواطنين جميعا في شأن الحقوق عينها، فلا تحكّمها إلا بمقاييس موحدة لا تتفرق بها ضوابطها. وحيث إن البند ( ب ) من المادة (٢١) المشار إليها، لم يحدد قيمة العقار المبني - في الأحوال التي يحصل الرسم النسبي على أساسها - وفق ماهو مدون بشأنها في المحرر محل الشهر، ولا هو استعاض عنها - وعلى ما جاء بالأعمال التحضيرية للقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ - بمعايير دقيقة تنضبط بها أسس التقدير، فلا يكون تطبيقها محل نزاع، وإنما اتخذ من الجباية منهاجا، متوخيا أن يوفر عن طريقها - وعلى غير أسس موضوعية - موارد للدولة تعينها على إشباع جانب من احتياجاتها. وهو ما يعنى ملاحظتها الممولين من أجل استئذائها تأمينا لمبلغها - بعد أن أدرجتها بموازنتها على ضوء توقعها الحصول عليها من خلال رسوم التوثيق والشهر - وجنوحها بالتالي إلى المغالاة في تقدير رسومها، وعلى الأخص من خلال ماقرره هذا البند من التمييز بين الأموال التي يتناول الشهر محرراتها، تبعا لموقعها، ورجوعه كذلك في تحديد هذه الأماكن إلى قوانين صادرة في مجالات لا علاقة لها بالأغراض التي صدر قانون رسوم التوثيق والشهر من أجلها، ولا شأن لها بالتالي بحقيقة قيمتها السوقية . وحيث إن المشرع عزز اتجاه الجباية التي استهدفها بالبند المطعون فيه بنظام التحري عن القيمة الحقيقية للعقار المبني بعد تمام عملية الشهر واستكمال إجراءاتها، تمهيدا لإخضاع ماقد يظهر من زيادة في هذه القيمة لرسوم تكميلية يكون طلبها من ذوى الشأن مصادما لتوقعهم المشروع، فلا يكون مقدارها معروفا قبل الشهر، ولا عبؤها ماثلا في أذهانهم عند التعامل، فلا يزنون خطاهم على ضوء تقديرهم سلفا لها ولا يعرفون بالتالي لأقدامهم مواقعها، بل تباغتهم المصلحة بها، ليكون فرضها نوعا من المداهمة التي تفتقر لمبرراتها، ومن ثم حرص المشرع بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ بتعديل قانون رسوم التوثيق والشهر على العدول عنها، ضمانا لاستقرار الملكية العقارية التي لايجوز زعزعتها بما يلحق الضرر بأوضاع بيئتها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية، ويرتد بنظم شهرها على أعقابها إذا أحجم المواطنون عن ولوجها، وإخلالا - فوق هذا بحقائق العدل الاجتماعي التي احتضن بها الدستور الأعباء المالية على اختلافها، محددًا على ضوئها شروط اقتضائها فإذا أهدرها المشرع - مثلما هو الحال في النص المطعون فيه - كان ذلك عدوانا على الملكية الخاصة من خلال اقتطاع بعض عناصرها دون مسوغ . وحيث إنه على ضوء ماتقدم، يكون نص كل من البند (ب) والفقرة قبل الأخيرة من المادة الطعينة، مخالفا لأحكام المواد ٣٢ و ٣٤ و ٣٨ و ٦٥ و ١١٩ و ١٢٠ من الدستور .

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة: : أولا:** بعدم دستورية نص البند (ب) من المادة (٢١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن رسوم التوثيق والشهر قبل

تعديلها بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩١ . **ثانياً:** بعدم دستورية نظام التحري عن القيمة الحقيقية للعقارات المبنية وتحصيل رسم تكميلي - بعد اتخاذ إجراءات الشهر - عن الزيادة التي تظهر في هذه القيمة . **ثالثاً:** بإلزام الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيهه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٦- الحكم بعدم دستورية نص الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ .

(قضية رقم 140 لسنة 18 قضائية)

حالة المادة القانونية:

الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - ألغيتا بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ .

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٨ يوليه سنة ٢٠٠٠ الموافق ٦ من ربيع الآخر سنة ١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: حمدى محمد على وعبدالرحمن نصير والدكتور عبد  
المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور.  
وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق.. رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٤٠ لسنة ١٨ قضائية  
"دستورية بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا ملف الطعنين المقيدين برقمى ٤٦٤،  
٤٦٩ لسنة ٤٢ قضائية....."

الإجراءات

بتاريخ الثانى عشر من ديسمبر سنة ١٩٩٦ ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف  
الطعنين رقمى ٤٦٤، ٤٦٩ لسنة ٤٢ قضائية بعد أن قضت المحكمة الإدارية العليا  
بجلسة ١٧/١١/١٩٩٦ بوقف نظرهما، وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا  
للفصل فى دستورية الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة  
١٩٧٢ - المعدل بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ - فى شأن مجلس الشعب . وقدمت  
هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى واحتياطياً  
برفضها. 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 حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٤٢٩ لسنة ١٨ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري بالمنصورة طالباً الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار لجنة الاعتراضات الصادر برفض اعتراضه على ترشيح المدعى عليه الأول في انتخابات عام ١٩٩٥ لعضوية مجلس الشعب عن دائرة بلقاس، بصفة فلاح، تأسيساً على أنه يفتقد شرط حسن السمعة لسابقة الحكم عليه بالحبس في جريمة تبديد، فضلاً عن أن صفته السياسية في ١٥/٥/١٩٧١ لم تكن صفة الفلاح، بل كانت صفة الفئات، والتي يجب أن تظل ملازمة له لا تنفك عنه أيضاً ما صار إليه وضعه الاجتماعي أو المهني . وإذ قضت تلك المحكمة برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فقد طعن المدعى على هذا الحكم - أمام المحكمة الإدارية العليا - بالطعنين رقمي ٤٦٤، ٤٦٩ لسنة ٤٢ قضائية، بطلب إلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء له مجدداً بطلباته . وإذ تراءى لتلك المحكمة شبهة عدم دستورية الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ - معدلاً بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ - في شأن مجلس الشعب، فقد قضت في ١٧/١١/١٩٩٦ بوقف الطعنين، وأمرت بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مخالفة هاتين الفقرتين لأحكام المواد ٨ و ٤٠ و ٨٧ و ٩٦ من الدستور . وحيث إن البين من قرار الإحالة، أن محكمة الموضوع استظهرت أن الفقرتين الطعنتين لازمان للفصل في النزاع الموضوعي المطروح أمامها، وقدرت أن تثبت الصفة السياسية للمرشح في ١٥/٥/١٩٧١ نفاذاً لأحكامهما - دون اعتداد بما طرأ عليها من تغيير بعد هذا التاريخ - يثير شبهة مخالفة الدستور من الأوجه الآتية : ١ - أن الدستور إذ فوض - بنص المادة ٨٧ - المشرع في بيان الشروط التي يتحدد بها من يعتبر وفقاً لأحكام هذه المادة عاملاً أو فلاحاً، فقد وجب أن يكون التعريف الذي يضعه المشرع للعامل أو الفلاح في هذا الشأن وما يتضمنه من شروط لانضواء من تتوافر فيه هذه الصفة أو تلك تحت لوائه جامعاً لكل أفراد المعرف به ومانعاً من دخول أغير فيه . وإذ كان مؤدى تثبت الصفة على النحو الوارد في الفقرتين المطعون فيهما أن يندرج غير العمال والفلاحين - ممن زایلتهم هذه الصفة بعد ١٥/٥/١٩٧١ - ضمنهم، وحرمان من تحولوا إليهم من التمتع بها، ومن ثم يكون المشرع قد أدخل في تعريف هؤلاء وأولئك من ليس منهم وأخرج من عدادهم من توافرت فيه تلك الصفة بعد التاريخ المشار إليه، وهو ما يتجاوز حدود التفويض المخول للمشرع، فضلاً عن أن مقتضى تثبت الصفة أن يقل عدد العمال والفلاحين في مجلس الشعب عن الخمسين في المائة إذا استبعد منهم من فقد - حقيقة - هذه الصفة بعد ١٥/٥/١٩٧١، مما يعد مخالفاً كذلك للمادة ٨٧ من الدستور . ٢ - أن اصطحاب من فقد صفة العامل والفلاح بعد ١٥/٥/١٩٧١ لهذه الصفة، وإفادته بهذه المثابة من الوضع المتميز الذي تكفله المادة ٨٧ من الدستور للعمال والفلاحين من ضمان حد أدنى لتمثيلهم في مجلس الشعب، وتهيئة فرصة أكبر له - بالتالي - من منافسيه في الفوز بعضوية المجلس، دون أن يكون - من حيث الواقع - صاحب حق، إنما يحدث تمييزاً بين المواطنين - دون موجب يقتضيه - يخل بمبدأ المساواة بينهم في الحقوق والواجبات . ٣ - أن تثبت صفة الفئات لمن كانت متوافرة فيه في

١٩٧١/٥/١٥، ثم فارقتها متحولاً إلى عامل أو فلاح، مؤداه أن يحرم المرشح من ضمان الحد الأدنى الذى كفله الدستور لتمثيل العمال والفلاحين فى مجلس الشعب مما يخل بمبدأ تكافؤ الفرص الذى قرره الدستور بنص المادة ٨ منه . ٤ - أن تثبيت صفة العامل أو الفلاح لمن افتقدها بعد ١٩٧١/٥/١٥، إنما يتعارض مع ماتقضى به المادة ٩٦ من الدستور من وجوب إسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب الذى افتقد صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، إذ يتأبى على المنطق تطبيق أحكام هذه المادة فى ذات الوقت الذى يسمح المشرع فيه - ابتداء - بالعضوية على أساس تلك الصفة لمن كان فاقداً - أصلاً - لها . وحيث إن الفقرتين المطعون عليهما قد ألغاهما المشرع صراحة - بنص المادة الخامسة من القانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية والقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب والقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى الذى قضى كذلك - فى المادة السادسة منه - بأن يعمل به اعتباراً من اليوم التالى لتاريخ نشره . وكان من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن إلغاء المشرع لقاعدة قانونية بذاتها لايجوز 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 فى تطبيق القاعدة القانونية هو سريانها على الوقائع التى تتم خلال الفترة من تاريخ العمل بها وحتى إلغائها، فإذا استعيض عنها بقاعدة قانونية جديدة، سرت القاعدة الجديدة من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها، وبذلك يتحدد النطاق الزمنى لسريان كل من القاعدتين، فما نشأ فى ظل القاعدة القانونية القديمة من المراكز القانونية وجرت آثارها خلال فترة نفاذها، يظل محكوماً بها وحدها . وحيث إن مناط المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل فى المطاعن الدستورية لازماً للفصل فى النزاع الموضوعى، وكانت صفة الفلاح فى ١٩٧١/٥/١٥ - المتنازع فيها - قد ثبتت للمدعى عليه الأول وفقاً لأحكام النصين الطعيين وقت نفاذهما وخاض الانتخابات - محل التداعى - على أساسها، ويلزم - من ثم - الاحتكام إليهما للبت فيما يثيره المدعى من معارضه فيها، وتحديد الصفة التى كان يجب أن يتقيد بها فى ترشيح المدعى عليه الأول، وبالتالي قياس مشروعية القرار محل الخصومة الموضوعية فى ضوء أحكامهما، فإن مصلحة المدعى فى الدعوى الراهنة - وبقدر اتصالها بطلباته فى الدعوى الموضوعية - تكون قائمة . وحيث إنه لاينال مما تقدم؛ دفع هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة، استناداً إلى أن طلب وقف التنفيذ المطروح على محكمة الموضوع بات - بعد أن أجريت الانتخابات فعلاً - بلامحل، ولم يعد فصلها فيه يلزمه البت فى دستورية الفقرتين المطعون عليهما، فضلاً عن أن أعمال الحكم الصادر فى الدعوى القائمة بشأنهما وأيا كان منطوقه يغدو منوطاً - بعد أن أسفرت الانتخابات عن فوز المدعى عليه الأول - بمجلس الشعب الذى اختصه الدستور بنص المادة ٩٣ - دون جهات القضاء - بالفصل فى صحة عضوية أعضائه . ذلك أنه من المقرر أن لكل من الدعويين الدستورية والموضوعية ذاتيتها ومقوماتها، فلا تختلطان ببعضهما ولاتتحدان فى شرائط قبولهما، وكان قضاء هذه المحكمة مطرداً على أن محكمة الموضوع هى التى تفصل - دون غيرها - فى اختصاصها بنظر

الدعوى المطروحة عليها، وفي توافر شروط قبول الخصومة المرردة أمامها وتستقل كذلك بتكييفها، وهي التي تتولى دون غيرها أعمال آثار الأحكام الصادرة في المسائل الدستورية عليها، فلا تنازعها المحكمة الدستورية العليا في شئ من ذلك، وإلا كان موقفها منها افتئاتاً على ولايتها أو تجريحاً لقضاء قطعى صادر منها، ومن ثم فإن هذا الدفع يكون غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه . وحيث إن المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب كانت تنص على ما يأتى : "فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من لا يحوز هو وأسرته، أى زوجته وأولاده القصر، أكثر من عشرة أفدنة على أن تكون الزراعة مصدر رزقه وعمله الوحيد وأن يكون مقيماً فى الريف . ويقصد بالعامل من يعمل يدوياً أو ذهنياً فى الصناعة أو الزراعة أو الخدمات ويعيش من دخله الناتج عن هذا العمل، ولا يحق له الانضمام إلى نقابة مهنية ولا يكون من خريجي الجامعات أو المعاهد العليا أو الكليات العسكرية . ويستثنى من ذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل جامعى وبقي فى نقابته العمالية " . ثم صدر القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ - والمعمول به من تاريخ نشره فى ١٩٧٦/٩/٩ - فاستبدل بالنص المتقدم النص التالى : - فقرة أولى : "فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى، ويكون مقيماً فى الريف، وبشرط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً، أكثر من عشرة أفدنة " . فقرة ثانية : "ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل، ولا يكون منضماً لنقابة مهنية أو مقيداً فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا، وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال، وفى الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يبقى مقيداً فى نقابته العمالية " . فقرة ثالثة : "ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين، إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو سنة ١٩٧١ " . فقرة رابعة : "ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب " . وحيث إن مؤدى الفقرتين الأخيرتين - المطعون فيهما - أن المشرع عمد إلى تثبيت الصفة السياسية للمرشح لعضوية مجلس الشعب، بما كانت عليه فى ١٥/٥/١٩٧١، ولم يعتد بما يطرأ عليها من تغيير بعدئذ، فلا تتغير صفة من كان بالفئات - فى هذا التاريخ - ثم تحول إلى عامل أو دخل فى زمرة الفلاحين، وكذلك يستحب المرشح من العمال أو الفلاحين صفته هذه التى كانت قد ثبتت له فى هذا التاريخ، أو تلك التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب، ولوزايلته فيما بعد باندرجاه حقيقة وواقعاً فى عداد فئات أخرى. إذ كان ذلك، وكان الأصل فى القانون هو أن يسرى بأثر مباشر على ما يقع بعد نفاذه، فإذا سرى القانون على وقائع تم تكوينها أو على مراكز قانونية اكتملت عناصرها قبل العمل بأحكامه، فإن هذا القانون يكون متضمناً أثراً رجعياً، أى أن الأمر المعتبر فى تحديد رجعية القانون من عدمها إنما يتعلق بتاريخ تحقق الواقعة القانونية التى رتب المشرع عليها أثراً، ولما كان النصاب المطعون فيهما قد انعطفاً بأحكامهما على مراكز قانونية اكتملت عناصرها - قبل العمل بهما فى ١٩٧٦/٩/٩ - لمن اعتبروا فى ١٥/٥/١٩٧١ - بتوافر الشروط القانونية المقررة - عمالاً أو فلاحين، أو غدوا - بتخلفها - من فئات أخرى، فقررنا تثبيت تلك الصفات عينها

والاحتفاظ بها لأصحابها، وقوفاً عند حدها، والتفاتاً عما طرأ من تغيير واقعي على صفاتهم . فإن مقتضى ذلك ولازمه، أن نص الفقرتين الطعنتين قد انطويا على أثر رجعي لأحكامهما، كامن فيهما، ويفرضه تطبيقهما . وحيث إن الرقابة التي تباشرها هذه المحكمة - وعلى ما طرد عليه قضاؤها - غايتها أن ترد إلى قواعد الدستور كافة النصوص التشريعية المطعون فيها، وسبيلها إلى ذلك، أن تفصل بأحكامها النهائية في الطعون الموجهة إليها شكلية كانت أم موضوعية، وأن يكون استيثاقها من استيفاء هذه النصوص لأوضاعها الشكلية أمراً سابقاً بالضرورة على خوضها في عيوبها الموضوعية، ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص التشريعية هي من مقوماتها كقواعد قانونية لا يكتمل كيانها أصلاً في غيبتها، وذلك خلافاً لعيوب الموضوعية التي تقوم في مبنائها على مخالفة النصوص الطعونية لقاعدة في الدستور من حيث مضمونها الموضوعي، وهو ما يفترض لزوماً اكتمال أوضاعها الشكلية وإن شابها عوار موضوعي لخروجها على الأحكام الموضوعية في الدستور، ومن ثم فإن الفصل في التعارض المدعى به بين نص تشريعي وقاعدة دستورية موضوعية سواء بتقرير قيام المخالفة المدعى بها أو بنفيها إنما يعد قضاء في موضوعها منطويماً لزمناً على استيفاء النص المطعون عليه للأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور ومانعاً من العودة إلى بحثها، ذلك أن العيوب الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يتصور أن يكون بحثها تالياً للخوض في المطاعن الموضوعية ولكنها تتقدمها، ويتعين على هذه المحكمة - بالتالي - أن تتحررها بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها ينحصر في المطاعن الموضوعية دون سواها، بما مؤداه أن العيوب الشكلية تفرض نفسها على المحكمة دوماً، إذ لا يتصور أن تتجاهلها عند مواجهتها لأية مطاعن موضوعية . وحيث إن المادة ١٠٧ من الدستور تنص على أن انعقاد مجلس الشعب لا يكون صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلس قراراته بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وذلك في غير الحالات التي تشترط فيها أغلبية خاصة، وكانت المادة ١٨٧ من الدستور تنص على أن أحكام القوانين لا تسرى إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك، يجوز في غير المواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشعب، إذ كان ذلك، وكان الإجراء الذي تطلبه الدستور لإقرار الأثر الرجعي للقانون هو إجراء خاص فرضه - استثناءً من الأصل المقرر في هذا الشأن - كضمانة أساسية للحد من الرجعية وتوكيداً لخطورتها في الأعم الأغلب من الأحوال إزاء ما تهدره من حقوق وتخل به من استقرار، فإنه يتعين بالتالي - وعلى ما طرد عليه قضاء هذه المحكمة - أن يكون الدليل على استيفاء هذا الإجراء جلياً لا يحتمل التأويل، ثابتاً على وجه قطعي . لما كان ذلك وكان نصا الفقرتين المطعون عليهما قد ووفق عليهما بالأغلبية، حسبما يبين من مضبطني الجلستين التاسعة والستين والسبعين لمجلس الشعب، المعقودتين على التوالي مساء الاثنين الموافق ١٩٧٦/٧/١٢ وصباح الثلاثاء الموافق ١٩٧٦/٧/١٣، وكانت هاتان المضببطتان قد خلتا مما يؤكد أن هذه الأغلبية هي الأغلبية الخاصة التي اشترطتها المادة ١٨٧ من الدستور ممثلة في أغلبية أعضاء المجلس في مجموعهم لا الأغلبية المطلقة للحاضرين منهم، فإن الإجراء الخاص الذي استلزمته هذه المادة لإقرار الأثر الرجعي للفقرتين الطعنتين لا يكون قد تم

على الوجه المقرر في الدستور، الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم دستوريتهما، دون حاجة إلى الخوض فيما عسى أن يكون قد لحق بهما من عوار دستوري موضوعي

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة الثانية

من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب قبل تعديله بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠.

\* \* \*

٧- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر فيما انطوى عليه من عدم اشتراط موافقة المالك عند تغيير المستأجر استعمال العين إلى غير غرض السكنى.  
(قضية رقم ١٤٤ لسنة ٢٠ قضاية)

حالة المادة القانونية:

الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

### نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤ مارس سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٨ ذو القعدة سنة ١٤٢٠هـ

برئاسة السيد المستشار / محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : الدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح.

وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٤٤ لسنة ٢٠ قضاية " دستورية.....

### الإجراءات

بتاريخ الخامس من يوليو سنة ١٩٩٨، أودع المدعى قلم كتاب المحكمة صحيفة الدعوى الماتلة، طالباً الحكم بعدم دستورية المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ فى شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر. 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 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 ١٢٩٠ لسنة ١٩٩٨ بإجراءات أمام محكمة شمال القاهرة الابتدائية ضد المدعى عليه الرابع ابتغاء القضاء بفسخ عقد الإيجار المؤرخ ١٩٩٥/٥/٢١ وإخلائه من العين المؤجرة المبينة بالأوراق قولاً بأن المدعى عليه استأجرها بقصد استعمالها سكناً خاصاً غير أنه قام بتغيير استعمالها إلى عيادة طبية دون موافقة المؤجر، وأثناء نظر الدعوى، دفع المدعى بعدم دستورية المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ المشار إليه . وإذ قدرت محكمة الموضوع جديده دفعه وصرحت له بإقامة دعواه الدستورية فقد أقام الدعوى الماثلة . وحيث إن المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر تنص على أنه : " في الأحوال التي يتم فيها تغيير استعمال العين إلى غير أغراض السكنى تزداد الأجرة القانونية بنسبة : ١ - ٢ ..... ٣ - ٤ -

..... وفي حالة التغيير الجزئي للاستعمال يستحق المالك نصف النسب المشار إليها. ويشترط ألا يترتب على تغيير الاستعمال كلياً أو جزئياً إلحاق ضرر بالمبنى أو بشاغليه. وتلغى المادة ٢٣ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون". ومؤدى هذا النص أن تغيير استعمال العين المؤجرة سكناً إلى غير غرض السكنى غدا رخصة للمستأجر يجوز له أن يستعملها - دون توقف على إرادة مالكها - وذلك بعد إلغائه صراحة المادة ٢٣ المشار إليها والتي كانت تشترط موافقة المالك على هذا التغيير؛ وهو ما أكدته أعماله التحضيرية على ما يبين من مضبطة الجلسة رقم (٦٩) لمجلس الشعب المعقودة بتاريخ ٢٢ يونية ١٩٨١ والتقارير الملحقة بها . وحيث إن المدعى ينعي على النص المطعون فيه أنه إذ منح المستأجر حرية تغيير استعمال العين المؤجرة سكناً إلى غرض آخر دون موافقة المالك، فقد تمخض عدوانا على الملكية التي يحميها الدستور، تقديراً بأن حق مستأجر العين في استعمالها - حتى بعد العمل بالتشريعات الاستثنائية في مجال الإسكان - لازال حقا شخصياً؛ وما النص المطعون فيه إلا ميزة إضافية اقتحم المشرع بها حق الملكية إخلالاً بمجالاته الحيوية التي لا يجوز المساس بها، منشئاً بذلك حقوقاً مبتدأة للمستأجر لا يتوازن بها مركزه القانوني مع المؤجر، ولا يقيم علاقتهما ببعض على أساس من التضامن الاجتماعي، مخالفاً بذلك أحكام الشريعة الإسلامية ومهدراً مبدأ حرية التعاقد الذي هو فرع من الحرية الشخصية المكفولة بنص المادة ٤١ من الدستور . وحيث إن هذا النص يؤثر المسألتين الآتيتين: (الأولى) دستورية زيادة الأجرة بالنسب الثابتة التي حددها النص في الأحوال التي يتم فيها تغيير استعمال العين إلى غير غرض السكنى. (الثانية) دستورية شروط هذا التغيير بإلزام المالك به دون توقف على موافقته. وحيث إن هذه المحكمة سبق أن حسمت المسألة الأولى بحكمها الصادر بجلسته ٧ فبراير سنة ١٩٩٨ في الدعوى رقم ١٣٧ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" الذى قضى "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 " . أما المسألة الثانية فلم تكن مطروحة على هذه المحكمة في الدعوى سالفة الذكر وذلك لما هو مقرر من أن الخصومة الدستورية لا تتناول غير النصوص المطعون عليها - محددة نطاقاً على نحو ما قدرته المحكمة - ولا شأن لها بما يجاوز هذا النطاق؛ ومن ثم يظل أمر المادة ١٩ فيما انطوت عليه من عدم اشتراط موافقة المالك على تغيير المستأجر استعمال العين المؤجرة سكناً إلى غير غرض السكنى، مطروحاً على هذه المحكمة للفصل في دستوريتها؛ إذ لم يتعرض الحكم سالف الذكر إلى شروط ذلك التغيير . وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن حرية التعاقد قاعدة أساسية يقتضيهما الدستور صوناً للحرية الشخصية التي لا يقتصر ضمانها على تأمينها ضد صور العدوان على البدن، بل تمتد حمايتها إلى أشكال متعددة من إرادة الاختيار وسلطة التقرير التي ينبغي أن يملكها كل شخص، فلا يكون بها كائناتنا يحمل على ما لا يرضاه . وحيث إن حرية التعاقد - بهذه المثابة - فوق كونها من الخصائص الجوهرية للحرية الشخصية، فهي كذلك وثيقة الصلة بالحق في الملكية، وذلك بالنظر إلى الحقوق التي ترتبها العقود - المبنية على الإرادة الحرة - فيما بين أطرافها؛ بيد أن هذه الحرية - التي لا يكفلها انسيابها دون عائق، ولا جرفها لكل قيد عليها، ولا علوها على مصالح ترجحها، وإنما يدينها من أهدافها قدر من التوازن بين جموحها وتنظيمها - لا تعطلها تلك القيود التي تفرضها السلطة التشريعية عليها بما يحول دون انفلاتها من كوابحها . ويندرج تحتها أن يكون تنظيمها لأنواع من العقود محددًا بقواعد أمرة تحيط ببعض جوانبها، غير أن هذه القيود لا يسعها أن تدهم الدائرة التي تباشر فيها الإرادة سلطانها، ولا أن تخلط بين المنفعة الشخصية التي يجنيها المستأجر من عقد الإيجار - والتي انصرفت إليها إرادة المالك عند التأجير - وبين حق الانتفاع كأحد الحقوق العينية المتفرعة عن الملكية . وحيث إن النص المطعون فيه حوّل المستأجر تغيير استعمال عين كان قد استأجرها سكناً إلى غير غرض السكنى، وكان هذا النص - وباعتباره واقعاً في إطار القيود الاستثنائية التي نظم بها المشرع العلائق الإيجارية - قد استهدف إسقاط شرط موافقة المالك على قيام المستأجر بهذا التغيير، وكان حق المستأجر لازال حقا شخصيا مقصورا على استعمال عين بذاتها فيما لا يجاوز الغرض الذي أجرت من أجله، فلا يمتد إلى سلطة تغيير استعمالها بغير موافقة مالكها؛ وبالمخالفة لشرط اتصل بإجارة أبرماها معاً، صريحا كان هذا الشرط أم ضمنيا؛ فإن هذا النص يكون متضمنا عدوانا على الحدود المنطقية التي تعمل الإرادة الحرة في نطاقها، والتي لا تستقيم الحرية الشخصية - في صحيح بنيانها - بفواتها، فلا تكون الإجارة إلا إملاء يناقض أسسها . وحيث إن من المقرر - في قضاء هذه المحكمة - أن صون الدستور للملكية الخاصة، مؤداه أن المشرع لا يجوز أن يجردها من لوازمها، ولا أن يفصل عنها بعض أجزائها، ولا أن ينتقص من أصلها أو يغير من طبيعتها دون ماضورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية، وكان ضمان وظيفتها هذه يفترض ألا ترهق القيود التي يفرضها المشرع عليها جوهر مقوماتها، ولا أن يكون من شأنها حرمان أصحابها من تقرير صور الانتفاع بها، وكان صون الملكية وإعاقبتها لا يجتمعان، فإن هدمها أو تقويض أسسها من خلال قيود تنال منها، ينحل عسفاً بها منافيا للحق فيها . وحيث إن مكنة استغلال الأعيان ممن يملكونها من خلال عقود إجارة إنما تعنى حقهم في اختيار من يستأجرونها من ناحية والغرض من استعمالها من ناحية أخرى، وكانت حريتهم في هذا الاختيار جزءاً لا يتجزأ

من حق الاستغلال الذي يباشرونه أصلاً عليها، وكان من المقرر أن لحقوق الملكية - بكامل عناصرها - قيمة مالية يجوز التعامل فيها، وكان الأصل أن يظل مؤجر العين متصلاً بها، فلا يعزل عنها من خلال سلطة مباشرة يمارسها آخرون عليها بناء على نص في القانون؛ بيد أن النص المطعون فيه أجاز للمستأجر بإرادته المنفردة الحق في تغيير استعمال العين إلى غير غرض السكنى، في إطار علائق إجارية شخصية بطبيعتها، مهدداً كل إرادة لمؤجرها في مجال القبول بهذا التغيير أو الاعتراض عليه . وحيث إن مقتضى مانص عليه الدستور في المادة ٧ من قيام المجتمع على أساس من التضامن الاجتماعي، يعنى وحدة الجماعة في بنائها، وتداخل مصالحها لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها ببعض عند تزامنها، وترابط أفرادها فيما بينهم فلا يكون بعضهم لبعض إلا ظهيرا، ولا يتناحرون طمعا، وهم بذلك شركاء في مسؤوليتهم عن حماية تلك المصالح، لا يملكون التنصل منها أو التخلي عنها . وليس لفريق منهم أن يتقدم على غيره انتهازا، ولا أن ينال قدرا من الحقوق يكون بها - عدوانا - أكثر علوا، وإنما تتضافر جهودهم وتتوافق توجهاتهم، لتكون لهم الفرص ذاتها التي تقيم لمجتمعاتهم بنيانها الحق، وتنتهي معها تلك الحماية التي ينبغي أن يلوذ بها ضعفاؤهم، ليجدوا في كنفها الأمن والاستقرار. وحيث إن النص المطعون فيه، ليس إلا حلقة في اتجاه عام تبناه المشرع أمدا طويلا في إطار من مفاهيم تمثل ظلما لمؤجرين مابرح المستأجرون يرجحون عليهم مصالحهم، متدثرين في ذلك بعباءة قوانين استثنائية جاوز واضعوها بها حدود الاعتدال فلا يكون مجتمعهم معها إلا متحيفا حقوقا ماكان يجوز الإضرار بها، نائيا بالإجارة عن حدود متطلباتها، وعلى الأخص ماتعلق منها بتعاون طرفيها اقتصاديا واجتماعيا، حتى لا يكون صراعهما - بعد الدخول في الإجارة - إطارا لها . وحيث إنه لما تقدم، يكون النص المطعون فيه مخالفا للمواد ٧ و ٣٢ و ٣٤ و ٤١ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر فيما انطوى عليه من عدم اشتراط موافقة المالك عند تغيير المستأجر استعمال العين إلى غير غرض السكنى، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٨. الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٧٢ من لائحة الأحوال الشخصية للأقباط الأرثوذكس فيما تضمنه من نقل حضانة الصغير من أمه إلى أبيه إذا كان حكم الطلاق صادراً لمصلحته، وبسقوط عجز هذه الفقرة.

(قضية رقم 151 لسنة 20 قضائية)

**حالة المادة القانونية:**

نص الفقرة الأولى من المادة ٧٢ من لائحة الأحوال الشخصية للأقباط الأرثوذكس - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

**نص الحكم كاملاً****باسم الشعب****المحكمة الدستورية العليا**

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣ يونيو سنة ٢٠٠٠ الموافق ٣٠ صفر سنة

١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار / محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر  
البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.  
وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

**أصدرت الحكم الآتى**

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٥١ لسنة ٢٠ قضائية  
"دستورية....."

**الإجراءات**

بتاريخ الثانى والعشرين من يولييه سنة ١٩٩٨، أودعت المدعية صحيفة هذه  
الدعوى قلم كتاب المحكمة طلباً للحكم بعدم دستورية نص المادة ٧٢ من لائحة الأقباط  
الارثوذكس فيما تضمنته من أن حضانة الأولاد تكون للزوج الذى صدر حكم الطلاق  
لمصلحته . وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة فوضت فيها الرأى للمحكمة. 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 فى  
أن المدعى عليه الرابع كان قد أقام ضد المدعية الدعوى رقم ١١٣ لسنة ١٩٩٨ ملى  
جزئى أمام محكمة بندر الجيزة، ابتغاء القضاء بضم صغيرهما البالغ من العمر خمس  
سنوات إلى حضانتها، قولاً منه بأنه صدر لصالحه حكم نهائى بتطبيقه من المدعية  
لاستحكام الخلاف والنفور بينهما، وهجرها منزل الزوجية مدة تزيد على ثلاث سنوات .  
وأثناء نظر الدعوى، دفعت المدعية بعدم دستورية نص المادة ٧٢ من لائحة الأحوال  
الشخصية للأقباط الارثوذكس التى تقضى بأن تكون الحضانة للزوج الذى صدر حكم

الطلاق لمصلحته، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، وصرحت للمدعية برفع الدعوى الدستورية، فقد أقامتها . وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن المشرع وقد أحال في شأن الأحوال الشخصية للمصريين غير المسلمين إلى شرائعهم مستلزماً تطبيقها دون غيرها في كل ما يتصل بها؛ فإنه يكون قد ارتقى بالقواعد التي تتضمنها هذه الشرائع إلى مرتبة القواعد القانونية من حيث عموميتهما وتجريدتها؛ وتمتعها بخصوصية الإلزام لينضبط بها المخاطبون بأحكامها؛ ويندرج تحتها في نطاق الأحوال الشخصية للأقباط الارثوذكس، لانحتم التي أقرها المجلس الملى العام في ٩ مايو سنة ١٩٣٨، وعمل بها اعتباراً من ٨ يولييه سنة ١٩٣٨، إذ تعتبر القواعد التي احتوتها هذه اللائحة - وعلى ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية التي حلت محل الفقرة الثانية من المادة ٦ من القانون رقم ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥ - شريعتهم التي تنظم أصلاً مسائل أحوالهم الشخصية، بما مؤداه خضوعها للرقابة الدستورية التي تتولاها هذه المحكمة . وحيث إن المادة ١٢٧ من اللائحة المشار إليها تنص على أن : " الأم أحق بحضانة الولد وتربيته حال قيام الزوجية وبعدها؛ وبعد الأم تكون الحضانة للجدة لأب ثم للجدة لأب ... " وتنص المادة ١٢٨ من ذات اللائحة على أنه " إذا لم يوجد للصغير قريبة من النساء أهل للحضانة تنتقل إلى الأقارب الذكور ويقدم الأب .... " . كما تنص المادة ٧٢ - المطعون عليها - في فقرتها الأولى على أن : " حضانة الأولاد تكون للزوج الذي صدر حكم الطلاق لمصلحته مالم يأمر المجلس بحضانة الأولاد أو بعضهم للزوج الآخر أو لمن له حق الحضانة بعده " . ومؤدى هذه النصوص مجتمعة، ثبوت الحق في الحضانة للمحارم من النساء أولاً؛ وفي الصدارة منهن أم الصغير سواء حال قيام علاقة الزوجية أو بعد انفصامها، ولا ينتقل هذا الحق إلى أقارب الصغير من الرجال، بمن فيهم الأب، إلا عند عدم وجود قريبة له من النساء تتوافر فيها الأهلية للحضانة؛ بيد أن اللائحة استثنت من هذا الحكم - بالنص الطعين - " الأم المطلقة " إذا كان حكم الطلاق صادراً لمصلحة أب الصغير؛ ناقلة الحضانة إليه؛ وفي هذا الاستثناء، ويقدر ارتباطه بمصلحة المدعية في النزاع الموضوعي، ينحصر نطاق الدعوى الماثلة . وحيث إن المدعية تنعى على النص الطعين - في إطاره المتقدم - تمييزه بين أبناء الوطن الواحد في مسألة لاتتعلق بجوهر العقيدة، وإخلاله بالمساواة - في شأن الحضانة - بين المطلقات المسلمات وأزواجهن وصغارهن من جهة، وبين المطلقات المسيحيات وأزواجهن وصغارهن من جهة أخرى؛ فضلاً عن إهداره مصلحة الأسرة المسيحية؛ بالمخالفة لحكم المادتين ١٠، ٤٠ من الدستور . وحيث إن الحضانة في أصل شرعتها - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - ولاية للتربية غايتها الاهتمام بالصغير وضمان رعايته والقيام على شئونه في الفترة الأولى من حياته التي لا يستغنى فيها عن عناية النساء ممن لهن الحق في تربيته شرعاً، والأصل فيها هو مصلحة الصغير، وهي تتحقق بأن تضمه الحضانة إلى جناحها باعتبارها أحفظ عليه وأحرص على توجيحه، وأقدر على صيانتة، ولأن انتزاعه منها طفلاً - وهي أشفق عليه وأوفر صبراً - مضرة به في هذه الفترة الدقيقة من حياته التي لا يستقل فيها بأمره . ولانقديم الشريعة الإسلامية - في مبادئها المقطوع بثبوتها ودلائلها - على الأم أحداً في شأن الحضانة؛ فبذلك قضى الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم في الحديث الصحيح لامرأة

احتكمت إليه في أمر مطلقها؛ وقد أراد أن ينتزع منها صغيرهما : " أنت أحق به مالم تنكحى " وحيث إن قوانين الأحوال الشخصية للمسلمين؛ وإن حفلت بتحديد سن الحضانة؛ وترتيب الحضانات - ومن بعدهم الحاضنين - مقدمة أم الصغير على من عداها من النساء؛ إلا أنها خلت من نص ينظم أحكام الأهلية للحضانة؛ فوجب الرجوع في شأنها إلى أرجح الأقوال في فقه المذهب الحنفى؛ عملاً بالفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ المشار إليه . وأهم ما دل عليه فقه هذا المذهب - فضلاً عما يشترط في الحضانة من حيث البلوغ والعقل والكفاءة، والأمانة على المحضون وعدم إمساكه عند غير ذى رحم محرم منه - أن طلاق أم الصغير من أبيه، حتى ولو كان الطلاق راجعاً إليها؛ لا ينفى بذاته أهليتها لحضانتها . وهذا الحكم وإن تعلق بالمسلمين؛ إلا أنه - طبقاً للاعتبارات التى تقدم بيانها - أكفل تحقيقاً لمصلحة الصغير - ذكراً كان أم أنثى - وإن اختلف أبواه . وحيث إن تحديد قواعد الأهلية للحضانة لاتعد فى الديانة المسيحية من أصول العقيدة التى وردت بشأنها - فى مجال الأحوال الشخصية - نصوص قاطعة - كواحدية الزوجة وحظر الطلاق إلا لعدة الزنا - فتعتبر بالتالى شأنها اجتماعياً خالصاً، بما يجعل تحديدها على نحو موحد يشمل كل أبناء الوطن الواحد، أقرب إلى واقع ظروف المجتمع، وأدى إلى تحقيق المساواة بين أفرادها فى مجال الحقوق التى يتمتعون بها بما يكفل الحماية التى يقرها الدستور والقانون للمواطنين جميعاً بلامتياز بينهم. فالأسرة القبطية - فيما خلا الأصول الكلية لعقيدها - هى ذاتها الأسرة المسلمة، إلى مجتمعها تقي؛ وبقيمه وتقاليده تستظل؛ وبالتالي يجب أن يسقط هذا الشرط المتحيف بصغارها؛ لا إعراباً عن الندية بين أبناء الوطن الواحد فحسب؛ بل وتوكيداً لانضوائهم فى نسيج واحد تحت لوائه . يؤيد ذلك أن الدستور، قد أورد الأحكام التى تكفل رعاية الأسرة المصرية، فى المواد ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ منه، وقد دل بها على أن الحق فى تكوين الأسرة - أياً كان معتقدها الدينى - لا ينفصل عن الحق فى وجوب صونها على امتداد مراحل بقائها، وإقامة الأمومة والطفولة على أسس قومية تكفل رعايتها، وتنمية ملكاتها. لما كان ذلك، وكان النص الطعين قد نقض هذا الأصل - بتمييزه بين صغار المصريين تبعاً لمعتقداتهم الدينية، مقيماً بينهم تفرقة غير مبررة بسبب ديانتهم - مقتلماً الطفولة من جذورها، مباعداً بينها وبين تربتها، فلانتخلف من بعدها إلا أجساد هزيلة، ونفوس سقيمة أظلمها الحرمان، بدلاً من أن يرويهما الحنان لنشأ سوية نافعة لمجتمعها؛ فإنه بذلك يكون مخالفاً لأحكام المواد ٩، ١٠، ١٠، ٤٠ من الدستور . وحيث إنه، وقد خلصت المحكمة، إلى إبطال النص الطعين فإن عجزه؛ وقد أجاز تخويل الحق فى الحضانة للزوج الآخر؛ أو لمن يليه، يغدو ساقطاً فى النطاق المتقدم لوروده على غير محل

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ٧٢ من لائحة

الأحوال الشخصية للأقباط الأرثوذكس فيما تضمنه من نقل حضانة الصغير من أمه إلى أبيه إذا كان حكم الطلاق صادراً لمصلحته، وبسقوط عجز هذه الفقرة، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

٩- الحكم بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار

قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية .

(قضية رقم 153 لسنة 21 ق - دستورية - ٣ - يونية - ٢٠٠٠)

حالة المادة القانونية:

القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية - ملغى كلية بالحكم الدستوري المائل - وينظم الآن الجمعيات الأهلية القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ .

## نص الحكم كاملا

باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣ يونيه سنة ٢٠٠٠ الموافق ٣٠ صفر سنة

١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : فاروق عبد الرحيم غنيم وحمدي محمد علي  
والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلي محمود  
منصور.

وحضور السيد المستشار /عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية  
"دستورية بعد أن أحالت محكمة القضاء الإداري بطنطا بحكمها الصادر بجلاسة  
١٩٩٩/٧/٢٧ ملف الدعوي رقم ٤٤٦٨ لسنة ٦ قضائية....."

### الإجراءات

بتاريخ التاسع عشر من أغسطس سنة ١٩٩٩، ورد إلي المحكمة ملف الدعوي رقم  
٤٤٦٨ لسنة ٦ قضائية، بعد أن قضت محكمة القضاء الإداري بطنطا بجلاسة  
١٩٩٩/٧/٢٧ بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلي المحكمة الدستورية العليا للفصل في  
دستورية المادة الثانية من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات  
والمؤسسات الأهلية .وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت في ختامها الحكم برفض  
الدعوي. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها .ونظرت  
الدعوي علي النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلاسة  
اليوم.

## الحكمة

بعد الاطلاع علي الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - علي ما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعين كانوا قد أقاموا الدعوي رقم ٤٤٦٨ لسنة ٦ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري بطنطا بطلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار مديرية الشئون الاجتماعية بطنطا باستبعادهم من الترشيح لعضوية مجلس إدارة الجمعية الشرعية بقرية أبو مشهور مركز بركة السبع وما يترتب علي ذلك من آثار، تأسيسا علي أن اعتراض جهة الأمن - الذي قام عليه قرار الاستبعاد - قد خلا من وقائع محددة بعينها منسوب إليهم ارتكابها، مما يفقد القرار المطعون فيه سببه الصحيح، ويجعله مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة فقررت تلك المحكمة بجلستها المعقودة بتاريخ ١٩٩٩/٧/٢٧ وقف الدعوى وإحالتها للمحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص المادة الثانية من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وذلك لما تراءى لها من أن نص هذه المادة إذ اختص المحكمة الابتدائية بنظر المنازعات الناشئة عن هذا القانون بين الجهة الإدارية والجمعيات والمؤسسات الأهلية - مع أنها أنزعة إدارية - يكون قد استلب الاختصاص المعقود لمجلس الدولة في شأنها، بحسابه صاحب الولاية العامة في المنازعات الإدارية علي اختلاف صورها، وقاضيتها الطبيعي، مما يقيم شبهة مخالفته لأحكام المادتين ٨٦، ١٧٢ من الدستور. وحيث إن المادة الثانية من القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية تنص علي أنه " مع عدم الإخلال بأحكام القرار بالقانون رقم ٩١ لسنة ١٩٧١، يقصد بالجهة الإدارية في تطبيق أحكام القانون المرافق وزارة الشئون الاجتماعية، كما يقصد بالمحكمة المختصة، المحكمة الابتدائية الواقع في دائرة اختصاصها مركز إدارة الجمعية أو المؤسسة الأهلية أو الاتحاد العام أو النوعي أو الإقليمي بحسب الأحوال " . وحيث إن البين من القانون المشار إليه، أن المادة الثالثة من مواد إصداره قد حظرت علي أية جهة خاصة أن تمارس أي نشاط مما يدخل في أغراض الجمعيات والمؤسسات الأهلية، دون أن تتخذ شكل الجمعية أو المؤسسة الأهلية وفقا لأحكامه. وعرفت المادة (١) من القانون الجمعية بأنها كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معاً، لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول علي ربح مادي . وحدد القانون الأحوال التي يمتنع فيها علي الأفراد المشاركة في تأسيس الجمعيات، وأدرج كذلك البيانات التي يجب أن يشتمل عليها نظامها الأساسي، والذي تثبت للجمعية - بإجراء قيد ملخصه في السجل المعد لذلك لدي الجهة الإدارية المختصة - شخصيتها الاعتبارية، وأنشأ لجنة يتم تشكيلها سنويا بقرار من وزير العدل بدائرة اختصاص كل محكمة ابتدائية، جعل المشرع اللجوء إليها ابتداء شرطاً لقبول الدعوي - بشأن المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكامه بين الجمعية والجهة الإدارية - أمام تلك المحكمة التي اختصاصها النص الطعين بالفصل في هذه المنازعات، وقد تضمنت المواد ٦، ٧، ٨، ٢٣، ٣٤، ٤٢، ٤٦، ٦٢ منه القواعد المتعلقة بالتداعي في شأنها ونظرها، كما عين ذلك القانون الأغراض التي يجب أن تعمل الجمعية علي تحقيقها مبيناً ماهو محظور عليها منها، وحدد ماخوله لها من حقوق وماحملها به من التزامات، ورسم لها الأجهزة التي تتولي إدارتها وتصريف شئونها،

موضحاً لكل منها مهامها، والأعمال التي حظر علي أعضاء مجلس الإدارة القيام بها، كما تضمن القانون القواعد التي تحكم حل الجمعية وتصفية أموالها، وأفرد للجمعيات ذات النفع العام أحكاماً خاصة طواها علي مامنحه إياها من امتيازات السلطة العامة، وتناولت أحكامه - كذلك - إنشاء المؤسسات الأهلية وأسلوب إدارتها، وأحوال حلها وتصفيتها، كما نظمت الاتحادات النوعية والإقليمية التي تقوم الجمعيات والمؤسسات الأهلية بإنشائها فيما بينها، وكذلك الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية الذي يجمع الاتحادات المذكورة في عضويته، وخول القانون للجهة الإدارية المختصة حق الإشراف علي تلك الجمعيات وتوجيهها والرقابة عليها، وسوّغ لها الاعتراض علي ماتقدر أنه مخالف لأحكامه من قراراتها وتصرفاتها، وذلك وفقاً للقواعد وطبقاً للإجراءات المبينة فيه، وعني - أخيراً - بتحديد الجرائم الناشئة عن مخالفة أحكامه وتقرير عقوباتها - وحيث إنه من المقرر - وعلي ما اطرده عليه قضاء هذه المحكمة - أن التحقق من استيفاء النصوص القانونية لأوضاعها الشكلية يعتبر أمراً سابقاً بالضرورة علي الخوض في عيوبها الموضوعية ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية هي من مقوماتها، لا تقوم إلا بها ولا يكتمل بنينها أصلاً في غيابها، وبالتالي تفقد بتخلفها وجودها كقاعدة قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام ولا كذلك عيوبها الموضوعية، إذ يفترض بحثها - ومناطقها مخالفة النصوص القانونية المطعون عليها لقاعدة في الدستور من زاوية محتواها أو مضمونها - أن تكون هذه النصوص مستوفية لأوضاعها الشكلية - ذلك أن المطاعن الشكلية - وبالنظر إلي طبيعتها - لا يتصور أن يكون تحريها ووقفا علي حقيقتها، تاليا للنظر في المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين علي المحكمة الدستورية العليا أن تنتقصها - من تلقاء نفسها - بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروف عليها منحصراً في المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفاً إليها وحدها، ولا يحول قضاء هذه المحكمة برفض المطاعن الشكلية دون إثارة مناع موضوعية يدعي قيامها بهذه النصوص ذاتها، وذلك خلافاً للطعون الموضوعية، ومن ثم يكون الفصل في التعارض المدعي به بين نص قانوني ومضمون قاعدة في الدستور، بمثابة قضاء ضمني باستيفاء النص المطعون فيه للأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور فيه ومانعا من العودة لبحثها - وحيث إن المادة ١٩٥ من الدستور تنص علي أن : -" يؤخذ رأي مجلس الشوري فيما يلي :-

١ - ..... ٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور

٣ - ..... ٤ - ..... ٥ - ..... ٦ - .....

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب " - ومؤدي ذلك - وعلي ماجري عليه قضاء هذه المحكمة - أن عرض مشروعات هذه القوانين علي مجلس الشوري ليقول كلمته فيها لا يكون إلا وجوبياً، فلا فكاك منه ولا محيص عنه، ولا يسوغ التفريط فيه أو إغفاله، وإلا تقوض بنين القانون برتمته من أساسه، فإذا تحققت المحكمة من تخلف هذا الإجراء، تعين إسقاط القانون المشوب بذلك العوار الشكلي بكامل النصوص التي تضمنها، ولبات لغواً - بعدئذ - التعرض لبحث اتفاق بعضها مع الأحكام الموضوعية للدستور أو منافاتها لها - وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر علي أن ثمة شرطين يتعين اجتماعهما معاً لا اعتبار مشروع قانون معين مكملًا للدستور: (أولهما) أن يكون الدستور ابتداءً قد نص صراحةً في مسألة

بعينها علي أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لقانون أو في الحدود التي يبينها القانون أو طبقاً للأوضاع التي يقرها، فإن هو فعل، دل ذلك علي أن هذا التنظيم بلغ في تقديره درجة من الأهمية والثقل ليجوز معها أن يعهد به إلي أداة أدنى. (ثانيهما) أن يكون هذا التنظيم متصلاً بقاعدة كلية مما جرت الوثائق الدستورية علي احتوائها وإدراجها تحت نصوصها، وتلك هي القواعد الدستورية بطبيعتها التي لا تخلو منها في الأعم أية وثيقة دستورية، والتي يتعين كي يكون التنظيم التشريعي مكملاً لها أن يكون محدداً لمضمونها مفصلاً لحكمها مبيناً لحدودها، بما مؤده أن الشرط الأول وإن كان لازماً كأمر مبدئي يتعين التحقق من توافره قبل الفصل في أي نزاع حول ما إذا كان مشروع القانون المعروف يعد أو لا يعد مكملاً للدستور، إلا أنه ليس الشرط الوحيد، بل يتعين لاعتبار المشروع كذلك أن يقوم الشرطان معاً متضافرين استبعاداً لكل مشروع قانون لاتربطه أية صلة بالقواعد الدستورية الأصلية، بل يكون غريباً عنها مقمماً عليها. واجتماع هذين الشرطين مؤده أن معيار تحديد القوانين المكتملة للدستور، والتي يتعين أن يؤخذ فيها رأي مجلس الشورى قبل تقديمها إلي السلطة التشريعية ليجوز أن يكون شكلياً صرفاً، ولا موضوعياً بحتاً، بل قوامه مزاجية بين ملامح شكلية، وما ينبغي أن يتصل بها من العناصر الموضوعية، علي النحو المتقدم بيانه،

وحيث إن المواثيق الدولية قد اهتمت بالنص علي حق الفرد في تكوين الجمعيات ومن ذلك المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي تمت الموافقة عليه وإعلانه بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠/١٢/١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي حظر - بنص الفقرة الثانية من المادة ٢٢ - أن يوضع من القيود علي ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلام العام أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرماتهم. كما عنيت الدساتير المقارنة بالنص علي هذا الحق في وثائقها، فهو مستفاد مما تضمنه التعديل الأول الذي أدخل علي دستور الولايات المتحدة الأمريكية في ١٥/١٢/١٧٩١ والذي قرر الحق في الاجتماع، ونص عليه صراحة الدستور القائم في كل من: ألمانيا والأردن وتركيا ولبنان وتونس و المغرب والكويت واليمن وسوريا والبحرين والجزائر. وجرت كذلك الدساتير المصرية المتعاقبة - ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣، وانتهاء بالدستور الحالي - علي كفالة الحق في تأليف الجمعيات وهو مناصت عليه المادة ٥٥ من دستور سنة ١٩٧١ بقولها أن " للمواطنين حق تكوين الجمعيات علي الوجه المبين في القانون ... " وحيث إن الدستور حرص علي أن يفرض علي السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتأه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة - وفي الصدارة منها حرية الاجتماع - كي لاقتحم إحداها المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية، أو تتداخل معها، بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة، وكان تطوير هذه الحقوق والحريات وإنماؤها من خلال الجهود المتواصلة الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين الأمم المتحضرة، مطلباً أساسياً توكيداً لقيمتها الاجتماعية، وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بها، وقد واكب هذا السعي وعززه بروز دور المجتمع المدني ومنظّماته - من أحزاب وجمعيات أهلية ونقابات مهنية وعمالية - في مجال العمل الجمعي. وحيث إن منظمات المجتمع المدني - وعلي ماجري عليه قضاء هذه

المحكمة - هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي الكفيلة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع، عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة، ومن ثم تربية المواطنين علي ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من حوار حر بناء، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً، والعمل بكل الوسائل المشروعة علي ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام، والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية علي أداء أفضل للخدمات العامة، والحث علي حسن توزيع الموارد وتوجيهها، وعلي ترشيد الإنفاق العام، وإبراز دور القدوة . وبكل أولئك، تذيب المصادقية، وتحدد المسؤولية بكل صورها فلتشيع ولا تنمخ، ويتحقق العدل والنصفه وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة، فتتلاحم علي رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم . وحيث إن من المقرر أن حق المواطنين في تكوين الجمعيات الأهلية هو فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمخض تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم تتحل هذه الحرية إلي قاعدة أولية تمنحها بعض الدول - ومن بينها جمهورية مصر العربية - قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلي الجمعية التي يرى أنها أقدر علي التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفي انتقاء واحدة أو أكثر من هذه الجمعيات - حال تعددها - ليكون عضواً فيها، وما هذا الحق إلا جزء لا يتجزأ من حريته الشخصية، التي أعلي الدستور قدرها، فاعتبرها - بنص المادة ٤١ - من الحقوق الطبيعية، وكفل - أسوة بالدساتير المتقدمة - صونها وعدم المساس بها، ولم يجز الإخلال بها من خلال تنظيمها . وحيث إن ضمان الدستور - بنص المادة ٤٧ التي رددت ما اجتمعت عليه الدساتير المقارنة - لحرية التعبير عن الآراء، والتمكين من عرضها ونشرها سواء بالقول أو بالتصوير أو بطباعتها أو بتدوينها وغير ذلك من وسائل التعبير، قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها، وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاه، ولا تكون لها من فائدة، وبها يكون الأفراد أحراراً لا يتهيبون موقفاً، ولا يترددون وجلاً، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً، ذلك إن ما توخاه الدستور من خلال ضمان حرية التعبير - وعلي ما اطرد عليه قضاء هذه المحكمة - هو أن يكون التماس الآراء والأفكار وتلقيها عن الغير ونقلها إليه غير مقيد بالحدود الإقليمية علي اختلافها ولا منحصر في مصادر بذواتها تعد من قنواتها، بل قصد أن تتراعى آفاقها، وأن تتعدد مواردها وأدواتها، سعياً لتعدد الآراء، وابتغاء إرسائها علي قاعدة من حيده المعلومات ليكون ضوء الحقيقة مناراً لكل عمل، ومحوراً لكل اتجاه . بل إن حرية التعبير أبلغ ماتكون أثراً في مجال اتصالها بالشئون العامة، وعرض أوضاعها تبياناً لنواحي التقصير فيها، فقد أراد الدستور بضمانها أن تهيمن مفاهيمها علي مظاهر الحياة في أعماق منابقتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها علي العقل العام، وألا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه ولا عائقاً دون تدفقها . ومن المقرر كذلك إن حرية التعبير، وتفاعل الآراء التي تتولد عنها، لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها، سواء من ناحية فرض قيود مسبقة علي نشرها أو من ناحية العقوبة اللاحقة التي تتوخى قمعها . إذ يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها -وعلائية - تلك الأفكار التي تجول في عقولهم وي طرحونها عزمياً ولو عارضتها

السلطة العامة - إحداثا من جانبهم - وبالوسائل السلمية - لتغيير قد يكون مطلوبا، ومن ثم وجب القول بأن حرية التعبير التي كفلها الدستور هي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي، فلا يقوم إلا بها، ولا ينهض مستويا إلا عليها . وحيث إن حق الاجتماع - سواء كان حقا أصيلاً أم بافتراض أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققاً من خلاله أهدافها - أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما كوّن أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً معيناً جمعياً تحتويهم، يوظفون من خلالها خبراتهم وي طرحون آمالهم ويعرضون فيها كذلك لمصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع المنظم نافذة يطلون منها علي ما يعتدل في نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي، وكان الحق في إنشاء الجمعيات - وسواء كان الغرض منها اقتصادياً أو ثقافياً أو اجتماعياً أو غير ذلك - لا يعدو أن يكون عملاً اختيارياً، يرمي بالوسائل السلمية إلي تكوين إطار يعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم . ومن ثم فإن حق الاجتماع يتداخل مع حرية التعبير، مكوناً لأحد عناصر الحرية الشخصية التي لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والإجرائية التي يتطلبها الدستور أو يكفلها القانون، لازماً اقتضاء حتى لو لم يرد بشأنه نص في الدستور، كافلاً للحقوق التي أحصاها ضماناتها، محققاً فعاليتها، سابقاً علي وجود الدساتير ذاتها، مرتبطاً بالمدنية في مختلف مراحل تطورها، كامناً في النفس البشرية تدعو إليه فطرتها، وهو فوق هذا من الحقوق التي لا يجوز تهمةيشها أو إجهاضها . بل إن حرية التعبير ذاتها تفقد قيمتها إذا جحد المشرع حق من يلودون بها في الاجتماع المنظم، وحجب بذلك تبادل الآراء في دائرة أعرض بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها البعض، ويعطل تدفق الآراء التي تتصل باتخاذ القرار، ويعوق انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تنميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع . كذلك فإن هدم حرية الاجتماع إنما يقوض الأسس التي لا يقوم بدونها نظام للحكم يكون مستندا إلي الإرادة الشعبية، ومن ثم فقد صار لازماً - وعلي ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة - امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون، وفي الحدود التي تتسامح فيها النظم الديمقراطية، وترتضيها القيم التي تدعو إليها، ولا يجوز - بالتالي- أن تفرض السلطة التشريعية على حرية الاجتماع قيوداً من أجل تنظيمها، إلا إذا حملتها عليها خطورة المصالح التي وجهتها لتقريرها، وكان لها كذلك سند من ثقلها وضرورتها، وكان تدخلها - من خلال هذه القيود - بقدر حدة هذه المصالح ومداهها . وحيث إنه يبين من جميع ما تقدم أن حق المواطنين في تأليف الجمعيات الأهلية، وما يستصعبه - لزوماً - مما سلف بيانه من حقوقهم وحررياتهم العامة الأخرى، هي جميعاً أصول دستورية ثابتة، يباشرها الفرد متألفة فيما بينها، ومتداخلة مع بعضها البعض، تتساند معاً، ويعضد كل منها الآخر في نسيج متكامل يحتل من الوثائق الدستورية مكاناً سامقاً . وحيث إنه إذ كان ذلك، وكان الدستور قد عهد - بنص المادة ٥٥ - إلي القانون بتنظيم الحق في تكوين الجمعيات، ووضع قواعد ممارسته، وكان القانون الطعين قد احتوي تنظيمياً شاملاً للجمعيات والمؤسسات الأهلية، رسم المشرع من خلاله لحق الأفراد في إنشائها وإدارة وتصريف شئونها وانقضائها وتصفية أموالها، أطره وأحكام مباشرته، وكان هذا التنظيم قد عرض - بالضرورة - لما يرتبط ويتصل بهذا الحق من حقوقهم العامة في الاجتماع والحرية الشخصية وحرية التعبير عن الرأي، فإن التنظيم الوارد بالقانون المشار إليه يكون

متصلاً - من ثم - في جوانبه تلك بهذه الأصول التي ما فتئت الوثائق الدستورية تحرص علي إدراج قواعدها الكلية ضمن نصوصها، بما يضيف عليها الطبيعة الدستورية الخالصة فضلاً عما هو مقرر من أن تنظيم ولاية القضاء - والتي تناولها القانون المذكور ببعض نصوصه - تدخل ضمن المسائل التي تتصف بهذه الطبيعة أيضاً متي كان ذلك، فإن القانون المطعون فيه يكون قد توافر في شأنه العنصران الشكلي والموضوعي - المتقدم بيانهما - اللازمان لارتقائه إلي مصاف القوانين المكتملة للدستور وإذ كان البين من كتاب أمين عام مجلس الشورى رقم ٨٣ بتاريخ ١١/٧/١٩٩٩ المرفق بالأوراق أن هذا القانون - بوصفه كذلك - لم يعرض مشروعه علي مجلس الشورى لأخذ رأيه فيه، فإنه يكون مشوباً بمخالفة نص المادة ١٩٥ من الدستور - وحيث إنه لما كان ماتقداً، وكان العيب الدستوري المشار إليه قد شمل قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصادر بالقانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بتمامه، فإن القضاء بعدم دستوريته برمته يكون متعيناً، وذلك دون حاجة إلي الخوض فيما اتصل ببعض نصوصه من عوار دستوري موضوعي باستلابه الأنزعة الإدارية الناشئة عنه من مجلس الدولة الذي اختصه الدستور بولاية الفصل فيها باعتباره قاضيها الطبيعي

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات والأهلية.

\* \* \*

١٠- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من البند ( ب ) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ .

( قضية رقم 163 لسنة 20 قضائية )

حالة المادة القانونية:

نص الفقرة الثانية من البند ( ب ) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ .

نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٥ أغسطس سنة ٢٠٠٠ الموافق ٥ جمادى الأولى سنة ١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : ماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلي  
محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد  
العاصى.

وحضور السيد المستشار /عبد الوهاب عبد الرازق... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

بعد أن أحالت محكمة الإسكندرية الابتدائية ملف الدعوى رقم ٢٠٦٤ لسنة ١٩٩٧ عمال.....

الإجراءات

بتاريخ الثالث عشر من أغسطس سنة ١٩٩٨، ورد إلى قلم كتاب المحكمة، ملف الدعوى رقم ٢٠٦٤ لسنة ١٩٩٧ عمال الإسكندرية، بعد أن قضت محكمة الإسكندرية الابتدائية بوقف الدعوى وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية الفقرة الثانية من البند (ب) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ . وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم أصلياً بعدم اختصاص المحكمة الدستورية العليا بنظر الدعوى، واحتياطياً بعدم قبولها أو رفضها . 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 حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعيات كن قد أقمن الدعوى رقم ٢٠٦٤ لسنة ١٩٩٧ عمال أمام محكمة الإسكندرية الابتدائية ضد المدعى عليهما، بطلب الحكم بإلزامهما بتسليمهن أرضا زراعية مساوية - مساحة وسعراً - لحصة العاملين من الرجال مقابل تركهن وظائفهن، قولاً بأن الفقرة الثانية من البند (ب) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ قد قصرت تملكهن على حصة مقدارها ٥٠% من الحصة التي يحصل عليها الرجال، وبجلسة ١٩٩٨/٤/١٩ قضت تلك المحكمة بوقف الدعوى وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا، للفصل في دستورية هذا النص، لما تراءى لها من مخالفته لأحكام المواد ٧ و٨ و٣٢ و٣٤ من الدستور . وحيث إن قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١، ينص في المادة الأولى منه على أن : "يتم تملك الراغبين من العاملين بهيئة القطاع العام للتنمية الزراعية وشركاتها أراضي زراعية وفقاً للأسس والقواعد التالية :- ( أ ) شروط الانتفاع بالتمليك ك :- .....

..... ( ب ) حصص التملك : يملك العامل من الرجال الذي على درجة مالية ممن تنطبق عليه الشروط السابقة بحصة تملك كاملة، وإذا كان هو وزوجته ممن تنطبق عليهم شروط التملك فتملك الزوجة حصتها كاملة حسبما ينطبق عليها من شروط إذا لم يستفد الزوج من التملك . - إذا كان العامل من السيدات أو الأنسات وأزواجهن ممن غير العاملين بجهات التملك يملكون ٥٠% من حصة الرجال " . - .....

" وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الولاية التي تباشرها في مجال الرقابة على الدستورية، إنما تتعلق بالنصوص القانونية أيما كان محلها أو موضوعها أو نطاق تطبيقها أو السلطة التي أقرتها أو أصدرتها؛ وأن غايتها رد النصوص القانونية المطعون عليها إلى أحكام الدستور تثبتاً من اتفاقها أو اختلافها معها، فلا تمثل محل هذه الرقابة إلا في القانون بمعناه الموضوعي، محددًا على ضوء قاعدة قانونية يرتبط مجال أعمالها بتعدد تطبيقاتها، سواء أقرتها السلطة التشريعية أو أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها التي ناطها الدستور بها، وهو ما يعني انتفاء تخصيصها، فلا تنقيد بحالة بذاتها تستنفد بها القاعدة القانونية مجال تطبيقها، ولا بشخص معين يستغرق نطاق سريانها . متى كان ذلك، وكان القرار المطعون فيه ينظم تملك العاملين بهيئة القطاع العام للتنمية الزراعية وشركاتها لأراض زراعية تخصصها، فإنه بذلك يكون منصرفاً إليهم في مجموعهم، منظمًا شروط الحصول عليها من خلال قاعدة قانونية مجردة ينحل مضمونها إلى لائحة تنبسط عليها الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة عملاً بنص المادة ١٧٥ من الدستور . وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن تتوافر علاقة منطقية بينها وبين المصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تُدعى هذه المحكمة لنظرها، لازماً للفصل في ما يرتبط بها من الطلبات الموضوعية، وكانت المدعيات قد استهدفن بنزاعهن الموضوعي تملك كل منهن قطعة أرض زراعية مساوية للحصة المقررة للرجال، فإن مصلحتهن في الدعوى الدستورية -

وبقدر اتصالها بالنصوص التي تضمنها القرار المطعون فيه - تنحصر فيما اشتمل عليه هذا القرار من النص على تملكهن حصة قدرها خمسون في المائة من الحصة المقررة للرجال، وهي القاعدة التي تضمنتها الفقرة الثانية من البند (ب) من المادة الأولى من القرار الطعين - دون غيرها - فلا يكون إبطالها من خلال الدعوى الدستورية إلا كإبطال لمصلحتهن الشخصية . وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، أنها سلطة تقديرية مالم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من انطلاقها، وتعتبر تخوما لها لا يجوز اقتحامها أو تخطيها، وكان الدستور إذ يعهد إلى أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية بتنظيم موضوع معين، فإن القواعد القانونية التي تصدر عن أيتهما في هذا النطاق، لا يجوز أن تنال من الحقوق التي كفل الدستور أصلها سواء بنقضها أو انتقاصها من أطرافها، وإلا كان ذلك عدوانا على مجالاتها الحيوية من خلال إهدارها أو تهيمشها . وحيث إن الدستور تضمن مادتين تقيمان مبدأ مساواة المرأة بالرجل، أو لاهما مادته الحادية عشرة التي تكفل الدولة بمقتضاها التوفيق بين واجبات المرأة نحو أسرتها وعملها في مجتمعها، وكذلك مساواتها بالرجل في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية؛ وثانيتها مادته الأربعون التي حظر الدستور بموجبها التمييز بين الرجل والمرأة سواء في مجال حقوقهم أو حرياتهم، على أساس من الجنس، بما مؤداه تكامل هاتين المادتين واتجاههما لتحقيق الأغراض عينها، ذلك أن الأصل في النصوص التي يتضمنها الدستور هو تساندها فيما بينها، واتفاقها مع بعضها البعض في صون القيم والمثل العليا التي احتضنها الدستور ولا يتصور بالتالي تعارضها أو تماحيها، ولا علو بعضها على بعض، بل تجمعها تلك الوحدة العضوية التي تقيم من بنيانها نسيجا متضافرا يحول دون تهادمها . وحيث إن الفرص التي كفلها الدستور للمواطنين فيما بينهم، تفترض تكافؤها؛ وتدخل الدولة إيجابيا لضمان عدالة توزيعها على من يتزاحمون عليها ويستبقون للفوز بها، وضرورة ترتيبهم بالتالي فيما بينهم على ضوء قواعد يملئها التبصر والاعتدال؛ وهو ما يعنى أن موضوعية شروط النفاذ إليها، مناطها تلك العلاقة المنطقية التي تربطها بأهدافها فلا تتفصل عنها . ولا يجوز بالتالي حجبها عن مستحقها، ولا إنكارها لاعتبار لا يتعلق بطبيعتها، ولا بمتطلباتها . وحيث إن من المقرر أن عمل المرأة في مجتمعها - وأيا كانت الصورة التي يتخذها - هو من الحقوق التي كفلها الدستور لها بمراعاة التوفيق بين هذا العمل وواجباتها قبل أسرتها . فإذا منعها المشرع - بغير سند موضوعي مبرر - من الحصول على حصة كاملة من الأرض الزراعية - شأنها شأن العاملين من الرجال - فإن القول بتكافؤهما في الفرص التي أتاحتها هذه الجهة لنيلها، أو بتساويهما في شروط النفاذ إليها، ينحل بهتاناً يؤيده أن القرار رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ المشار إليه، ماكفل للعاملين ميزة الحصول على أراض زراعية تملكها جهة عملهم، وتقوم بتوزيعها عليهم، بعيدا عن الأغراض التي ربطها بها، وأخصها استثارة اهتمامهم بالتنمية الزراعية تطويراً لها . ولا يلتزم وهذه الأغراض، إنكار حق المرأة كاملاً في تلك الميزة، ولو كانت مستوفية شرائطها، وإلا كان هذا الحرمان عدواناً مبيهاً . وحيث إن ضمان الدستور للحق في الملكية الخاصة - على ما تفضى به المادتان ٣٢ و٣٤ من الدستور - لا يقتصر على صون ما يكون قائماً فعلاً من مصادرها، وإنما تمتد الحماية التي كفلها لهذه الملكية إلى فرص كسبها - والأصل فيها هو الإطلاق - فلا يجوز تقييدها دون ماضورة تقتضيها مصلحة مشروعة، ويندرج تحتها قيد الحد الأقصى المقرر في شأن

الملكية الزراعية عملاً بنص المادة ٣٧ من الدستور التي قصد بها أن يؤمن الفلاح والعامل الزراعي من صور الاستغلال على اختلافها . والعاملون بجهات التمليك من الكادحين غالباً، وفرصهم التي أتاحتها المشرع للحصول منها على أراض زراعية، هي الطريق لتملكها وتنميتها، فإذا أغلق اعتسافاً دون أحدهم، كان ذلك إخلالاً بفرص كسبها . وحيث إن القول بأن الفرص التي أتاحتها المشرع للحصول على أراض زراعية، محدودة بطبيعتها، فلا يكون مخالفاً للدستور تنظيم استحقاقها، مردود أولاً : بأن تأسيس المواطنين لمجتمعهم على قاعدة التضامن الاجتماعي وفقاً لنص المادة ٧ من الدستور، مؤداه تداخل مصالحهم لا تصادمها، وإمكان التوفيق بينها ومزاوجتها ببعض عند تعارضها بما يرضى القيم التي يؤمنون بها، فلا يتقدم على ضوئها فريق على غيره انتهازاً، ولا ينال قدر من الحقوق يكون بها - دون مقتض - أكثر امتيازاً من سواه، بل يتمتعون جميعاً بالحقوق عينها - التي تتكافأ مراكزهم القانونية قبلها - وبالوسائل ذاتها التي تعينهم على ممارستها . ومردود ثانياً : بأن الفرص التي هيأها المشرع للعاملين في التنمية الزراعية - وأياً كان عددها - ينبغي دوماً أن تتحدد وفقاً لأسس موضوعية لا تتباين تطبيقاتها . وما جرى به النص الطعين من ألا يخص العاملة من الأرض الزراعية سوى نصف الحصة المقررة للعاملين من الرجال، إذا كان زوجها ممن لا يعملون بجهات التمليك، مؤداه انتقاص حصتها دون أن يكون ذلك راجعاً إلى ضوابط موضوعية؛ بل إقصاؤها تماماً عن فرص الحصول على حصة كاملة، فلا يكون الحرمان منها متصلاً بقواعد منطقية تطبقها جهة العمل في شأن من يطلبونها، بل إهداراً دائماً للحق فيها . وحيث إنه متى كان ذلك، فإن النص المطعون فيه - وفي حدود المصلحة في الدعوى الماثلة - يكون مخالفاً لأحكام المواد ٧ و ٨ و ١١ و ٣٢ و ٣٤ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من البند ( ب ) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ .

\* \* \*

١١- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ فى شأن البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى فيما تضمنه من حق البنوك التابعة له فى تحصيل مستحققاتها لدى الغير بطريق الحجز الإدارى عن خريق مندوبيها.  
( قضية رقم 172 لسنة 20 قضائية )

### حالة المادة القانونية:

الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ فى شأن البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى- لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

### نص الحكم كاملا

#### باسم الشعب

### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤ مارس سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٨ ذو القعدة سنة

١٤٢٠هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: فاروق عبد الرحيم غنيم و حمدى محمد على  
والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود  
منصور.

وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٧٢ لسنة ٢٠ قضائية " دستورية.....

### الإجراءات

بتاريخ التاسع من سبتمبر سنة ١٩٩٨، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ فى شأن البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى . قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى واحتياطياً برفضها. 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 المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٢٢١٠ لسنة ١٩٩٢ - أمام محكمة تنفيذ الإسكندرية - بطلب بطلان الحجز الإداري الذي أوقعه بنك التنمية والائتمان الزراعي بالبحيرة على العقار المملوك له وآخرين والمبين الحدود والمعالم بصحيفة تلك الدعوى، وفاء لدين مستحق للبنك قبله، وإذ قضت تلك المحكمة بوقف إجراءات بيع العقار المحجوز عليه مؤقتاً إلى أن يقضى نهائياً في المنازعة في أصل الدين المنفذ به، فقد طعن المدعى عليهما الثالث والرابع على ذلك الحكم بالاستئناف رقم ١٢٢ لسنة ١٩٩٨ أمام محكمة الإسكندرية الابتدائية التي قضت بإلغاء الحكم المستأنف والاستمرار في إجراءات بيع العقار المحجوز عليه، فطعن المدعى على الحكم الأخير بالتماس إعادة النظر، وأثناء نظره دفع بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع وصرحت له بإقامة دعواه الدستورية، فقد أقام الدعوى الماثلة . وحيث إن الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ في شأن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي تنص على أنه " يكون لمستحقات البنك الرئيسي والبنوك التابعة له لدى الغير امتياز عام على جميع أموال المدين من منقول وعقار وتستوفى مباشرة بعد المصروفات القضائية، ولها حق تحصيلها بطريق الحجز الإداري عن طريق مندوبيها " . وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - تحدد للخصومة الدستورية نطاقها، فلا تندرج تحتها إلا النصوص التشريعية التي يؤثر الحكم بصحتها أو بطلانها على النزاع الموضوعي دون ماسواها . إذ كان ذلك، وكان الطلب المطروح في المنازعة الموضوعية هو بطلان الحجز الإداري الذي أوقعه المدعى عليه الأخير على عقار المدعى، بوصفه مديناً له بالمبلغ المنفذ به، فإن مصلحة المدعى الشخصية تقتصر على ما يحتمل إليه من النص الطعين للفصل في هذا الطلب؛ ومن ثم فإن نطاق الخصومة الدستورية الراهنة يتحدد بما خوله نص الفقرة الأولى من المادة ١٩ المطعون عليها، بنوك التنمية والائتمان الزراعي التابعة - ومنها البنك الحاجز - من حق تحصيل مستحقاتها لدى الغير بطريق الحجز الإداري عن طريق مندوبيها، دون ما عدا ذلك من أحكامه الأخرى . وحيث إن المدعى ينعي على النص المطعون فيه - محدداً إطاراً على النحو المتقدم مخالفته مبدأ مساواة المواطنين في الحقوق والواجبات الذي قرره الدستور بنص المادة (٤٠) تأسيساً على أنه أثر بنوك التنمية والائتمان الزراعي - دون مثيلاتها من البنوك القائمة بذات نشاطها المصرفي والتجاري - بميزة تحصيل مستحقاتها بطريق الحجز الإداري، وإخلاله كذلك بمبدأ سيادة القانون وبمبدأ خضوع الدولة للقانون تأسيساً على أن الحجز الإداري يعتبر ميزة استثنائية يقتصر الحق في استعمالها على جهة الإدارة ولا يجوز مدها إلى غيرها، وإهداره كذلك أحكام المادة ٦٨ من الدستور، على سند من أن مؤدى حق التقاضي الذي قرره هذه المادة أن يكون اقتضاء الحقوق من خلال المحاكم التي تُعمل نظرتها المحايدة فصلاً فيما يثور من نزاع في شأنها، وذلك خلافاً للحجز الإداري الذي يقيم الدائن خصماً وحكماً في آن واحد . وحيث إن المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه تنص على أن تحول المؤسسة

المصرية العامة للانتمان الزراعى والتعاونى إلى هيئة عامة قابضة يكون لها شخصية اعتبارية مستقلة تسمى البنك الرئيسى للتنمية والانتمان الزراعى، وتتبعه بنوك التسليف الزراعى والتعاونى المنشأة طبقاً لأحكام القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤ بالمحافظات، وتسمى بنوك التنمية الزراعية، وتتولى تحقيق أغراض البنك الرئيسى فى النطاق الذى يحدده لها؛ كما نصت المادة (٣) على أن يتولى البنك الرئيسى التخطيط المركزى للانتمان الزراعى والتمويل التعاونى على مستوى الجمهورية ومتابعة برامجها ورقابة تنفيذه فى إطار السياسة العامة للدولة، والعمل على تمويل هذا الانتمان وتوفير كافة مستلزمات الإنتاج سواء بالاستيراد أو من الإنتاج المحلى، ووضع سياسة توزيعها بالنقد أو الأجل، كما يتولى وضع سياسة دعم المنشآت التى تعمل لمنفعة الزراعة والتعاون وتقديم التمويل والخدمات المصرفية للوحدات المحلية ومشروعات الجمعيات التعاونية على اختلاف أغراضها، والقيام بجميع الأعمال المصرفية لخدمة أغراض الاستيراد والتصدير فى مجالات نشاط البنك، وقضت المادة (٤) بأن تقوم بنوك التنمية والانتمان الزراعى بالمحافظات بإقراض الجمعيات التعاونية الزراعية لمباشرة جميع الأغراض الإنتاجية التى تقوم عليها، وكذلك إقراض المنشآت التى تعمل فى التنمية الزراعية وتأسيسها أو المشاركة فيها، وإقراض الزراع بما فيهم أعضاء هذه الجمعيات، والقيام بالعمليات المصرفية التى تخدم أغراض الجمعيات التعاونية وأعضائها، وقبول الودائع والمدخرات من المتعاملين ومن الجمعيات التعاونية وأعضائها؛ واعتبرت المادة (٥) أموال البنك الرئيسى أموالاً مملوكة للدولة ملكية خاصة؛ وألزمت المادة (٦) البنك الرئيسى والبنوك التابعة له بتطبيق نظم وأساليب الإدارة المعمول بها فى المنشآت المصرفية والتجارية دون التقيد بالنظم والقواعد الإدارية والمالية المعمول بها فى الحكومة والقطاع العام، ويتم إعداد موازنة خاصة لكل بنك منها - وفقاً للمادة ١٧ - باتباع القواعد الخاصة بموازنة الجهاز المصرفى . ونصت المادة (٢٠) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه على أن تسرى على البنك الرئيسى والبنوك التابعة له أحكام القانون رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧ بإصدار قانون البنوك والانتمان والقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ بشأن البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص فيه، كما قضت المادة (٢٥) بأن تسرى على البنوك التابعة المشار إليها أحكام القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة للانتمان الزراعى والتعاونى والبنوك التابعة لها فى المحافظات والذى تقضى المادة (٥) منه بأن تتخذ هذه البنوك التابعة شكل الشركات المساهمة . وحيث إن مؤدى النصوص التشريعية المتقدمة أن البنك الرئيسى للتنمية والانتمان الزراعى وإن كان من أشخاص القانون العام باعتباره هيئة عامة قابضة، إلا أن البنوك التابعة له تعمل بوصفها شركات مساهمة، ولها استقلالها وذاتيتها من الناحيتين المالية والإدارية فى الحدود المبينة فى القانون، كما أن أعمالها تعتبر من قبيل الأعمال المصرفية وتتم إدارتها وتصريفها وفق نظم وأساليب الإدارة المعمول بها فى المنشآت المصرفية والتجارية، وتسعى من خلالها إلى تحقيق الربح وتبشرها طبقاً لأحكام القانون الخاص وبالوسائل التى ينتهجها، ومن ثم ينحسر عن نشاطها الطابع الإدارى . وحيث إن الأصل فى الحقوق التى يقتضيتها أصحابها جبراً من المدنيين بها هو أن يكون حملهم على إيفائها من خلال وسائل التنفيذ التى رسمها قانون المرافعات المدنية والتجارية، وقوامها أن التنفيذ قسراً لاقتضاءها

يلحق بالمدين بها أثراً خطيرة لاجوز أن يتحملها، إلا إذا كان بيد دائنه - وقبل البدء في التنفيذ - سند به، وهو ما يعني أن الحق في التنفيذ لا يوجد بغير سند تنفيذي . وحيث إن قانون الحجز الإداري رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ - وعلى ما تنص عليه المادة ٧٥ منه - يعتبر استثناء من القواعد التي تضمنها قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التنفيذ الجبري، ذلك أن القواعد التي رسمها قانون الحجز الإداري لإجراءاته تعتبر أصلاً يحكمها فلا ينظمها قانون المرافعات المدنية والتجارية إلا في المسائل التي لم يرد النص عليها في قانون الحجز الإداري، وبما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون . وقد تمثل الخروج على القواعد التي حددها قانون المرافعات المدنية والتجارية للتنفيذ الجبري، فيما تنص عليه المادة الثانية من قانون الحجز الإداري، من أن إجراءات هذا الحجز يجوز اتخاذها بناء على أمر مكتوب صادر من الوزير أو رئيس المصلحة أو المحافظ أو المدير أو ممثل الشخص الاعتباري العام حسب الأحوال، أو من ينييه كل من هؤلاء في ذلك كتابة، بما مؤداه أن تتخذ جهة الإدارة بنفسها - ومن أجل الحصول على مستحقاتها - قراراً باقتضائها يكون معادلاً لسند التنفيذ بها جبراً، ومتضمناً تحديداً من جانبها للحقوق التي تدعيها سواء تعلق الأمر بمصدرها أو بمقدارها، وهو ما يعني أن يكون تقديرها - وقد أفرغ في شكل قرار صادر منها - سنداً تنفيذياً . وحيث إن القواعد التي تضمنها قانون الحجز الإداري غايتها أن يكون بيد أشخاص القانون العام وسائل ميسرة تمكنها من تحصيل حقوقها وهي بحسب طبيعتها أموال عامة تمثل الطاقة المحركة لحسن سير المرافق العامة وانتظامها؛ فلا يتقيد اقتضاؤها جبراً عن مدينيها بالقواعد التي فصلها قانون المرافعات المدنية والتجارية في شأن التنفيذ الجبري، وإنما تعتبر استثناء منها، وامتيازاً مقررراً لصالحها يجعلها دائماً في مركز المدعى عليه؛ ذلك أن قرار جهة الإدارة بإسناد ديون تدعيها إلى آخرين، يفيد أن قولها بوجودها وتحديدها لمقدارها، يعتبر سنداً تنفيذياً بها، يغنيها عن اللجوء إلى القضاء لإثباتها، فلا يبقى مركزها مساوياً لمركز مدينيها، بل يكون قرارها بالديون التي تطلبها منهم، سابقاً على التدليل عليها من جهتها، وناقلاً إليهم مهمة نفيها . وهذه الطبيعة الاستثنائية لقواعد الحجز الإداري تقتضي أن يكون نطاق تطبيقها - وعلى ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - مرتبطاً بأهدافها ومتصلاً بتسيير جهة الإدارة لمرافقها، فلا يجوز نقل هذه القواعد إلى غير مجالها، ولا إليها ثوباً مجافياً لحقيقتها، وعلى الأخص بالنظر إلى أن الديون التي تدعيها تُعامل بافتراض ثبوتها في حق من تراهم ملتزمين بها أو مسئولين عنها. وهو افتراض إذا جاز في شأن ديون تطلبها جهة الإدارة لنفسها، وتقتضيها بوسائل استثنائية في طبيعتها، تجاوز بها ما يكون مألوفاً من صور التعامل في العلاقات الناشئة عن روابط القانون الخاص، إلا أن بسطها وتقرير سريانها في شأن ما ينشأ عن العمليات المصرفية التي تباشرها بنوك التنمية الزراعية الفرعية بالمحافظات التابعة للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي من ديون تدعيها قبل عملائها - والأصل فيها التحوط لأدلتها وتوثيقها، وتكافؤ أطرافها في مجال إثباتها ونفيها - مؤداه إلحاق نشاطها بالأعمال التي ينهض عليها النشاط الإداري في المرافق العامة؛ باعتبارها من جنسها، وإخضاع تحصيل الديون التي تطلبها من عملائها - ودون مقتضى - لقواعد تنافي بصرامتها مرونة عملياتها وتجارتها، واطمئنان عملائها إليها فيما يحصلون عليه من ائتمان منها . وحيث إنه إذ كان ذلك، فإن النص المطعون فيه يكون مخالفاً لنص المادة ٦٥ من

الدستور، ذلك أن مبدأ الخضوع للقانون المقرر بها، يفترض تقييد أشخاص القانون الخاص في مجال نشاطها المصرفي، بقواعد ووسائل هذا القانون دون غيرها، فلا يكون الخروج عليها إلّا ضرورة، وبقدرها؛ فإذا انتفت تلك الضرورة وتجاوز النص الطعين القدر اللازم لمواجهتها فإنه يكون قد وقع في حماة المخالفة الدستورية .

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة ١٩ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ في شأن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي فيما تضمنه من حق البنوك التابعة له في تحصيل مستحققاتها لدى الغير بطريق الحجز الإداري عن طريق مندوبيها، وألّزمت الحكومة المصرفيات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

١٢- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وذلك فيما تضمنه من حرمان أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين من مكافأة العضوية .  
( قضية رقم 180 لسنة 20 قضائية )

### حالة المادة القانونية:

الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

### نص الحكم كاملاً

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ١ يناير سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٤ رمضان سنة ١٤٢٠هـ

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ محمد ولى الدين جلال.... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين فاروق عبد الرحيم غنيم و حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلي محمود منصور.. وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق .....رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٨٠ لسنة ٢٠ قضائية " دستورية..."

### الإجراءات

بتاريخ ٢٤ من سبتمبر سنة ١٩٩٨ أودع المدعيان صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبين الحكم بعدم دستورية الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، وذلك فيما تضمنته من قصر مكافأة العضوية على رئيس وأعضاء مجلس الإدارة المعينين دون المنتخبين. 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 بجلسة اليوم

### المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعين - باعتبارهما عضوين منتخبين عن العمال بمجلس إدارة شركة مصر للاستوديوهات والإنتاج السينمائي التابعة للشركة القابضة للإسكان والسياحة والسينما - كانا قد أقاما الدعوى رقم ٦٣٥ لسنة ١٩٩٧ أمام محكمة بولاق الذكور الجزئية طالبين الحكم بإلغاء القرار الصادر بوقف صرف مكافأة العضوية المقررة للأعضاء المنتخبين وبأحقيتهما في صرفها اعتبارا من شهر أغسطس ١٩٩٧ ومايترتب على ذلك من آثار، على سند من انتفاء مبرر التمييز في منحها بين الأعضاء المعيّنين والمنتخبين، وأثناء نظر الدعوى دفع المدعيان بعدم دستورية الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ فيما تضمنته من قصر مكافأة العضوية على رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة المعيّنين دون المنتخبين، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع، وصرحت للمدعين بإتخاذ إجراءات الطعن بعدم الدستورية، فقد أقاما الدعوى الماثلة. وحيث إن المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ - المطعون على فقرتها الرابعة - تنص على مايتى :- " مع مراعاة أحكام المادة ٤ من هذا القانون، يتولى إدارة الشركة التي يملك رأس مالها بأكملها شركة قابضة بمفردها أو بالاشتراك مع شركات قابضة أخرى أو أشخاص عامة أو بنوك القطاع العام، مجلس إدارة يعين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ..... ويتكون مجلس الإدارة من عدد فردي من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على تسعة، بما فيهم رئيس المجلس على النحو التالي : - أ - رئيس غير متفرغ من ذوى الخبرة، تعينه الجمعية العامة للشركة بناء على ترشيح مجلس إدارة الشركة القابضة . ب - أعضاء غير متفرغين يعينهم مجلس إدارة الشركة القابضة من ذوى الخبرة يمثلون الجهات المساهمة فى الشركة، ويكون عددهم نصف عدد أعضاء المجلس . ج - عدد من الأعضاء مماثل لعدد الأعضاء من ذوى الخبرة يتم انتخابهم من العاملين بالشركة طبقا لأحكام القانون المنظم لذلك . د - رئيس اللجنة النقابية ..... وتحدد الجمعية العامة مايقضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس المشار إليهم فى البندين ( أ ، ب ) من الفقرة السابقة من مكافآت العضوية، كما يحدد النظام الأساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة ٣٤ من هذا القانون . وتحدد الجمعية العامة بدل حضور الجلسات الذى يقضاه أعضاء المجلس، ومايستحقه أعضاؤه المنتخبون من مكافأة سنوية ... " .

وحيث إن المدعين إذ يستهدفان بزعاهما الموضوعى مساواتهما بأعضاء مجلس الإدارة المعيّنين فى مجال استحقاق مكافأة العضوية، وكانت الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام هى التى تحول دون إجابتها إلى طلبهما بما تضمنته من قصر مكافأة العضوية على أعضاء مجلس الإدارة المعيّنين دون غيرهم، فإن تقرير صحة أو بطلان النص المطعون فيه - فى هذا النطاق - يؤثر بالضرورة على النزاع الموضوعى، وتتوافر للمدعين بذلك مصلحة شخصية مباشرة فى إقامة الدعوى الماثلة . وحيث إن المدعين ينعين على النص الطعين - محددنا نطاقا على ماتقدم - مخالفته للمواد ٧ و ١٣ و ٢٣ و ٤٠ و ٦٢ من الدستور باعتباره قد انطوى على تمييز غير مبرر بين أعضاء مجلس الإدارة المعيّنين ونظرائهم المنتخبين فى شأن مكافأة

العضوية رغم تماثلهم جميعاً في المركز القانوني، فأهدر بذلك مبدأ المساواة أمام القانون ونقض مبدأ التضامن الاجتماعي، فضلاً عن إخلاله بحق العمل، وبقاعدة ربط الأجر بالإنتاج تحقيقاً لزيادة الدخل القومي. وحيث إن السلطة التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق وإن كان الأصل فيها هو إطلاقها، إلا أن القيود التي قد يفرضها الدستور لصون هذه الحقوق من صور العدوان المحتمل عليها، هي التي تبين تخوم الدائرة التي لا يجوز أن يتداخل التنظيم التشريعي فيها هادماً للحقوق التي يكفلها الدستور، أو مؤثراً في محتواها بما ينال منها. ومن ثم تمثل هذه الدائرة مجالاً حيويماً لا يتنفس الحق إلا من خلالها، ولا يكون تنظيم الحق ممكناً من زاوية دستورية إلا فيما وراء حدودها الخارجية، ليكون اقتحامها مجانباً لتنظيمه، وعدواناً عليه أدخل إلى مصادره أو تقييده. كذلك لا يجوز أن تفصل النصوص القانونية التي نظم بها المشرع موضوعاً محدداً عن أهدافها، بل يجب أن تكون هذه النصوص مدخلاً إليها وموطناً لأشباع مصلحة عامة لها اعتبارها، ومرد ذلك، أن كل تنظيم تشريعي لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصوداً لذاته، بل مرماه إنفاذ أغراض بعينها يتوخاها، وتعكس مشروعيته إطاراً للمصلحة العامة التي أقام المشرع عليها هذا التنظيم باعتباره أداة تحقيقها، وطريق الوصول إليها. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن العمل - وفي إطار الخصائص التي يقوم عليها باعتباره حقاً وواجباً وشرفاً وفقاً للمادة ١٣ من الدستور - مكفول من الدولة سواء بتشريعاتها أو بغير ذلك من التدابير. وإعلاؤها لقدر العمل وارتقاؤها بقيمتها، يحملها على تقدير من يمتازون فيه، ليكون التمايز في أداء العاملين، مدخلاً للمفاضلة بينهم. وهو ما يعنى بالضرورة أن الشروط الموضوعية وحدها، هي التي يعتد بها في تقدير العمل وتحديد المقابل المستحق عنه، والأوضاع التي ينبغي أن يمارس فيها، والحقوق التي يتصل بها، وأشكال حمايتها ووسائل اقتضائها. وأن ماتنص عليه الفقرة الثانية من المادة ١٣ من الدستور من أن العمل لا يجوز أن يفرض جبراً على المواطنين إلا بمقتضى قانون، ولأداء خدمة عامة، وبمقابل عادل، مؤداه أن الأصل في العمل أن يكون إرادياً قائماً على الاختيار الحر، فلا يفرض عنوة على أحد، إلا أن يكون ذلك وفق القانون - وباعتباره تدبيراً استثنائياً متصلاً بدواعي الخدمة العامة مرتبطاً بمتطلباتها - وبمقابل عادل؛ وهو ما يعنى أن عدالة الأجر لا تنفصل عن الأعمال التي يؤديها العامل سواء في نوعها أو كمها، فلا عمل بلا أجر؛ ولا يكون الأجر مقابلاً للعمل إلا بشرطين: أولهما: أن يكون متناسباً مع الأعمال التي أداها العامل، مُقدراً بمراعاة أهميتها وصعوبتها وتعقدها وزمن إنجازها، وغير ذلك من العناصر الواقعية التي يتحدد على ضوءها نطاقها ووزنها. ثانيهما: أن يكون ضابط التقدير موحداً، فلا تتعدد معايير هذا التقدير بما يبعد بينها وبين الأسس الموضوعية لتحديد الأجر. وهو ما يعنى بالضرورة ألا يكون مقدار الأجر محدداً التواء أو انحرافاً، فلا يمتاز بعض العمال عن بعض إلا بالنظر إلى طبيعة الأعمال التي يؤديونها وأهميتها، فإذا كان عملهم واحداً، فإن الأجر المقرر لجميعهم ينبغي أن يكون متماثلاً، بما مؤداه أن قاعدة التماثل في الأجر للأعمال ذاتها، تفرضها وتقتضيها موضوعية الشروط التي يتحدد الأجر في نطاقها. وحيث إنه متى كان ماتقدم، وكان مجلس إدارة الشركة المشكل وفق المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ هو أداة تسييرها وتصريف شؤونها وتقرير سياسيتها العامة بلوغاً لأهدافها في إطار اختصاصاته المقررة قانوناً،

وكان أعضاء هذا المجلس يتولون مهامهم فيه متضامنين معا، ويتحملون المسؤولية الجماعية الكاملة عما يصدر عن مجلسهم في الشئون التي يتولاها، فإن مناط استحقاق مكافأة العضوية يكون متحققا سواء بالنسبة للأعضاء المعيّنين أو الأعضاء المنتخبين، ولايجوز تقديرها على غير معيار التماثل بالنسبة إليهم جميعا، دون أن ينال من ذلك مذهبته إليه هيئة قضايا الدولة في دفاعها من أن المنتخبين لعضوية مجلس الإدارة يختلف مركزهم القانوني عن المعيّنين من أعضائه بسبب أوضاعهم الوظيفية بالشركة التي يعملون بها، أو قولها بأن المعيّنين من أعضاء هذا المجلس يمثلون الجهات المساهمة في رأس مالها على خلاف المنتخبين، إذ لاصلة لكل ذلك بمناط استحقاق مكافأة العضوية والذي يدور حول عملهم متضامنين لتصريف شئون الشركة وتحقيق أهدافها . وإذ وقع التمييز بالنص الطعين بين الأعضاء المعيّنين والمنتخبين في مجال مكافأة العضوية التي تدرج تحت مفهوم الأجر دون مقتض، وكانت صور التمييز التي تناهض مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة ٤٠ من الدستور - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - وإن تعذر حصرها، إلا أن قوامها كل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكيمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو القانون، وذلك سواء بإنكار أصل وجودها، أو تعطيل أو انتقاص آثارها، بما يحول دون مباشرتها على قدم من المساواة الكاملة بين المؤهلين للانتفاع بها؛ فإن النص الطعين يكون هادما لمبدأ المساواة أمام القانون، مخلا بالتضامن الاجتماعي الذي يقوم عليه المجتمع، منتهكا حق العامل - أيا كان موقعه أو دوره في تسيير دفة الإنتاج - في اقتضاء الأجر العادل لقاء عمله الذي يتكافأ مع عمل نظيره، هادما لمبدأ ربط الأجر بالإنتاج سعيا لزيادة الدخل القومي؛ ومخالفا بالتالي للمواد ٧، ١٣، ٢٣، ٤٠، من الدستور . وحيث إن الحماية التي كفلها الدستور لحق الملكية الخاصة - على ما قرر في قضاء هذه المحكمة - تمتد إلى كل حق ذي قيمة مالية، سواء كان هذا الحق شخصا أم عينيا أم كان من حقوق الملكية الفنية أو الأدبية أو الصناعية، وهو ما يعنى اتساعها للأموال بوجه عام، وكان النص الطعين قد انتقص - دون مقتض - من الحقوق التي تثرى الجانب الإيجابي للذمة المالية للمخاطبين بحكمه، فإنه يكون منطويا على عدوان على الملكية الخاصة بالمخالفة للمادتين ٣٢ و ٣٤ من الدستور

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الرابعة من المادة ٢١ من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ وذلك فيما تضمنه من حرمان أعضاء مجلس الإدارة المنتخبين من مكافأة العضوية، وألزمت الحكومة المصروفات. ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

### ١٣- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الثالثة من البند (أ) من المادة الأولى

من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي

رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١.

( قضية رقم 189 لسنة 20 ق - دستورية - ٩ - سبتمبر - ٢٠٠٠ )

**حالة المادة القانونية:**

نص الفقرة الثالثة من البند ( أ ) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

**نص الحكم كاملاً****باسم الشعب****المحكمة الدستورية العليا**

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ سبتمبر سنة ٢٠٠٠ الموافق ١١ جمادى الآخرة سنة ١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: ماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى.

وحضور السيد المستشار /عبد الوهاب عبد الرزاق.. رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

**أصدرت الحكم الآتى**

فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٨٩ لسنة ٢٠ قضائية " دستورية.

"المحالة من محكمة الإسكندرية الابتدائية فى ملف الدعوى رقم ٦٨٤ لسنة ١٩٩٨

.....

**الإجراءات**

بتاريخ العاشر من أكتوبر سنة ١٩٩٨، ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف القضية ٦٨٤ لسنة ١٩٩٨ من محكمة الإسكندرية الابتدائية، بعد أن قضت تلك المحكمة بوقف الدعوى وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية الفقرة الثالثة من البند (أ) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها أصلياً الحكم بعدم قبول الدعوى، واحتياطياً برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم .

**المحكمة**

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - على ما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٦٨٤ لسنة ١٩٩٨ أمام محكمة الإسكندرية الابتدائية ضد المدعى عليه، طلباً للحكم بأحقية في الحصول على قطعة أرض زراعية مقابل تركه وظيفته تطبيقاً لأحكام قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١، وقال بياناً لذلك إنه يعمل بشركة المجمع الزراعي - التي أدمجت في الشركة التي يمثلها المدعى عليه، وأنه تقدم بطلب لتملكه قطعة أرض زراعية مقابل تخليه عن وظيفته، إلا أن طلبه - قبول بالرفض استناداً إلى أن زوجته سبق أن حصلت على قطعة مماثلة، وبجلسة ١٩٩٨/٦/٢١ قضت تلك المحكمة بوقف الدعوى وبإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية نص الفقرة الثالثة من البند (أ) من المادة الأولى من القرار المطعون فيه، وذلك لما تراءى لها من مخالفته لأحكام المواد ٧ و٨ و٣٢ و٣٤ من الدستور . وحيث إن قرار نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١، ينص في مادته الأولى على أن " يتم تملك الراغبين من العاملين بهيئة القطاع العام للتنمية الزراعية وشركاتها أراضي زراعية وفقاً للأسس والقواعد التالية : - ( أ ) شروط الانتفاع بالتمليك :- ....." - " ..... - إذا كان العامل وزوجته ممن يعملون بجهة أو جهات التملك فلا يجوز تملك إلا أحدهما فقط . وفي هذه الحالة يحصل أيهما على حصة تملك كاملة " . وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن تتوافر علاقة منطوقية بينها وبين المصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تدعى هذه المحكمة لنظرها، لازماً للفصل فيما يرتبط بها من الطلبات الموضوعية، وكان المدعى لايتوخى بنزاعه الموضوعي أكثر من تملكه قطعة أرض زراعية دون تقييد بسبق انتفاع زوجته - وهي من العاملين السابقين بجهة التملك - بملكها، فإن مصلحته في الدعوى الدستورية - وبقدر اتصالها بالنصوص التي تضمنها القرار المطعون فيه - تتمثل فيما اشتمل عليه هذا القرار من عدم جواز تملك الزوجين معاً وقصر التملك على أحدهما فقط حسبما ورد في الفقرة ثالثة من البند " أ " السابق الإشارة إليه، ولايغير من ذلك سبق قضاء هذه المحكمة في القضية رقم ١٤٤ لسنة ١٨ قضائية دستورية بعدم دستورية نص الفقرة الرابعة من ذات البند لاستقلال كل من الفقرتين بنصها حتى وإن تضمنتا حكماً واحداً . وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، أنها سلطة تقديرية مالم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها، وتعتبر تخوما لها لايجوز اقتحامها أو تخطئها، وكان الدستور إذ يعهد إلى أي من السلطتين التشريعية والتنفيذية بتنظيم موضوع معين، فإن القواعد القانونية التي تصدر عن أيتهما في هذا النطاق، لايجوز أن تنال من الحقوق التي كفل الدستور أصلها سواء بنقضها أو انتقاصها من أطرافها، وإلا كان ذلك عدواناً على مجالاتها الحيوية من خلال إهدارها أو تهيمشها . وحيث إن الفرص التي كفلها الدستور للمواطنين فيما بينهم، تفترض تكافؤها وتدخل الدولة إيجابياً لضمانها وفق إمكاناتها، وتراحم من يطلبونها عليها واستباقهم للفوز بها، وضرورة ترتيبهم بالتالي فيما بينهم على ضوء قواعد يملكها

التبصر والاعتدال وهو ما يعنى أن موضوعية شروط النفاذ إليها، مناطها تلك العلاقة المنطقية التي تربطها بأهدافها - وبافتراض مشروعيتها - فلا تنفصل عنها . ولا يجوز بالتالى حجبها عن مستحقها ولا إنكارها لاعتبار لا يتعلق بطبيعتها، ولا بمتطلباتها . وحيث إن من المقرر أن للعائق الزوجية بنيانها وأثارها التي لا يندرج تحتها أن يكون الدخول فيها سببا للحرمان من حقوق لأشأن لها بها، ولا يتصور أن تتولد عنها، ولا أن تكون من روافدها، كذلك التي يستمدها أحد الزوجين من رابطة العمل ذاتها فى الجهة التي يعمل بها، وأخصها ماتعلق منها بأراض زراعية تمتلكها هذه الجهة وتوزعها على العاملين فيها وفقا لقواعد حددتها سلفا، يفترض أن تكون قد صاغتها إنصافا، فلا يكون تطبيقها فى شأنهم مشوبا بتمييز ينال من أصل الحق فيها وحيث إن الزوجين وإن تكاملا من خلال الأسرة التي تجمعهما، إلا أن حقوقهما المالية لا تختلط ببعضها، ولا تخل وحدة الأسرة باستقلال كل منهما بذمته المالية، فلا يحل أحدهما - فى الحقوق التي يطلبها - مكان غيره . بل يكون لكل منهما دائرة من الحقوق لها ذاتيتها، يعتصم بها ولا يرد عنها . بما مؤدها أن يكون الحصول على الأرض الزراعية حقا لكل زوج استوفى شروط طلبها . فإذا حرم المشرع أحدهما منها لمجرد سبق حصول الآخر عليها، كان ذلك تمييزا تحكيميا جائرا بين شخصين يشغلان قبل الجهة التي يعملان بها مركزا قانونيا واحدا، مما يتعين معه أن تكون لكل منهما ذات المعاملة فيما يتعلق بالأرض التي توزعها جهة عملهم، خاصة وأن النص المطعون فيه، ماكفل للعاملين ميزة الحصول على هذه الأراضى الزراعية إلا استثارة لاهتمامهم بالتنمية الزراعية تطويرا لها . ولا يلتزم وهذه الأغراض، إنكار حق أحد الزوجين فى تلك الميزة، ولو كان مستوفيا شرائطها، ولا يجوز بالتالى أن يستبعد أحدهما ويؤثر الآخر من دونه وإلا كان هذا الإيثار عدوانا مبيها . وحيث إن ضمان الدستور للحق فى الملكية الخاصة - على ماتقضى به المادتان ٣٢ و٣٤ من الدستور - لا يقتصر على صون ما يكون قائما فعلا من مصادرها، وإنما تمتد الحماية التي كفلها لهذه الملكية، إلى فرص كسبها - والأصل فيها هو الإطلاق - فلا يجوز تقييدها دون ماضورة تقتضيها مصلحة مشروعة، وإذ كانت الفرصة التي أتاحها المشرع للعاملين بجهات التمليك للحصول على أرض زراعية، هى الطريق لتملكها وتنميتها، فإذا أغلق اعتسافا من دون أحدهم، كان ذلك إخلالا بفرص كسبها . وحيث إنه متى كان ذلك، فإن النص الطعين يكون مخالفا لأحكام المواد ٧ و ٨ و٣٢ و٣٤ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمة الحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الثالثة من البند ( أ ) من المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضى رقم ٣٢٤ لسنة ١٩٩١ .



١٤- الحكم بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣، فيما تضمنه من إسناد الفصل فى مخلفات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء هيئة قضايا الدولة ومخلفات التعويض المترتبة عليها للجنة التأديب والتظلمات.

( قضية رقم 193 لسنة 19 ق - دستورية - ٦ مايو ٢٠٠٠ )

حالة المادة القانونية:

نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ - لم تطرأ عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٦ مايو سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢ صفر سنة ١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: فاروق عبد الرحيم غنيم وحمدي محمد على  
والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين ومحمد عبد القادر  
عبد الله.

وحضور السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٩٣ لسنة ١٩ قضائية  
"دستورية....."

الإجراءات

بتاريخ السادس والعشرين من أكتوبر سنة ١٩٩٧، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم (أصليا) بعدم قبول الدعوى و(احتياطيا) برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. وبجلسة ٢٠٠٠/٣/٤ طلب أربعة من أعضاء هيئة قضايا الدولة قبول تدخلهم

خصوصاً منضمين إلى المدعى في طلباته. 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- وقد كان يشغل وظيفة نائب رئيس هيئة قضايا الدولة- كان قد أقام الدعوى رقم ٣٤٦٩ لسنة ٥٠ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية ضد المدعى عليهم طالباً بإلغاء قرار رئيس هيئة قضايا الدولة بعدم الموافقة على تجديد إعارته، والقرار السلبي للمجلس الأعلى للهيئة بالامتناع عن عرض طلب تجديد إعارته على رئيس مجلس الوزراء، وكذا قرار وزير العدل رقم ٥١٩٤ لسنة ١٩٩٥ باعتباره مستقبلاً، وأثناء نظر تلك الدعوى دفع بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، وصرحت له برفع الدعوى الدستورية فقد أقام الدعوى الماثلة. وحيث إنه عن طلبات التدخل، فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن شرط قبولها أن تكون مقدمة ممن كانوا أطرافاً في الدعوى الموضوعية، التي يؤثر الحكم في المسألة الدستورية على الحكم فيها، وإذ كان طالبو التدخل غير ممثلين في تلك الدعوى، ولا يعتبرون بالتالي من ذوى الشأن في الدعوى الدستورية الماثلة فإن الحكم بعدم قبول تدخلهم يكون متعيباً. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى، تأسيساً على أن هذه المحكمة، سبق أن حسمت المسائل الدستورية المثارة فيها بحكمها الصادر بجلسة ١٩٩٨/٣/٧ في القضية رقم ١٦٢ لسنة ١٩ قضائية دستورية. وحيث إن هذا الدفع مردود بأن الحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية- على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة- يقتصر نطاقها على النصوص التشريعية التي كانت مثاراً للمنازعة حول دستورتيتها وفصلت فيها المحكمة فصلاً حاسماً بقضائها، أما ما لم يكن مطروحاً على المحكمة ولم تفصل فيه بالفعل، فلا تمتد إليه تلك الحجية. لما كان ذلك وكان الحكم الصادر في الدعوى رقم ١٦٢ لسنة ١٩ قضائية دستورية المشار إليها، قد اقتصر على الفصل في دستورية اختصاص لجنة التأديب والتظلمات المنصوص عليه في المادة ٢٥ المطعون فيها بنظر الدعاوى التأديبية المتعلقة بأعضاء هيئة قضايا الدولة، فإن حجية الحكم السابق تكون- بدورها- مقصورة على هذا النطاق وحده، ولا تمتد إلى ما يجاوز ذلك من اختصاصات اللجنة الأخرى. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة- وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية- مناطها ارتباطها عقلاً بالمصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الفصل في المسائل الدستورية التي تدعى هذه المحكمة لحسمها، لازماً للفصل في الطلبات المثارة في الدعوى الموضوعية المرتبطة بها وكان المدعى قد أقام دعواه الموضوعية أمام محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية طالباً بإلغاء قرار رئيس هيئة قضايا الدولة بعدم الموافقة على تجديد إعارته، والقرار السلبي للمجلس الأعلى للهيئة بالامتناع عن عرض طلب تجديد إعارته على رئيس مجلس الوزراء، وكذا قرار وزير العدل رقم ٥١٩٤ لسنة ١٩٩٥ باعتباره مستقبلاً فإن نطاق الدعوى الماثلة- بقدر ارتباطها بالطلبات المطروحة في النزاع الموضوعي- يتحدد بنص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة فيما تضمنه من إسناد الفصل قضائياً بصفة

نهائية في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء هذه الهيئة وفي طلبات التعويض المترتبة عليها إلى لجنة التأديب والتظلمات- المشار إليها ولا يتناول غير ذلك من أجزاء النص الأخرى. وحيث إن قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣- قبل تعديله بالقانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٨- ينص في المادة الأولى على أن "هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تلحق بوزير العدل" وفي المادة ٢٥ على أن "تشكل لجنة التأديب والتظلمات من رئيس هيئة قضايا الدولة أو من يحل محله رئيساً، 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 أصلاً في اختصاص القضاء. كما تختص اللجنة دون غيرها بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمكافآت المستحقة لأعضاء الهيئة. 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 ماتقدم نهائياً، ولا يقبل الطعن بأي وجه من الوجوه أمام أية جهة. وحيث إن المدعى يعني على النص المشار إليه- محددًا نطاقاً على النحو المتقدم- أن المشرع إذ أسند بموجبه ولاية الفصل في المنازعات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء هيئة قضايا الدولة إلغاءً وتعويضاً إلى لجنة التأديب والتظلمات فقد حرّمهم من اللجوء إلى مجلس الدولة بحسبانه القاضي الطبيعي صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية وفقاً للمادة ١٧٢ من الدستور، الأمر الذي يخل بمبدأ المساواة بينهم وبين أقرانهم من أعضاء مجلس الدولة وهيئة النيابة الإدارية الذين عهد المشرع بمنازعاتهم الإدارية إلى إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة كما يخالف مسلك المشرع بالنسبة لرجال القضاء والنيابة العامة، الذين ناط قانون السلطة القضائية الاختصاص بنظر منازعاتهم الإدارية بالدوائر المدنية والتجارية بمحكمة النقض على استقلال في ذلك عن الدعاوى التأديبية المتعلقة بأعضاء هذه الهيئات جميعهم. وحيث إن الدستور عقد الفصل الرابع من بابه الخامس الخاص بنظام الحكم للسلطة القضائية، ونص في المادة ١٦٥ على أن "السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وفق القانون"، وفي المادة ١٦٧ على أن "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها ويبين شروط وإجراءات تعيين أعضائها ونقلهم"، وفي المادة ١٧٢ على أن "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة، ويختص بالفصل في المنازعات الإدارية وفي الدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى"، وفي المادة ١٧٣ على أن "يقوم على شئون الهيئات القضائية مجلس أعلى يرأسه رئيس الجمهورية. ويحدد القانون طريقة تشكيله واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين التي تنظم شئون الهيئات القضائية. فدل بذلك، على مفارقتها- في الاصطلاح- بين السلطة القضائية من جهة، وبين الهيئات القضائية من جهة أخرى، والهيئات ذات الاختصاص القضائي من جهة ثالثة. فالأولى: هي إحدى سلطات الدولة الثلاث، وتقوم على ولاية القضاء، وتستقل بشئون العدالة، في مقابلة السلطتين التشريعية والتنفيذية. وأما الثانية فجامعها أنها هيئات تسهم في سير العدالة، ويقوم على شئونها المشتركة، وينسق بينها مجلس أعلى يرأسه رئيس الدولة، وقد فوض الدستور المشرع في بيان

طريقة تشكيله واختصاصاته بما لا يخل باستقلال هذه الهيئات، ولا يتعارض واختصاصات مجالسها الخاصة، فضلاً عن لزوم أخذ رأيه في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها، وطبقاً لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٦٩، يضم هذا المجلس في عضويته رئيس المحكمة الدستورية العليا، ورئيس محكمة النقض، ورئيس مجلس الدولة، ورئيس هيئة قضايا الدولة، ورئيس هيئة النيابة الإدارية. وأما الثالثة: فهي الهيئات التي خولها المشرع ولاية الفصل في خصومات محددة حصراً، بأحكام تصدرها بعد اتباع الإجراءات القضائية، وفي إطار من ضمانات التقاضي، فهي جهات ذات اختصاص قضائي استثنائي. ومؤدى ما تقدم، أن هيئة قضايا الدولة تعد هيئة قضائية وأن لجنة التأديب والتظلمات المنصوص عليها في المادة ٢٥- الطعينة- هي هيئة ذات اختصاص قضائي، تفصل في الدعاوى التأديبية المتعلقة بأعضاء هيئة قضايا الدولة، بما لا مخالفة فيه لأحكام الدستور. وحيث إن البين من قوانين الهيئات القضائية المختلفة، أن المشرع- بعد أن جمع الدستور بينها في إطار مجلس أعلى واحد يقوم على شئونها، ويتولى التنسيق بينها- وضع لأعضائها قواعد موحدة تنتظم شئونهم الوظيفية، وحصنهم بضمانة عدم القابلية للعزل، كما حظر عليهم الاشتغال بالعمل السياسي بكافة صورته، مساوياً بذلك بينهم في الحقوق والواجبات ونظم مساءلتهم تأديبياً على نحو يكفل للخصومة التأديبية- في مجال العمل القضائي- خصوصيتها ودفاعتها التي ينافيها أن يطرح أمرها على غير أهلها، لتظل خفاياها وراء جدران مغلقة فلا يهتك سترها، فعهد بولاية التأديب إلى "مجلس" أو "لجنة" خاصة مشكلة من أعضاء يمثلون من الهيئة التي ينتمون إليها أعلى مواقعها، مؤكداً لأولويتهم في مجال البصر بأمرها، وضماناً لاستقلالها بشئون أعضائها وتقديراً بأن الدستور لا يحول- وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة- دون أن يعهد المشرع بالفصل في الدعوى التأديبية- في مجال العمل القضائي- إلى هيئة ذات اختصاص قضائي. وحيث إنه في مقام المنازعات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء هيئة قضايا الدولة وعلى الأخص منها طلبات الإلغاء والتعويض، فقد استحدث قانونها الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ المشار إليه، لجنة التأديب والتظلمات، واختصها- فضلاً عن تأديب أعضاء تلك الهيئة- بالفصل بقرارات قضائية نهائية في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئونهم، وفي طلبات التعويض المترتبة عليها، وقد استمد هذا النظام في جوهره مما كان متبعاً بالنسبة لأعضاء مجلس الدولة، وهو مادعا المحكمة العليا أن تقضى في الدعوى رقم ٢١ لسنة ٦ قضائية دستورية برفض المطاعن الدستورية الموجهة إلى نص المادة ٢٥ من قانون تلك الهيئة. بيد أن مسيرة التشريع لم تتوقف عند هذا الحد بالنسبة للاختصاص بالمنازعات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء مجلس الدولة- الذين قيس عليهم أعضاء هيئة قضايا الدولة عند صدور قانونها سالف الذكر- ولا بالنسبة لأعضاء هيئة النيابة الإدارية، فقد صدر القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ الذي تناول بالتعديل نص المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة بحيث أصبحت تقضى بأن تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وفي طلبات التعويض عنها وبمثل هذا جرى نص المادة ٤٠ ( مكرراً - ١ ) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية بعد تعديله بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩. أما قانون السلطة القضائية فقد عهدت المادة ٨٣ منه- معدلة بالقانون رقم

٣٥ لسنة ١٩٨٤- بهذا الاختصاص في شأن رجال القضاء والنيابة العامة إلى دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض. وقد دلت هذه القوانين جميعها على أن رد هذا الاختصاص إلى المحاكم، يمثل ضماناً لازماً لأعضاء تلك الهيئات عند نظر طلبات الإلغاء والتعويض المتعلقة بشئونهم مما لادعاه معه للجمع بين الاختصاص بالدعوى التأديبية، والمنازعات الإدارية في صعيد واحد. ولاكذلك الحال بالنسبة للجنة التأديب والتظلمات بهيئة قضايا الدولة، فقد ظلت تجمع بين اختصاصاتها سالفة الذكر بل أضاف إليها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦، ومن بعده القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٨- المعدلان لقانون هذه الهيئة- طائفة أخرى من المنازعات هي تلك المتعلقة بالمرتبات والمكافآت والمعاشات الخاصة بأعضاء الهيئة أو بورتتهم . والبين من مضبطة الجلسة السادسة والسبعين من دور الانعقاد العادي الثالث لمجلس الشعب المعقودة بتاريخ ٣ من مايو سنة ١٩٩٨ أن أحد أعضاء المجلس كان قد تقدم- عند مناقشة مشروع القانون رقم ٨٨ لسنة ١٩٩٨ المشار إليه- باقتراح بمشروع قانون بتعديل قانون هيئة قضايا الدولة ليصبح على غرار قانون النيابة الإدارية سواء في شأن الاختصاص بالدعوى التأديبية أو بالمنازعات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء هيئة قضايا الدولة إلا أن هذا الاقتراح لم يحظ بالأغلبية اللازمة لإقراره. وحيث إن تنظيم الحقوق منوط بالمشروع، وكان استعماله لسلطته في هذا الشأن رخصة يباشرها، كلما اقتضاه الصالح العام، وفي الوقت الذي يراه مناسباً إلا أن تدخله يغدو عزيمة إذا مدعاه الدستور إلى تنظيم حق من الحقوق، كما هو الحال بالنسبة لحق التقاضي، فإن أدى مسلكه إلى الإخلال بهذا الحق، كان ذلك مخالفاً للدستور. وحيث إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون رددته الدساتير المصرية جميعها، بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها، وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تتال منها، أو تقيدها ممارستها، وباعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة للحقوق جميعها إلا أن مجال إعماله لا يقتصر على ما كفله الدستور من حريات وحقوق وواجبات، بل يمتد- فوق ذلك- إلى تلك التي يقررها التشريع. وإذا كانت صور التمييز المجافية للدستور يتعذر حصرها إلا أن قوامها كل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكيمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو القانون، سواء بإنكار أصل وجودها أو تعطيل أو انتقاص آثارها، بما يحول دون مباشرتها على قدم من المساواة الكاملة بين المؤهلين قانوناً للانتفاع بها. وحيث إن من المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن مناهج دستورية أي تنظيم تشريعي ألا تنفصل نصوصه أو تتخلف عن أهدافها ومن ثم، فإذا قام التماثل في المراكز القانونية التي تنتظم بعض فئات المواطنين، وتساوا بالتالي في العناصر التي تكونها، استوجب ذلك وحدة القاعدة القانونية التي ينبغي أن تنتظمهم، ولازم ذلك، أن المشرع عليه أن يتدخل دوماً بأدواته لتحقيق المساواة بين ذوى المراكز القانونية المتماثلة، أو لمداركة ما فاتته في هذا الشأن. وحيث إن المادة ٦٥ من الدستور تنص على أن "تخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات" وكان الدستور قد أكد في المادة ١٦٥ أن المحاكم هي التي تتولى السلطة القضائية، فإذا ما قدر المشرع ملاءمة إسناد الفصل في بعض الخصومات إستثناءً إلى إحدى الهيئات ذات الاختصاص القضائي، فإن سلطته في هذا الشأن تكون مقيدة بعدم الخروج على نصوص الدستور، وعلى الأخص تلك التي تضمنتها المواد ٤٠ و ٦٨ و ١٦٥ و ١٧٢، بل يتعين عليه التأليف بينها في مجموعها،

وبما يحول دون تناقضها فيما بينها أو تهادمها ومن ثم فلا يجوز إيلاء سلطة القضاء في منازعات معينة إلى غير قاضيه الطبيعي إلا في أحوال استثنائية تكون الضرورة في صورتها الملجئة هي مدخلها، وصلتها بالمصلحة العامة- في أوثق روابطها- مقطوعاً بها، ومبرراتها الحتمية لا شبهة فيها وهذه العناصر جميعها ليست بمنأى عن الرقابة القضائية لهذه المحكمة، بل تخضع لتقييمها بما لا يخرج نص أي من المادتين ٨٦ و ٢٧١ من الدستور عن أغراضها التقافاً حولها، بل يكون لمضمونها مجاله الطبيعي الذي حرص المشرع الدستوري على عدم جواز إهداره. ذلك أن ما يقرره الدستور في المادة ١٦٧ لا يجوز اتخاذه موطئاً لاستنزاف اختصاص المحاكم أو التهوين من تخصيص الدستور بعضها بمنازعات بذواتها باعتبارها قاضيه الطبيعي وصاحبة الولاية العامة بالفصل فيها. وحيث إن القانون، وإن عهد قبل بطلبات الإلغاء والتعويض سالفه الذكر إلى اللجنة المشكلة بالنص الطعين، بحسبانها هيئة ذات اختصاص قضائي، إلا أن المشرع وقد قدر بعد بنفسه- على ما تضح من مسلكه إزاء تحديد الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بأعضاء الهيئات القضائية الأخرى- أن المحاكم وحدها هي الأقدر على الفصل في هذا النوع من المنازعات بالنظر إلى طبيعتها، وعلى ضوء مختلف العناصر التي تلابسها عادة، لكي ينال أعضاء هذه الهيئات الترضية القضائية إنصافاً فإن إفراده أعضاء هيئة قضايا الدولة وحدهم بالإبقاء على اختصاص اللجنة المشار إليها في النص الطعين، في هذا الشأن، يعد إخلالاً بمبدأ المساواة في مجال حق التقاضي رغم توافر مناط إعماله، مكرساً بذلك تمييزاً غير مبرر بينهم وبين أعضاء الهيئات القضائية الأخرى في هذا المجال، معطلاً مبدأ خضوع الدولة للقانون، ومن ثم فإنه بذلك يكون قد خالف أحكام المواد ٤٠ و ٦٥ و ٦٨ و ١٦٥ و ١٧٢ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة ٢٥ من قانون هيئة قضايا الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣، فيما تضمنه من إسناد الفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشئون أعضاء هيئة قضايا الدولة وطلبات التعويض المترتبة عليها للجنة التأديب والتظلمات، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنية مقابل أتعاب المحاماة.

١٥- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فيما تضمنه من حرمان العامل من البديل النقدي لرصيد أجازاته الاعتيادية فيما جاوز أربعة أشهر، متى كان عدم الحصول على هذا الرصيد راجعاً إلى أسباب اقتضتها مصلحة العمل

(قضية رقم 2 لسنة 21 ق - دستورية - ٦ - مايو - ٢٠٠٠)

حالة المادة القانونية:

نص الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٦ مايو سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢ صفر سنة ١٤٢١٥ برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين: ماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصي.

وحضور السيد المستشار /عبد الوهاب عبد الرازق.... رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ١٩٣ لسنة ١٩ قضائية "دستورية....."

الإجراءات

بتاريخ الرابع عشر من يناير سنة ١٩٩٩، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طالباً الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨. 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 المدعى - وكان يشغل وظيفة أستاذ بكلية الحقوق جامعة الزقازيق - قد أقام الدعوى رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٨ أمام محكمة الزقازيق الابتدائية ضد المدعى عليه الثاني طالبا الحكم له بيباقي مستحقاته عن رصيد أجازاته السنوية التي تجاوز مدة أربعة أشهر . وأثناء نظر تلك الدعوى دفع المدعى بعدم دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، وصرحت له برفع الدعوى الدستورية فقد أقام الدعوى الماثلة . وحيث إن المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ معدلة بالقانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٩١ تنص على أن: " يستحق العامل إجازة اعتيادية سنوية بأجر كامل لا يدخل في حسابها أيام عطلات الأعياد والمناسبات الرسمية فيما عدا العطلات الأسبوعية وذلك على الوجه التالي : ..... ولا يجوز تقصير أو تأجيل الإجازة الاعتيادية أو إنهاؤها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل . ويجب في جميع الأحوال التصريح بإجازة اعتيادية لمدة ستة أيام متصلة . ويحتفظ العامل برصيد أجازاته الاعتيادية - على أنه لا يجوز أن يحصل على إجازة اعتيادية من هذا الرصيد بما يجاوز سنتين يوما في السنة بالإضافة إلى الإجازة الاعتيادية المستحقة له عن تلك السنة . فإذا انتهت خدمة العامل قبل استنفاد رصيده من الأجازات الاعتيادية استحق عن هذا الرصيد أجره الاساسي مضافا إليه العلاوات الخاصة التي كان يتقاضاها عند انتهاء خدمته، وذلك بما لا يجاوز أجر أربعة أشهر ولا تخضع هذه المبالغ لأية ضرائب أو رسوم " . وحيث إن المادة (٢) من القانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٩١ المشار إليه تنص على أن: "تسرى أحكام هذا القانون على المعاملين بكادرات خاصة وبلغى كل حكم ورد على خلاف ذلك في القواعد المنظمة لشئونهم" . كما تنص المادة (٣) من ذات القانون على أن " ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به اعتبارا من اليوم التالي لتاريخ نشره " وقد نشر هذا القانون في ١٩٩١/١٢/٧ . ومفاد ما تقدم أنه اعتبارا من تاريخ العمل بأحكام القانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٩١ - المشار إليه - في ٧/١٢/١٩٩١ فإن العاملين الذين تنتظم شئون توظيفهم قوانين خاصة -ومن بينها قانون تنظيم الجامعات - يسرى في شأنهم حكم الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة . وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن تتوافر علاقة منطقية بينها وبين المصلحة التي يقوم بها النزاع الموضوعي، وذلك بأن يكون الحكم الصادر فى المسائل الدستورية المطروحة على هذه المحكمة، لازماً للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها، ومن ثم فإن نطاق الدعوى الدستورية الماثلة - بقدر ارتباطها بالطلبات المطروحة فى النزاع الموضوعى - يتحدد بنص الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعدل بالقانون رقم ٢١٩ لسنة ١٩٩١ . وحيث إن من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن لكل حق أوضاعا يقتضيها، وأثارا يرتبها، من بينها - فى مجال حق العمل - ضمان الشروط التي يكون أداء العمل فى نطاقها منصفاً وإنسانياً ومواتياً، فلا تنتزع هذه الشروط قسراً من محيطها، ولا ترهق

بفوقها بيئة العمل ذاتها أو تناقض بأثرها ما ينبغي أن يرتبط حقا وعقلا بالشروط الضرورية لأداء العمل بصورة طبيعية لاتحامل فيها . ومن ثم لايجوز أن تفصل الشروط التي يتطلبها المشرع لمباشرة عمل أو أعمال بذواتها، عن متطلبات ممارستها، وإلا كان تقريرها انحرافا بها عن غاياتها يستوي في ذلك أن يكون سندها علاقة عقدية أو رابطة لائحية . وحيث إن الدستور وإن خول السلطة التشريعية بنص المادة ١٣ تنظيم حق العمل، إلا أنها لايجوز لها أن تعطل جوهره، ولا أن تتخذ من حمايتها للعامل موطئا لإهدار حقوق يملكها، وعلى الأخص تلك التي تتصل بالأوضاع التي ينبغي أن يمارس العمل فيها، ويندرج تحتها الحق في الإجازة السنوية التي لايجوز لجهة العمل أن تحجبها عن عامل يستحقها، وإلا كان ذلك منها عدوانا على صحته البدنية والنفسية، وإخلالا بأحد التزاماتها الجوهرية التي لايجوز للعامل بدوره أن يتسامح فيها ونكولا عن الحدود المنطقية التي ينبغي وفقا للدستور أن تكون إطارا لحق العمل، واستتارا بتنظيم هذا الحق للحد من مده . وحيث إن المشرع قد صاغ - في هذا الإطار - بنص المادة ٦٥ المشار إليها حق العامل في الإجازة السنوية فغدا بذلك حقا مقررأ له بنص القانون، يظل قائما ما بقيت الرابطة الوظيفية قائمة محددأ للإجازة السنوية مدداً تختلف باختلاف مدة خدمة العامل، ولم يجر تقصيرها أو تأجيلها أو إنهاءها إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل، كما أجاز للعامل أن يحتفظ بما قد يكون له من رصيد الأجازات الاعتيادية السنوية مع وضع ضوابط معينة للحصول عليها بحيث لايجوز له الحصول على إجازة من هذا الرصيد تزيد على ستين يوما في السنة الواحدة فإذا انتهت خدمة العامل وكان له رصيد من تلك الأجازات حق له اقتضاء بدل نقدي عن هذا الرصيد، بيد أن المشرع قيد اقتضاء هذا البديل بشرطين : أولهما : ألا تجاوز مدة الرصيد الذي يستحق عنها البديل النقدي أربعة أشهر . وثانيهما : حساب هذا البديل على أساس الأجر الأساسي عند انتهاء الخدمة مضافاً إليه العلاوات الخاصة . وحيث إن المشرع تغيا من ضمان حق العامل في أجازة سنوية بالشروط التي حددها أن يستعيد العامل خلالها قواه المادية والمعنوية . ولا يجوز بالتالي أن ينزل العامل عنها ولو كان هذا النزول ضمنيا بالامتناع عن طلبها، إذ هي فريضة اقتضاها المشرع من كل من العامل وجهة الإدارة فلا يملك أيهما إهدارها كلياً أو جزئيا إلا لأسباب قوية تقتضيها مصلحة العمل، ولا أن يدعى العامل أنه بالخيار بين طلبها أو تركها، وإلا كان التخلي عنها إنهاكا لقواه، وتبيدا لطاقاته، وإضراراً بمصلحة العمل ذاتها التي يتعذر صونها مع الاستمرار فيه دون انقطاع. بل إن المشرع اعتبر حصول العامل على إجازة اعتيادية لمدة ستة أيام متصلة كل سنة أمراً لايجوز الترخص فيه، أو التذرع دون تمامه بدواعي مصلحة العمل وهو مايقطع بأن الحق في الأجازة السنوية يتصل بقيمة العمل وجدواه، وينعكس بالضرورة على كيان الجماعة ويمس مصالحها العليا صوتا لقوتها الإنتاجية البشرية. ومن ثم كان ضروريا بالتالي - ضمانا لتحقيق الأغراض المتوخاه من الأجازة السنوية - أن تنص المادة ٦٨ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ذاته على أن اشتغال العامل بأجر أو بدون أجر لدى جهة أخرى خلال إجازته المقررة وفق القانون يجيز لجهة الإدارة أن تحرمه من أجره عن مدة الإجازة أو أن تسترد مادفته إليه من أجر عنها فضلاً عن تعرضه للجزاء التأديبي . وحيث إن المشرع قد دل بالفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ المشار إليها على أن العامل لايجوز أن يتخذ من الإجازة السنوية وعاء ادخارياً من خلال

ترحيل مددها التي تراخى فى استعمالها - ثم تجميعها ليحصل بعد انتهاء خدمته على مايقابلها من الأجر، وكان ضمان المشرع لمصلحة العمل ذاتها قد اقتضاه أن يرد على العامل سوء قصده، فلم يجز له أن يحصل على ما يساوى أجر هذا الرصيد إلا عن مدة لا تجاوز أربعة أشهر، وهى بعد مدة قدر المشرع أن قصرها يعتبر كافلاً للأجازة السنوية غاياتها، فلا تفقد مقوماتها أو تتعطل وظائفها بيد أن هذا الحكم لا ينبغي أن يسرى على إطلاقه، بما مؤداه أنه كلما كان فوات الإجازة راجعاً إلى جهة العمل أو لأسباب اقتضتها ظروف أدائه دون أن يكون لإرادة العامل دخل فيها، كانت جهة العمل مسئولة عن تعويضه عنها، فيجوز للعامل عندئذ - وكأصل عام - أن يطلبها جملة فيما جاوز ستة أيام كل سنة، إذا كان اقتضاء ما تجمع من أجازاته السنوية على هذا النحو ممكناً عيناً، وإلا كان التعويض النقدي عنها واجباً، تقديراً بأن المدة التي أمتد إليها الحرمان من استعمال تلك الأجازة مردها إلى جهة العمل فكان لزاماً أن تتحمل وحدها تبعة ذلك . وحيث إن الحق فى هذا التعويض لا يعدو أن يكون من العناصر الإيجابية للذمة المالية للعامل، مما يندرج فى إطار الحقوق التى تكفلها المادتان ٣٢ و ٣٤ من الدستور اللتان صان بهما الملكية الخاصة التى جرى قضاء هذه المحكمة على اتساعها للأموال بوجه عام وانصرافها بالتالى إلى الحقوق الشخصية والعينية جميعها . متى كان ذلك، فإن حرمان العامل من التعويض المكافئ للضرر والجابر له يكون مخالفاً للحماية الدستورية المقررة للملكية الخاصة . وحيث إنه وقد خلص قضاء هذه المحكمة إلى أن المقابل النقدي المستحق عن رصيد الأجازات السنوية التى لم يحصل عليها العامل - بسبب مقتضيات العمل - حتى انتهاء خدمته، يعد تعويضاً له عن حرمانه من هذه الإجازات وكان المشرع قد اتخذ أساساً لحساب هذا التعويض الأجر الأساسى الذى وصل إليه العامل عند انتهاء خدمته - رغم تباين أجره خلالها- مضافاً إليه العلاوات الخاصة التى كان يتقاضاها جبراً للضرر الناجم عن عدم حصوله على أجازاته السنوية، فإن هذا النهج لا يكون مصادماً للعدالة ولا مخالفاً لأحكام الدستور .

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الأخيرة من المادة ٦٥ من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فيما تضمنه من حرمان العامل من البديل النقدي لرصيد أجازاته الاعتيادية فيما جاوز أربعة أشهر، متى كان عدم الحصول على هذا الرصيد راجعاً إلى أسباب اقتضتها مصلحة العمل، وألزمته الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

١٦- الحكم بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة (١٣٠) من قانون

التأمين الاجتماعى الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وبسقوط فقرتها الثانية .

( قضية رقم 21 لسنة 20 قضائية)

**حالة المادة القانونية:**

**نص الفقرة الأولى (والثانية) من المادة (١٣٠) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية.**

**نص الحكم كاملاً****باسم الشعب****المحكمة الدستورية العليا**

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٣ يونيو سنة ٢٠٠٠ الموافق ٣٠ صفر سنة

١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : الدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد  
على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وأنور رشاد  
العاصى.

وحضور السيد المستشار /عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين

وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

**أصدرت الحكم الآتى**

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢١ لسنة ٢٠ قضائية

"دستورية....."

**الإجراءات**

بتاريخ السابع والعشرين من يناير سنة ١٩٩٨، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى  
قلم كتاب المحكمة، طالبا الحكم بعدم دستورية الفقرتين الأولى والثانية من المادة ١٣٠  
من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ . وقدمت كل من  
هيئة قضايا الدولة، والهيئة القومية للتأمين الاجتماعي، مذكرة طلبتا فيها الحكم برفض  
الدعوى . وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها . ونظرت  
الدعوى على الوجه 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 فى

أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٥١٢٨ لسنة ١٩٩٧ أمام محكمة جنوب القاهرة  
الابتدائية ضد المدعى عليه الثانى طالباً الحكم بأن يدفع إليه جملة المبالغ التى تم

تحصيلها منه بالزيادة عما هو مستحق عليه بسبب نشاطه في أعمال المقاولات . وأثناء نظر الدعوى دفع المدعى بعدم دستورية الفقرتين الأولى والثانية من المادة ١٣٠ من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ فيما تضمنه من فرض غرامة تأخير بنسبة ٥٠% من الاشتراكات المتأخرة، وإذ قدرت محكمة الموضوع جديّة هذا الدفع وصرحت له بإقامة الدعوى الدستورية، فقد أقام الدعوى الماثلة . وحيث إن المادة (١٣٠) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ معدلة بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٨٤ ورقم ١٠٧ لسنة ١٩٨٧ تنص على أن " مع عدم الإخلال بحكم الفقرة الثانية من المادة (١٢٩) يلتزم صاحب العمل بأداء المبالغ الإضافية الآتية :

١ - ٥٠% من الاشتراكات التي لم يؤديها نتيجة عدم اشتراكه عن كل أو بعض عماله أو أدائه الاشتراكات على أساس أجور غير حقيقية . ٢ - ٥٠% من رصيد الاشتراكات التي لم يؤديها عن كل سنة مالية على حدة . ويجوز الإعفاء من المبالغ الإضافية المنصوص عليها في هذه المادة إذا كانت هناك أعمار مقبولة طبقاً للقواعد والشروط التي يصدر بها قرار من وزير التأمينات . ويتم الإعفاء بقرار من الوزير أو من يفوضه " . وحيث إن من المقرر أن مناط المصلحة الشخصية المباشرة في الدعوى الدستورية - وهي شرط لقبولها - أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل في المسألة الدستورية مؤثراً في الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع، وكانت الفقرة الأولى من المادة ١٣٠ المطعون عليها تلزم صاحب العمل بأداء مبالغ إضافية تقدر بخمسين في المائة من الاشتراكات التي لم يؤديها نتيجة عدم اشتراكه عن كل أو بعض عماله أو أدائه الاشتراكات على أساس أجور غير حقيقية، بالإضافة إلى ٥٠% من رصيد الاشتراكات التي لم يؤديها عن كل سنة مالية، وكانت طلبات المدعى في الدعوى الموضوعية تتحدد بإلزام المدعى عليه الثاني برد المبالغ التي تم تحصيلها بالزيادة بالتطبيق لهذه الفقرة، وكانت هذه الغاية تتحقق للمدعى إذا ما قضى بعدم دستورية النص الطعين، فإن نطاق الخصومة الدستورية الماثلة يتحدد بنص الفقرة الأولى من المادة ١٣٠ المشار إليها . وحيث إن المدعى يعنى على النص الطعين أمرين أولهما : أن قانون التأمينات الاجتماعية وإن توحى حماية المصالح التأمينية باعتبار أن الحصول على الموارد اللازمة لكفالتها هدفاً مقصوداً منه ابتداءً، إلا أن هذه المصالح ينبغي موازنتها بالعدالة الاجتماعية بوصفها إطاراً مقيداً لنصوص هذا القانون، فلا يكون الالتزام بأداء هذه الموارد متمحضاً عقاباً بما يخرجها عن بواعثها ويفقدها مقوماتها، وثانيهما : أن الأصل في كل جزاء أن يكون متناسباً مع الأفعال التي نهى عنها المشرع وإلا كان مشوباً بالغلو، كذلك فإن مؤدى مبدأ مساواة المواطنين في الأعباء والتكاليف العامة، ألا يعامل المتراخون في توريد اشتراكات التأمين الاجتماعي وفق الأسس ذاتها التي يعامل بها الممتنعون عن سدادها أصلاً . وحيث إن الدستور حرص في المادة ١٧ منه على دعم التأمين الاجتماعي حين ناط بالدولة مد خدماتها في هذا المجال إلى المواطنين في الحدود التي يبينها القانون، وذلك من خلال تقرير ما يعينهم على مواجهة بطالتهم أو عجزهم عن العمل أو شيخوختهم، باعتبار أن مظلة التأمين الاجتماعي التي يحدد المشرع نطاقها هي التي تكفل بمداها واقعا أفضل يؤمن المواطن في غده، وينهض بموجبات التضامن الاجتماعي التي يقوم عليها المجتمع وفقاً لنص المادة ٧ من الدستور، بما مؤداه أن المزايا التأمينية ضرورة

اجتماعية بقدر ما هي ضرورة اقتصادية، وأن غايتها أن تؤمن المشمولين بها في مستقبل أيامهم عند تقاعدهم، أو عجزهم، أو مرضهم، وأن تكفل الحقوق المتفرعة عنها لأسرهم بعد وفاتهم . وحيث إن ضمان الرعاية التأمينية، إنما يكون أصلاً من خلال الدولة التزاماً من جانبها بأن توفر لهذه الرعاية بينتها وأسبابها وفقاً لنص المادة ١٧ من الدستور، بيد أن التزامها بأن تكفل لمواطنيها ظروفاً أفضل تنهياً بها لخدماتهم التأمينية ما يقيمها - في نوعها ونطاقها - على أسس ترعى احتياجاتهم منها وتطورها، لا يعنى أن تنفرد وحدها بمتطلباتها، ولأن تتحمل دون غيرها بأعبائها، وإلا كان ذلك تقويضاً لركائز التضامن الاجتماعي التي يقوم مجتمعها عليها، ومن ثم كان منطقياً أن يتضافر معها القادرون من مواطنيها في مجال النهوض بها، وذلك من خلال إسهامهم في تمويل تكاليف هذه الرعاية عن طريق الاشتراكات التي يؤدونها، على النحو المبين بالقانون، ومن ثم فإن إسهام المواطنين في تكاليف الرعاية التأمينية هي واسطة الدولة لإيفاء الحقوق التأمينية المقررة للعاملين، سواء كان ذلك أثناء خدمتهم كالتعويض عن إصابتهم ورعايتهم طبيياً، أو كان بعد انتهائهم كتعويض الدفعة الواحدة أو المعاش، ومن ثم تمثل هذه الإسهامات جانباً من الوعاء الذي توجهه الدولة - التي تقوم في التأمين الاجتماعي بدور المؤمن - إلى المشمولين بأحكامه لضمان انتفاعهم بالحقوق التأمينية في الحدود التي يبينها القانون . وحيث إن بعض أرباب الأعمال قد يمارون في شأن حقيقة الأجور التي يتقاضاها عمالهم باعتبار أن مصلحتهم ينافيها أن يقدموا للهيئة التي تقوم على شؤون التأمين الاجتماعي، بياناً دقيقاً بتكلفة العمل، ذلك أن أعباءهم التأمينية تتحدد على ضوء حصتهم التي يدفعونها إليها بعد خفضها إلى أدنى حد ممكن، بل والتحايل على التخلص منها كلية، مما يحملهم على الإخلال بوعائهم سواء من خلال التقرير بأجور أقل من تلك التي يدفعونها فعلاً للعمال الذين تعاقدوا معهم، أو من خلال النقاعس عن الإداء بالبيانات الحقيقية عن عدد المؤمن عليهم، أو التأخر في إيفاء الاشتراكات - أو غيرها من الالتزامات المالية - للهيئة التي تقوم على شؤون التأمين الاجتماعي، ليكون إلباس الحقيقة غير ثوبها محوراً لبياناتهم، مما يناقض مصالح العمال، ويحول دون انتفاعهم بالخدمات التأمينية التي كان يجب تقديمها إليهم سواء في أصلها أو نطاقها إزاء قصور موارد الدولة اللازمة لإيفاء هذه الحقوق . ومن ثم فقد بات منطقياً أن يقابل المشرع هذا النقاعس من جانب أرباب الأعمال بجزاء يضمن الوفاء بحقيقة التزاماتهم المالية، ويتعين - لضمان اتفاق هذا الجزاء مع الدستور - أن تتوافر علاقة منطقية بين الأغراض المشروعة التي اعتنتها المشرع وفاء للمصلحة العامة، والوسائل التي اتخذها طريقاً لبلوغها، فلا تنفصل نصوصه القانونية عن أهدافها. وحيث إن الدستور قرن العدل بكثير من النصوص التي تضمنها، ليكون قيدياً على السلطة التشريعية في المسائل التي تناولتها هذه النصوص، وأنه وإن خلا من تحديد لمعنى العدالة في تلك النصوص إلا أن المقصود بها ينبغي أن يتمثل فيما يكون حقاً وواجباً سواء في علائق الأفراد فيما بينهم، أو في نطاق صلاتهم بمجتمعهم، بحيث يتم دوماً تحديدها من منظور اجتماعي، ذلك أن العدالة تتوخى - بمضمونها - التعبير عن القيم الاجتماعية السائدة في مجتمع معين خلال فترة زمنية محددة . ومن ثم فإن مفهومها قد يكون مطلقاً، ولكنها عملاً - ومن زاوية نتائجها الواقعية - لاتعنى شيئاً ثابتاً باطراد، بل تتباين معانيها، وتتزوج توجهاتها، تبعاً لمعايير الضمير الاجتماعي ومستوياتها . ويتعين بالتالي أن توازن علائق الأفراد فيما

بين بعضهم البعض، بأوضاع مجتمعهم والمصالح التي يتوخاها من أجل التوصل إلى وسائل علمية تكفل إسهام أكبر عدد من بينهم لضمان أكثر المصالح والقيم الاجتماعية تعبيراً عن النبض الاجتماعي لإرادتهم، ليكون القانون طريقاً لتوجههم الجمعي . وحيث إن ماتقدم مؤداه، أن العدالة - في غاياتها - لاتنفصل علاقاتها بالقانون باعتباره أداة تحقيقها، فلا يكون القانون منصفاً إلا إذا كان كافلاً لأهدافها . فإذا مازاغ المشرع ببصره عنها، وأهدر القيم الأصيلة التي تحتضنها، كان منهيها للتوافق في مجال تنفيذه، ومسقطاً كل قيمة لوجوده، ومستوجباً تغييره أو إلغائه . ومن ثم فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن شرعية الجزاء - جنائياً كان أم تأديبياً أم مدنياً - لايمكن ضمانها إلا إذا كان متناسباً مع الأفعال التي أتمها المشرع أو منعها في غير ماغلو أو إفراط . وحيث إن أصحاب الأعمال المسؤولين عن أداء الاشتراكات - وغيرها من الالتزامات المالية - التي فرضها المشرع عليهم، يلتزمون عملاً بنص الفقرة الأولى من المادة (١٣٠) من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ بأداء خمسين في المائة من قيمة الاشتراكات التي لم يؤديها عن كل أو بعض عمالهم أو حال أدائهم الاشتراكات على أساس أجور غير حقيقية، فضلاً عن التزامهم بأداء خمسين في المائة من رصيد اشتراكاتهم التي لم يؤديها عن كل سنة مالية على حدة، وكان ماتوخاه المشرع من تقرير هذا الجزاء - منظوراً في ذلك إلى مده - هو حمل الملتزمين بها على إيفائها للهيئة القومية للتأمين الاجتماعي لضمان تحصيلها، والتقليل من تكلفة جبايتها، فلا يتخلى عن توريدها، المسؤولون عنها، وإلا كان ردهم لازماً؛ فإن معنى العقوبة يكون ماثلاً في ذلك الجزاء - وإن لم يكن عقاباً بحتاً - وهو ما يظهر بوضوح من خلال وحدة مقداره . ذلك أن المتخلفين عن توريد هذه الاشتراكات يلتزمون فضلاً عن مبلغها - بأداء خمسين في المائة من قيمتها في كل الأحوال سواء أكان الإخلال بتوريدها ناشئاً عن عمد، أم إهمال، أم عن فعل غير مقترن بأيهما؛ متصلاً بالغش أو التحايل أو مجرداً منهما؛ واقعا مرة واحدة أو متعدداً، وسواء كان التأخير في توريد هذه المبالغ ممتداً زمناً، أم مقصوراً على يوم واحد . إذ يتعين دوماً أداء خمسين في المائة من مبلغها، ولو كان النكول عن توريدها ناشئاً عن ظروف مفاجئة، ومجرداً من سوء القصد . وكان ينبغي على المشرع أن يفرق في هذا الجزاء، بين من يتعمدون اقتناص هذه المبالغ لحسابهم، ومن يقصرون في توريدها، وأن يكون الجزاء على هذا التقصير متناسباً مع المدة التي امتد إليها . وحيث إن المشرع جمع إلى جانب الجزاء المتقدم جزاء آخر نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (١٢٩) من قانون التأمين الاجتماعي والتي تلزم صاحب العمل - في حالة تأخره عن سداد ذات المبالغ - بأداء مبلغ إضافي بنسبة ١% شهرياً عن المدة من تاريخ وجوب الأداء حتى نهاية شهر السداد، لتتعاد هذه الجزاءات جميعها على فعل واحد يتمثل في عدم أدائه الاشتراكات المستحقة عن عماله كلهم أو بعضهم أو أدائه إياها على أساس أجور غير حقيقية، وكان مبدأ خضوع الدولة للقانون - محدداً على ضوء مفهوم ديمقراطي - يعني أن مضمون القاعدة القانونية التي تسمو في الدولة القانونية عليها، وتنفيد هي بها، إنما يتحدد على ضوء مستوياتها التي التزمها الدول الديمقراطية في مجتمعاتها، واستقر العمل باضطراد على إنتهاجها في مظاهر سلوكها، لضمان ألا تنزل الدولة القانونية بالحماية التي توفرها لحقوق مواطنيها وحررياتهم، عن الحدود الدنيا لمتطلباتها المقبولة بوجه عام في تلك الدول، ويندرج تحتها، ألا يكون الجزاء، على أفعالهم - جنائياً كان، أم مدنياً، أم

تأديبياً، أم مالياً - إفراطاً، بل متناسباً معها ومتدرجاً بقدر خطورتها ووظأتها على الصالح العام، فلا يكون هذا الجزاء إعنائاً؛ وكان تعدد صور الجزاء - مثلما هو الحال في الدعوى الراهنة - وانصبابها جميعاً على مال المدين - مع وحدة سببها - يعتبر توفيقاً لأكثر من جزاء على فعل واحد، منافياً لضوابط العدالة التي يجب أن يقوم عليها النظام التأميني في الدولة، ومنتقصاً بالتالي - ودون مقتض - من العناصر الإيجابية للذمة المالية للمسئولين عن توريد المبالغ التي فرضها المشرع للاضطلاع بمسئوليته عن توفير الرعاية التأمينية، فإن النص المطعون فيه يكون مخالفاً أحكام المواد ٧ و ٣٤ و ٦٥ من الدستور. وحيث إنه، وقد خلصت المحكمة إلى إبطال نص الفقرة الأولى من المادة ١٣٠ من قانون التأمين الاجتماعي، فإن رخصة الإعفاء المخولة لوزير التأمينات بنص الفقرة الثانية من ذات المادة تغدو ساقطة لورودها على غير محل.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة (١٣٠) من قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٧٥ وبسقوط فقرتها الثانية، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

\* \* \*

١٧- الحكم بعدم دستورية نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ فيما تضمنه من إخلال اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع التي تصدرها مجالس المعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة في شأن الطلاب المقيدين بها.

( قضية رقم 224 لسنة 19 قضائية )

حالة المادة القانونية:

المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ - إستبدلت بالقانون ١٥٢ لسنة ٢٠٠٢.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٩ سبتمبر سنة ٢٠٠٠ الموافق ١١ جمادى الآخرة سنة ١٤٢١هـ -

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : حمدى محمد على والدكتور عبد المجيد فياض  
وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله.

وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد / ناصر إمام محمد حسن ..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية "دستورية بعد أن أحالت المحكمة الإدارية العليا ملف الطعن رقم ٣١٧١ لسنة ٣٨ قضائية عليا....."

الإجراءات

بتاريخ الثانى والعشرين من ديسمبر سنة ١٩٩٧، ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الطعن رقم ٣١٧١ لسنة ٣٨ قضائية عليا بعد أن قضت المحكمة الإدارية العليا بجلسة ١٩٩٧/١١/٣٠ بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا لما تراءى لها من مخالفة المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن الطعن فى قرارات مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة؛ لأحكام المواد ٦٨، ١٦٧،

١٧٢ من الدستور. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت في ختامها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى واحتياطيا برفضها. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها. وبجلسة ١٩٩٨/٥/٩ طلب السيد / اسماعيل حامد إبراهيم بركات قبول تدخله خصما في الدعوى. 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 حكم الإحالة وسائر الأوراق- نتحصل في أن المعهد الفني للقوات المسلحة كان قد أصدر قراراً بفصل نجل المطعون ضده- الطالب بالمعهد- لرسوبه سنتين متتاليتين في سنة دراسية واحدة، تطبيقاً لنص المادة ١٩ فقرة (أ) بند (٣) من القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٨٠ بشأن النظام الأساسي للمعهد، فأقام المطعون ضده- بصفته ولياً طبيعياً- الدعوى رقم ٢٣١ لسنة ٤٦ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري، طالباً الحكم بوقف تنفيذ هذا القرار وإلغائه، على سند من القول بأنه لم يسبقه التحقيق اللازم فيما هو منسوب إلى نجله من مخالفات أوجبت فصله، مما يجعله مشوباً بعيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة؛ وإذ قضت تلك المحكمة بوقف تنفيذ ذلك القرار، فقد طعنّت الجهة الإدارية على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم ٣١٧١ لسنة ٣٨ قضائية طالبة إلغاءه والقضاء بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري ولائياً بنظر الدعوى؛ وبجلسة ١٩٩٧/١١/٣٠ قضت المحكمة الإدارية العليا بوقف الطعن وأمرت بإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا لما قدرته من أن نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه- فيما اختص به لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع والتي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة- يخالف أحكام المواد ٦٨، ١٦٧، ١٧٢ من الدستور؛ تأسيساً على أن الأولى قد حظرت النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء وأن الثانية لا تجيز إضفاء الصفة القضائية على لجنة إدارية بحتة لمجرد وصفها بأنها تنعقد بصفتها هيئة قضائية، وأن مؤدى الثالثة استقلال مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالمنازعات الإدارية بحيث لا يسوغ انتزاع طائفة من تلك المنازعات من اختصاصه المحجوز له بنص الدستور باعتبارها قاضيها الطبيعي، وإسناد الفصل فيها إلى اللجنة المشار إليها. وحيث إنه عن طلب التدخل، فقد اطرده قضاء هذه المحكمة على أن شرط قبوله، أن يكون مقدماً ممن كان طرفاً في الدعوى الموضوعية، التي يؤثر الحكم في المسألة الدستورية على الحكم فيها، وإذ كان طالب التدخل غير ممثل في تلك الدعوى، ولا يعتبر بالتالي من ذوي شأن في الدعوى الدستورية الماثلة، فإن الحكم بعدم قبول تدخله يكون متعيناً. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى تأسيساً على أن المحكمة العليا سبق أن حسمت المسائل الدستورية المثارة فيها بحكمها الصادر بجلسة ١٩٧٦/٢/٧ في القضية رقم ٤ لسنة ٤ قضائية "دستورية". وحيث إن هذا الدفع مردود بما هو مقرر من أن الحجية المطلقة للأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية لا

يفارق نطاقها النصوص التشريعية التي كانت مثاراً للمنازعة حول دستوريتها، وفصلت فيها المحكمة فصلاً حاسماً بقضائها، أما غيرها مما لم يكن مطروحاً عليها ولم تفصل فيه فعلاً فلا تمتد إليه تلك الحجية، إذ كان ذلك، وكان الحكم الصادر في القضية رقم ٤ لسنة ٤ قضائية دستورية المشار إليه قد اقتصر على الفصل في دستورية اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها- وفقاً لنص المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٧١ بشأن الطعن في قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة- بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها لجان الضباط بالقوات المسلحة؛ فإن حجية الحكم السابق يتعين ألا تبرح هذا النطاق، لتقتصر عليه وحده، لا تتجاوزته إلى سواه من اختصاص آخر استحدثه المشرع- بعد صدور الحكم السالف ذكره- لتلك اللجنة بنص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، مما يتعين معه الحكم برفض الدفع بعدم القبول. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة- وهي شرط يلزم تحققه لقبول الدعوى الدستورية- يحدد للخصومة الدستورية نطاقها، فلا تندرج تحتها إلا النصوص التشريعية التي يؤثر الحكم بصحتها أو بطلانها بصفة مباشرة على النزاع الموضوعي دون ماسواها؛ إذ كان ذلك، وكان المدعى قد أقام دعواه الموضوعية- أمام محكمة القضاء الإداري- طالباً وقف تنفيذ وإلغاء قرار المعهد الفنى للقوات المسلحة بفصل نجله منه، وكان النص الطعن قد عقد الاختصاص بنظر تلك الدعوى للجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية، فإن مصلحته الشخصية المباشرة إنما تقتصر على ما تعلق من نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ سالف الذكر، بطلاب المعاهد العسكرية دون غيرهم من المخاطبين بأحكامها، ففي هذا الإطار وحده يتحدد نطاق الخصومة الدستورية الراهنة ولا يمتد إلى غير ذلك من أحكام النص الأخرى. وحيث إن المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣- المطعون فيها- تنص على ما يأتي: - تختص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع والتي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعده لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة". كما تنص المادة (٢) منه على أن "يسرى على الطعن في القرارات المشار إليها في المادة السابقة ذات الأحكام والقواعد والإجراءات المقررة للطعن في قرارات لجان الضباط بالقوات المسلحة". وتكشف المذكرة الإيضاحية المرافقة لهذا القانون عما دفع المشرع لإصداره بقولها أنه "صدر القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٧١ في شأن الطعن في قرارات لجان الضباط للقوات المسلحة ونص فيه على اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بهيئة قضائية بنظر المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها لجان الضباط بالقوات المسلحة؛ كما نص على إنشاء لجنة قضائية بكل فرع من أفرع القوات المسلحة تختص بالفصل في باقي المنازعات الإدارية الخاصة بضباط القوات المسلحة؛ ثم صدر القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٨١ بشأن خدمة ضباط الشرف وضباط الصف والجنود بالقوات المسلحة ونص في المادة ١٢٩ منه على تشكيل لجان قضائية عسكرية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية الخاصة بضباط الصف والجنود ذوى الراتب العالي بالقوات المسلحة. ولما كان العمل قد أثبت أن هناك بعض المنازعات الإدارية تنشأ عن القرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع التي تصدرها مجالس

الكليات أو المعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة. وتوحيداً للأحكام والقواعد والإجراءات التي تسرى على الطعن في القرارات الإدارية الصادرة في القوات المسلحة ... فقد رؤى التقدم بمشروع القانون المرافق". وحيث إن لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية التي اختصها قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٧١ بالنظر دون غيرها في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية الصادرة في شأن الضباط بالقوات المسلحة- وعلى ما استقر عليه قضاء المحكمة العليا بحكمها المتقدم- هي هيئة ذات اختصاص قضائي، وذلك تأسيساً على أن المصلحة العامة وطبيعة الأوضاع في القوات المسلحة تستلزم وضع المنازعات الإدارية الخاصة بأفراد هذه القوات في يد أسرتهم العسكرية، بالنظر إلى الصلة الوثيقة بين أداء الضابط لمهام وظيفته العسكرية وبين ما يصدر في شأنه من قرارات إدارية بدءاً بقرار إحاقه بالخدمة العسكرية ونهاية بقرار إنهاء تلك الخدمة. وحيث إنه ولئن فوض الدستور- بمقتضى المادة ١٨٣- المشرع في تنظيم القضاء العسكري وبيان اختصاصاته، إلا أنه قيد هذا التفويض- بنص غير مسبق- بأن يكون ذلك التنظيم في حدود المبادئ الواردة في الدستور، وإذ كان الدستور بما نص عليه في المادة (٦٨) من أن لكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي، قد دل- على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة- على أن هذا الحق في أصل شرعته هو حق للناس كافة تتكافأ فيه مراكزهم القانونية في سعيهم لرد العدوان على حقوقهم دفاعاً عن مصالحهم الذاتية، وأن الناس جميعاً لا يتمايزون فيما بينهم في مجال حقهم في النفاذ إلى قاضيهم الطبيعي، ولا في نطاق القواعد الإجرائية أو الموضوعية التي تحكم الخصومة القضائية ولا في مجال التداعي بشأن الحقوق المدعى بها وفق مقاييس موحدة عند توافر شروطها، إذ ينبغي دوماً أن يكون للخصومة الواحدة قواعد موحدة سواء في مجال اقتضاها أو الدفاع عنها أو الطعن في الأحكام التي تصدر فيها، وكان مجلس الدولة- بنص المادة ١٧٢ من الدستور- هو قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ما فتئ قائماً عليها، باسطاً ولايته على مختلف أشكالها وتعدد صورها؛ لما كان ماتقدم وكانت المادة (٦٥) من الدستور تنص على أن تخضع الدولة للقانون، وأن استقلال القضاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات، وكان الدستور قد أكد في المادة (١٦٥) أن المحاكم هي التي تتولى السلطة القضائية؛ فإنه إذا ما قدر المشرع ملاءمة إسناد الفصل في بعض الخصومات استثناء إلى إحدى الهيئات ذات الاختصاص القضائي فإن سلطته في هذا الشأن تكون مقيدة بعدم الخروج على نصوص الدستور، وعلى الأخص تلك التي تضمنتها المواد ٤٠ و ٦٨ و ١٦٥ و ١٧٢ بل يتعين عليه التأليف بينها في مجموعها، وبما يحول دون تناقضها فيما بينها أو تهادمها، ومن ثم فلا يجوز- على ما اطرده عليه قضاء هذه المحكمة- إيلاء سلطة القضاء في منازعات بعينها إلى غير قاضيه الطبيعي إلا في أحوال استثنائية تكون الضرورة في صورتها الملجئة هي مدخلها، وصلتها بالمصلحة العامة- في أوثق روابطها- مقطوعاً بها، ومبرراتها الحتمية لاشبهة فيها، وهذه العناصر جميعها ليست بمنأى عن الرقابة القضائية لهذه المحكمة، بل تخضع لتقييمها، بما لا يخرج نص أي من المادتين (٦٨ و ١٧٢) من الدستور عن أغراضها التفافاً حولها، بل يكون لمضمونها مجاله الطبيعي الذي حرص المشرع الدستوري على عدم جواز إهداره، ذلك أن ما يقرره الدستور في المادة (١٦٧) لا يجوز

اتخاذها موطناً لاستنزاف اختصاص المحاكم أو التهوين من تخصيص الدستور بعضها بمنازعات بذواتها باعتبارها قاضيتها الطبيعي وصاحبة الولاية العامة بالفصل فيها. وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكانت الأنزعة الإدارية فيما يصدر في شأن طلاب المعاهد العسكرية من قرارات إدارية سواء ما اتصل منها بتحصيلهم الدراسي، أو ما تعلق باجتيازهم لما يعقد لهم من اختبارات، إنما تتماثل في طبيعتها وتتحد في جوهرها مع المنازعات الخاصة بأقرانهم طلاب الجامعات والمعاهد العليا التابعة لوزارة التعليم أو الخاضعة لإشرافها فهي صنوها، والدراسة هي لبها ومحورها جميعاً، وهؤلاء وأولئك يدعون فيها بصفة واحدة بكونهم طلاباً، وكان يلزم إعمالاً للأصل المقرر بنص المادة ١٧٢ من الدستور أن ينعد الأختصاص بنظرها جميعاً- دون تفرقة- لمحاكم مجلس الدولة باعتباره قاضيتها الطبيعي، إذ كان ذلك فإن النص الطعين إذ أفرد المنازعات المتعلقة بطلاب المعاهد العسكرية بنظام قضائي خاص يشذ عن نظام التداعي الأصلي في شأن المنازعات الإدارية قاطبة، منحياً ما بين هذه النظائر- المتحدة معطياتها- من توافق، مفترضاً تخالفها فيما بينها، إنما يخل بما يتعين قيامه من قواعد موحدة في شأنها عامة، ويخص هذا الفريق من الطلاب- دون جموعهم- بالتنظيم المطعون فيه، مع أنهم- في عمومهم- إزاء حق التقاضي فيما ينشأ عن دراستهم من أنزعة، ذوو مراكز قانونية متماثلة. وحيث إن ماتغياها المشرع- بالنص الطعين- من توحيد القواعد التي تسرى على الطعن في القرارات الإدارية الصادرة في القوات المسلحة، لا يقوم دليلاً على أن واقعاً قائماً، بات ضرورة ملجئة، أوجبت- تحقيقاً للصالح العام- انتزاع الاختصاص بنظر المنازعات التي عناها من مجلس الدولة المعقود له أصلاً ولاية القضاء فيها باعتباره قاضيتها الطبيعي واسناده استثناء إلى اللجنة المشار إليها، خاصة وأن طلاب المعاهد العسكرية لا يندرجون قبل تخرجهم منها ضمن الضباط العاملين في القوات المسلحة، بما مؤده أن أنزعتهم الإدارية إنما تزيلها وتتفك عنها تلك الطبيعة الخاصة التي أملت أن تختص تلك اللجنة- دون غيرها- بنظر منازعات أولئك الضباط في القرارات الإدارية المتعلقة بشئونهم الوظيفية والانضباطية، ومن ثم فإن قياس أولاهما على أخراهما هو قياس في غير محله. وحيث إنه لما كان ما تقدم، فإن النص الطعين- فيما جاوز القرارات الإدارية الصادرة في الشئون الانضباطية لهؤلاء الطلاب- يكون قد مايز- في مجال ممارسة حق التقاضي- بين المواطنين المتكافئة مراكزهم القانونية، دون أن يستند هذا التمييز إلى أسس موضوعية تقتضيه، بما يمثل إخلالاً بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، معطلاً مبدأ خضوع الدولة للقانون، ومعوقاً لحق التقاضي، وموهناً من استقلال السلطة القضائية، منتقناً دون ضرورة ملجئة من اختصاص مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية وقاضيتها الطبيعي مخالفاً بذلك أحكام المواد ٤٠ و ٦٥ و ٦٨ و ١٦٥ و ١٧٢ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمة المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ فيما تضمنه من إطلاق اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع التي تصدرها مجالس المعاهد العسكرية المعدة لتخريج

الضباط العاملين بالقوات المسلحة في شأن الطلاب المقيدين بها. ....  
صدر هذا الحكم بالهيئة المبينة بصدوره، أما السيد المستشار محمد علي سيف الدين الذي  
سمع المرافعة وحضر المداولة ووقع مسودة الحكم، فقد جلس بدله عند تلاوته السيد  
المستشار أنور رشاد العاصي.

\* \* \*

١٨- الحكم : أولاً : بعدم دستورية المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للإنتاج ووزير البترول رقم ٤٢ لسنة ١٩٨١ وذلك في مجال تطبيقها بالنسبة إلى شركات الاستثمار التي تباشر نشاطاً صناعياً .  
ثانياً : بسقوط باقي نصوص هذا القرار في هذا النطاق .

( قضية رقم 227 لسنة 21 ق - دستورية - ٢ - ديسمبر - ٢٠٠٠ )

### حالة المادة القانونية:

قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للإنتاج ووزير البترول رقم ٤٢ لسنة ١٩٨١ وذلك في مجال تطبيقها بالنسبة إلى شركات الاستثمار التي تباشر نشاطاً صناعياً لم تسجل عليه تعديلات تشريعية ""ويلاحظ أن القرار كان صادراً في ظل أحكام قانون الاستثمار رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ الذي ألغى بالقانون ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ ، ثم ألغى بدوره وحل محله القانون الحالي رقم ٨ لسنة ١٩٩٧

### نص الحكم كاملاً

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٢ ديسمبر سنة ٢٠٠٠ الموافق ٦ رمضان سنة

١٤٢١هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة وعضوية السادة المستشارين : عبد الرحمن نصير والدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى وعدلى محمود منصور وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى. وحضور السيد المستشار /عبد الوهاب عبد الرازق....رئيس هيئة المفوضين وحضور السيد/ناصر إمام محمد حسن..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٢٧ لسنة ٢١ قضائية "دستورية....."

### الإجراءات

بتاريخ الرابع والعشرين من نوفمبر سنة ١٩٩٩، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة، طلباً للحكم بعدم دستورية المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للإنتاج ووزير البترول رقم ٤٢ لسنة ١٩٨١، فيما تضمنته من زيادة سعر بيع المنتجات البترولية لشركات الاستثمار التي تباشر نشاطاً صناعياً، مع سقوط باقي نصوص القرار في هذا النطاق

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم بعدم قبول الدعوى. كما قدمت كل من المدعى عليهما الثالثة والرابعة 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 المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ١٩٠٢ لسنة ١٩٩٨ مدنى أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية ضد المدعى عليهما الأخيرين بطلب الحكم بإلزامهما برد المبالغ التى سددها بالزيادة مقابل بيعهما للشركة التى يمثلها - باعتبارها شركة منشأة طبقاً لنظام استثمار المال العربى والأجنبى الصادر به القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ - مستلزماتها من المنتجات البترولية على أساس الأسعار العالمية دون الأسعار المحلية. وإذ قضت المحكمة برفض دعواه، فقد أقام الاستئناف رقم ١٧٥٨ لسنة ١١٦ قضائية أمام محكمة استئناف القاهرة، وأثناء نظره دفع بعدم دستورية المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للإنتاج ووزير البترول رقم ٤٢ لسنة ١٩٨١، فيما تضمنته من محاسبة شركات الاستثمار التى تباشر نشاطاً صناعياً عن مسحوباتها من المنتجات البترولية بالأسعار العالمية دون الأسعار المحلية، وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية هذا الدفع، وصرحت للمدعى برفع الدعوى الدستورية، فقد أقامها. وحيث إن القرار المطعون فيه ينص فى مادته الأولى على أن تتم محاسبة مشروعات الاستثمار الخاضعة لأحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه على مسحوباتها من المنتجات البترولية على أساس تحريك سعرها المحلى ( المدعم ) تدريجياً بزيادة نسبتها ٢٠% من الفرق بين السعر العالمى والسعر المحلى سنوياً وذلك لمدة خمس سنوات. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى، تأسيساً على أن هذه المحكمة سبق أن حسمت المسألة الدستورية المثارة فيها بحكمها الصادر بجلسة ١٩٩٧/٥/٣ فى القضية رقم ١٧ لسنة ١٨ قضائية " دستورية " . وحيث إن هذا الدفع مردود بأن الحجية المطلقة للأحكام الصادرة فى دعاوى الدستورية - على ماجرى عليه قضاء هذه المحكمة - يقتصر نطاقها على النصوص التشريعية التى كانت مثاراً للمنازعة حول دستورتيتها وفصلت فيها المحكمة فصلاً حاسماً بقضائها، أما ما لم يكن مطروحاً على المحكمة ولم تفصل فيه بالفعل، فلا تمتد إليه تلك الحجية . لما كان ذلك، وكان الحكم الصادر فى الدعوى رقم ١٧ لسنة ١٨ قضائية " دستورية " قد اقتصر على القضاء بعدم دستورية المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للإنتاج ووزير البترول رقم ٤٢ لسنة ١٩٨١ وذلك فى مجال تطبيقها بالنسبة إلى شركات الاستثمار التى تباشر نشاطاً فندقياً، فإن حجية الحكم السابق تكون - بدورها - مقصورة على هذا النطاق وحده، ولا تمتد إلى غير ذلك من شركات الاستثمار التى تباشر نشاطاً مغايراً . وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون فيه مخالفته لأحكام المواد ٤ و ٨ و ٤٠ من الدستور، قولاً منه بأن النص الطعين يزيد من أعباء الشركات الاستثمارية بالمقارنة بنظيراتها العاملة فى ذات النشاط، مما يهدر فرص التنافس المشروع بينها، ويؤدى - بالأعباء التى فرضها - إلى انتقاص عائد

استثمار الأموال العربية والأجنبية، كما يعتبر عدواناً على الملكية بالمخالفة لنص المادتين ٣٢ و ٣٤ من الدستور. وحيث إن المشرع أصدر نظام استثمار المال العربي والأجنبي بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ متوخياً - وعلى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون - إيجاد مناخ ملائم لتسهيل انتقال رءوس الأموال العربية والأجنبية للعمل في مصر مع تقديم حوافز مناسبة للاستثمار - عربياً كان أم أجنبياً - وذلك في إطار من الضمانات الكافية ضد المخاطر غير التجارية، مراعيًا تخطى العوائق الإدارية والإجرائية التي تؤثر على نمو حجم الاستثمار، وذلك تقديراً من المشرع بأن استثمار رءوس الأموال العربية والأجنبية في مصر - وعلى ما تنص عليه المادة الثانية من هذا القانون - يعتبر في المجالات التي حددتها - ومن بينها التصنيع والتعدين والنقل والسياحة - لازماً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار السياسة العامة للدولة وخطتها القومية. ولئن كان المشرع قد أقر بعدد قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ ملغياً بمقتضاه القانون السابق عليه، إلا أن استثمار الأموال العربية والأجنبية ظل لازماً لتحقيق خطة التنمية - سواء في مجال أولوياتها أو على ضوء أهدافها - وعلى الأخص كلما كان الاستثمار متطلباً في المجالات التي حددها هذا القانون، ويندرج تحتها ما يكون مرتبطاً منها بالتقدم الصناعي، أو التطور السياحي أو باستصلاح واستزراع الأراضي والإسكان والتعمير. بل إن هذا القانون، تضمن حكيمين متكاملين، هما المنصوص عليهما في المادتين ٦ و ٩ التي تكفل أولهما للمشروعات الخاضعة لأحكام هذا القانون - وأياً كانت جنسية مالكيها أو محال إقامتهم - تمتعها بالضمانات والمزايا والإعفاءات التي حددها هذا القانون، مع جواز إضافة مزايا أخرى غيرها بقرار من مجلس الوزراء وفي الحدود التي يقتضيها الصالح العام. كما تحظر ثانيتهما فرض أية أعباء أو التزامات مالية أو غيرها على هذه المشروعات تخل بمبدأ المساواة بينها وبين مشروعات القطاع الخاص التي تعمل في النشاط ذاته، والتي تنشأ خارج نطاق هذا القانون، وعلى أن يتم تحقيق هذه المساواة بصورة تدريجية على النحو الذي تنظمه اللائحة التنفيذية، وتقتضيه المادة ٩ من اللائحة التنفيذية المشار إليها، هذه القاعدة ذاتها بقولها "لا يجوز عند تحديد الأسعار الجديدة أو تعديل الأسعار القائمة للخدمات والمواد الأولية والمواد البترولية والطاقة الكهربائية وغيرها من مستلزمات التشغيل للمشروعات، الإخلال بينها وبين مشروعات القطاع الخاص التي تنشأ خارج نطاق هذا القانون وتباشر ذات النشاط، كما لا يجوز فرض أية أعباء أو التزامات مالية إضافية أو غيرها على المشروعات بالزيادة عن المقرر منها بالنسبة لمشروعات القطاع الخاص المشار إليها وتتم تدريجياً المساواة في الأسعار والأعباء، والالتزامات المالية المبينة في الفقرتين السابقتين بين المشروعات ومشروعات القطاع الخاص المذكورة، وذلك بقرارات من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير وبعد موافقة مجلس الإدارة". وحيث إنه ولئن كان المشرع قد أصدر بعد ذلك قانون ضمانات وحوافز الاستثمار بالقانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ ملغياً بنص مادته الرابعة القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٨٩ المشار إليه، إلا أنه قد تضمن في مادته الثانية - التي عمل بها اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره في ١١/٥/١٩٩٧ - النص على ألا "تخل أحكامه بالمزايا والإعفاءات الضريبية وغيرها من الضمانات والحوافز المقررة للشركات والمنشآت القائمة وقت العمل به، وتظل هذه الشركات والمنشآت محتفظة بتلك المزايا والإعفاءات

والضمانات والحوافز إلى أن تنتهي المدد الخاصة بها، وذلك طبقاً للتشريعات والاتفاقيات المستمدة منها " فدل بذلك على حرصه على استمرار شركات الاستثمار في الاحتفاظ بكافة المزايا التي سبق تقريرها لها في التشريعات السابقة على القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ المشار إليه . وحيث إن البين من كل ماتقدم، أن المزايا التفضيلية التي كفلها المشرع لاستثمار رؤوس الأموال العربية والأجنبية، غايتها استثارة اهتمام أصحابها بأوضاع الاستثمار في مصر، لضمان تدفقها إليها، ودون ماقبود قد ينوء بها نشاطها، فلا يكون بقاء هذه الأموال في مصر مجدياً، بل يعاد تصديرها منها . وحيث إن مبدأ المساواة أمام القانون الذي أرساه الدستور بنص المادة ٤٠ منه - بحسبان ضمانته جوهرية لتحقيق العدل والحرية والسلام الاجتماعي - لا يقتصر نطاق تطبيقه على الحقوق التي كفلها الدستور، وإنما يمتد كذلك بما يكون منها قد تقرر بقانون - أو بأداة تشريعية أدنى - في حدود السلطة التقديرية التي يملكها المشرع . فلا يجوز بعدئذ تقييدها بما يعطلها أو ينال من ممارستها، بل يتعين أن تنتظمها أسس موحدة لا تمييز فيها بين المؤهلين قانوناً للانتفاع بها . وكما كفل المشرع لمشروعات بذواتها مزايا تفضيلية قدر ضرورتها لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال رؤوس الأموال الوافدة إلى مصر، وكان أصحابها قد قدروا عائد استثمار هذه الأموال فيها على ضوء هذه المزايا، فإنها تغدو حقوقاً لا يجوز تهوينها، ولا موازنتها بأعباء تحد منها . وحيث إن تكافؤ المتماثلين في الحماية القانونية، مؤداه أنها ينبغي أن تسعهم جميعاً، فلا يقصر مداها عن بعضهم، ولا يمتد لغير فئاتهم، ولا يجوز بالتالي أن تكون هذه الحماية تعميماً مجاوزاً لنطاقها الطبيعي، ولا أن يقلص المشرع من دائرتها بحجبها عن نفر ممن يستحقونها . وحيث إن المشرع قد يقصد بالنصوص القانونية التي يصوغها، إجراء تمييز مناقض للدستور وقد تخل الأثار التي يحدثها التمييز - من حيث مداها - بأغراض قصد الدستور إلى إرسائها . ويعتبر التمييز غير مغتفر في هاتين الحالتين كليهما . بل ربما كان التمييز أكثر خطراً في الصورة الثانية التي يبدو فيها النص التشريعي المطعون فيه محايداً في مظهره، مخالفاً للدستور في أثره . وحيث إن المراكز القانونية التي يتعلق بها مبدأ المساواة أمام القانون وفقاً لنص المادة ٤٠ من الدستور، هي التي تتحد في العناصر التي تكون كلاً منها - لا باعتبارها عناصر واقعية لم يدخلها المشرع في اعتباره - بل بوصفها عناصر اعتد بها مرتباً عليها أثراً قانونياً محدداً، فلا يقوم هذا المركز القانوني إلا بتضامهما، بعد أن غدا وجوده مرتبطاً بها، فلا ينشأ أصلاً إلا بثبوتها . ولا يتصور بعد تحققها وتولد المركز القانوني عنها، أن تكون قيدها عليه، ولا أن ينتقص المشرع من المزايا التي ربطها بوجوده، إذ هي كامنة فيه، فلا يجوز نقضها . متى كان ذلك وكانت رؤوس الأموال العربية والأجنبية المستثمرة في مجال النشاط الصناعي في مصر تتكافأ ونظائرها الأخرى العاملة في ذات المجال سواء كانت تابعة لقطاع الأعمال العام أو الخاص، وكانت هذه الأخيرة تحاسب على استهلاكها من المنتجات البترولية على أساس السعر السائد في السوق المحلي، فإن النص الطعين وقد جنح إلى محاسبة الشركات الأولى على أساس مغاير لأسعار تلك المنتجات، يكون محدثاً تمييزاً غير مبرر بين منشآت تباشر نشاطاً واحداً، ومن ثم مخالفاً لمبدأ المساواة . وحيث إنه لا ينال مما تقدم القول بأن المزايا التي كفلها المشرع للمشروعات الخاضعة لنظام الاستثمار تعطيها مركزاً واقعياً شديداً التمييز يسوغ الرجوع عنها، من خلال

موازنتها بأعباء جديدة يفرضها عليها، فذلك مردود أولاً : بأن تقرير هذه المزايا يتصل بضمان تدفق رءوس الأموال العربية والأجنبية إلى مصر لتمويل قاعدة أعرض للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وعلى ضوء تنوع هذه المزايا وأبعادها، تُحدد رءوس الأموال العربية والأجنبية موقفها من الاستثمار فيها، فإذا أتت إليها بعد اعتمادها على تلك المزايا، فإن تقلبها من خلال فرض أعباء جديدة تحد من نطاقها، لا يكون جائزاً، وعلى الأخص كلما كان من شأن الأعباء التي يفرضها المشرع على المشروعات الاستثمارية، إرهاق نشاطها، فلا يكون تنافسها متكافئاً مع غيرها ممن يباشرون معها - وإلى جانبها - ذات مجال نشاطها . و مردود ثانياً : بأن معدل تدفق الاستثمار في بلد معين، يرتبط بالتدابير التي تتخذها وتؤثر في مدها فكلما كان من شأنها اعتصار عائده، أو فرض أوضاع جديدة لا يكون معها مجزياً، كان ذلك مؤثراً في مجراه، أو مشككاً في جدواه . ومردود ثالثاً : بأن مؤدى النص المطعون فيه، التمييز في الأعباء بين الشركات التي يحكمها قانون الاستثمار، وتلك التي تخرج عن نطاق تطبيق هذا القانون، وذلك في مجال القواعد التي فرضت لمحاسبة كل منها عن مسحوباتها من المنتجات البترولية . فعلى نقيض أولها التي تحمل بالسعر المرتفع، فإن ثانيتهما لاتتقيد بغير السعر المنخفض، ويعتبر هذا التمييز - بمحتواه - مقصوداً، ومخالفاً بالتالي للدستور في أثره ومردود رابعاً : بأن المزايا التفضيلية التي كفلها المشرع لاستثمار الأموال العربية والأجنبية، هي علة وجودها في مصر، وهي التي حركتها من مواقعها في بلدانها، فلا يجوز نقضها أو تقييدها بعد أن تعلق الاستثمار بها. ومردود خامساً : بأن القول بأن المزايا التفضيلية التي ربطها المشرع باستثمار رءوس الأموال العربية والأجنبية، ينبغي مقابلتها ببعض الأعباء التي توازنها، مؤداه أن المزايا التي قدر المشرع ضرورتها لتدقق هذه الأموال لمصر، جاوزت حدودها المنطقية، وهو مالا دليل عليه، بعد أن كفلتها قوانين الاستثمار على تعاقبها دون انتقاص منها، وبما لا يجاوز نطاق السلطة التقديرية للمشرع . وحيث إن الحماية التي كفلها الدستور لحق الملكية الخاصة - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - تمتد إلى كل حق ذي قيمة مالية، سواء أكان هذا الحق شخصياً أم عينياً أم كان من الحقوق الفنية أو الأدبية أو الصناعية وهو ما يعنى اتساعها للأموال بوجه عام، وكان النص المطعون فيه - بالأعباء التي يفرضها - قد انتقص من عائد استثمار الأموال العربية والأجنبية عن طريق الأسعار الأعلى التي ألزمها بأدائها عن مسحوباتها من المنتجات البترولية، فإنه يتمخض عدواناً على الملكية بالمخالفة لنص المادتين ٣٢ و ٣٤ من الدستور . وحيث إنه متى كان ذلك، فإن نص المادة الأولى من القرار المطعون فيه يكون مخالفاً للمواد ٣٢ و ٣٤ و ٤٠ من الدستور، وتسقط تبعاً لإبطاله الأحكام الأخرى التي تضمنها هذا القرار، والتي ترتبط بنص مادته الأولى ارتباطاً لا يقبل التجزئة.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** أولاً: بعدم دستورية المادة الأولى من قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للإنتاج ووزير البترول رقم ٤٢ لسنة ١٩٨١ وذلك في مجال تطبيقها بالنسبة إلى شركات الاستثمار التي تباشر نشاطاً صناعياً. ثانياً: بسقوط باقي نصوص

هذا القرار في هذا النطاق، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

\* \* \*

١٩- الحكم: أولاً : بعدم دستورية نص المادة (٨) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فيما تضمنه من تخويل وزير الداخلية بموافقة وزير الخارجية سلطة تحديد شروط منح جواز السفر.

ثانياً : بعدم دستورية نص المادة (١١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون المشار إليه

ثالثاً : بسقوط نص المادة (٣) من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ٦ ١٩٩٠.

( قضية رقم 243 لسنة 21 ق - دستورية - نوفمبر ٢٠٠٠ )

نص الحكم كاملاً

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤ نوفمبر سنة ٢٠٠٠ الموافق ٨ من شعبان سنة ١٤٢١هـ.

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين: حمدى محمد على وعبد الرحمن نصير والدكتور عبد  
المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور.  
وحضور السيد المستشار/ عبد الوهاب عبد الرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد/ناصر إمام محمد حسن..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٤٣ لسنة ٢١ قضائية  
"دستورية"  
بعد أن أحالت محكمة القضاء الإداري ملف الدعوى رقم ١٠٤٣١ لسنة ٥٣  
قضائية.....

الإجراءات

بتاريخ السابع من ديسمبر سنة ١٩٩٩ ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الدعوى  
رقم ١٠٤٣١ لسنة ٥٣ قضائية، بعد أن قضت محكمة القضاء الإداري بجلستها  
المعقودة فى ٢٣/١١/١٩٩٩ بوقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية  
العليا للفصل فى دستورية المادتين ٨ و ١١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧  
لسنة ١٩٥٩ فى شأن جوازات السفر والنصوص المرتبطة بهما. وقدمت 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.

## الحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - على ما يبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعية كانت قد أقامت الدعوى رقم ١٠٤٣١ لسنة ٥٣ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري طالبة الحكم بوقف تنفيذ ثم بإلغاء قرار وزير الداخلية بإدراج اسمها على قوائم ممنوعين من السفر مع ما يترتب على ذلك من آثار، قولاً منها بأنها مصرية الجنسية، وتعمل بإمارة دبي، وتحمل جواز سفر مصرية ساري المفعول إلا أنها فوجئت بأن اسمها مدرج ضمن قوائم ممنوعين من السفر بتاريخ ١٩٩٩/٨/٧، وذلك بناء على طلب زوجها المدعى عليه الأول، مما يضر بحقوقها ويمس مستقبلها، وبتاريخ ١٩٩٩/١١/٢٣ قضت محكمة القضاء الإداري بإجابة المدعية إلى طلبها العاجل، وبوقف الدعوى وإحالة أوراقها إلى هذه المحكمة للفصل في دستورية المادتين ٨ و ١١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه والنصوص الأخرى المرتبطة بهما، وأقامت قضاءها على أن الدستور قد أكد حرية التنقل، وأقر حق المواطنين في الهجرة، وعهد إلى القانون بتنظيم تلك الحرية، وهذا الحق فإذا ماخالف المشرع هذا المسلك وفوض السلطة التنفيذية في تحديد شروط وإجراءات منح جوازات السفر للمواطنين، وخولها الحق في رفض منحهم جواز السفر أو تجديده، فضلاً عن إمكان سحب الجواز بعد إعطائه - وذلك على النحو الوارد بالمادتين ٨ و ١١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ - فإنه يكون قد وقع في شبهة المخالفة لأحكام المواد ٤١ و ٥١ و ٥٢ من الدستور وهذه الشبهة تنسحب بالتعبئة على المادة (٣) من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ الصادر تنفيذاً لبعض أحكام ذلك القرار بالقانون وحيث إن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ في شأن جوازات السفر ينص في المادة (١) على أنه: " لايجوز لمن يتمتعون بجنسية جمهورية مصر العربية مغادرة أراضي الجمهورية أو العودة إليها إلا إذا كانوا يحملون جوازات سفر وفقاً لهذا القانون " . وفي المادة (٧) على أن: " تصرف جوازات السفر لمن يطلبها من الأشخاص الذين يتمتعون بجنسية جمهورية مصر العربية الثابتة جنسيتهم أصلاً أو بشهادة جنسية من وزارة الداخلية " . كما تنص المادتان ٨ و ١١ منه على مايتى: ( مادة ٨ ) "يعين بقرار من وزير الداخلية بموافقة وزير الخارجية شكل جواز السفر، ومدة صلاحيته وطريقة تجديده وشروط وإجراءات منحه ... " ( مادة ١١ ) "يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب هامة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده كما يجوز له سحب الجواز بعد إعطائه " . وحيث إن المادة (٣) من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ المشار إليه تنص على أن: " يكون منح الزوجة جواز سفر أو تجديده بعد تقديم موافقة زوجها على سفرها للخارج، كما يجب تقديم موافقة الممثل القانوني لغير كامل الأهلية على استخراج جواز السفر أو تجديده . وفي الحالتين تعتبر الموافقة على استخراج جواز السفر أو تجديده تصريحاً بالسفر طوال مدة صلاحية الجواز. ولا يكون إلغاء الموافقة إلا بإقرار من الزوج أو الممثل القانوني بعد التحقق من شخصيته وصحة صدور الإقرار منه أمام الموظف المختص بمصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية وفروعها، أو أمام القنصليات المصرية بالخارج، ويجب وصول الإقرار إلى المصلحة المذكورة أو فروعها قبل السفر بوقت مناسب " . وحيث إن نطاق

الدعوى - على ضوء ارتباط النصوص المحالة بالطلبات المطروحة في النزاع الموضوعي - يتحدد بما تضمنه نص المادة (٨) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليه، من تخويل وزير الداخلية بموافقة وزير الخارجية سلطة تعيين شروط منح جواز السفر ونص المادة (١١) من ذات القرار بالقانون التي تجيز لوزير الداخلية سلطة رفض منح جواز السفر أو تجديده أو سحبه بعد إعطائه وكذلك نص المادة (٣) من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ المشار إليه فيما تضمنه من تنظيم منح وتجديد جواز سفر الزوجات. وحيث إن حق المواطن في استخراج وحمل جواز السفر، لا يعد فحسب عنواناً لمصريته التي يشرف بها داخل وطنه وخارجه بل يعكس فوق ذلك رافداً من روافد حرية الشخصية التي حفى بها الدستور بنصه في المادة ٤١ على أنها مصونة ولا يجوز المساس بها "وفيما عدا حالة التلبس لاجوز القبض على أحد أو ..... أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة، وذلك وفقاً لأحكام القانون " دالاً بذلك على أن حرية الانتقال تنخرط في مصاف الحريات العامة، وأن تقييدها دون مقتض مشروع، إنما يجرى الحرمان الشخصية من بعض خصائصها، ويقوض صحيح بنائها وقد عهد الدستور بهذا النص إلى السلطة التشريعية دون غيرها بتقدير هذا المقتضى، ولازم ذلك، أن يكون تعيين شروط إصدار وثيقة السفر بيد هذه السلطة، والأصل فيها هو المنح، استصحاباً لأصل الحرية في الانتقال والاستثناء هو المنع وأن المنع من التنقل لا يملكه إلا قاض، أو عضو نيابة عامة، يعهد إليه القانون بذلك دون تدخل من السلطة التنفيذية. وحيث إن الدستور قد احتفى - كذلك - بالحقوق المتصلة بالحق في التنقل فنص في المادة ٥٠ منه على حظر إزام المواطن بالإقامة في مكان معين أو منعه من الإقامة في جهة معينة إلا في الأحوال التي يبينها القانون، وتبعتها المادة ٥١ لتمنع إبعاد المواطن عن البلاد أو حرمانه من العودة إليها، وجاءت المادة ٥٢ لتؤكد حق المواطن في الهجرة الدائمة أو الموقوتة على أن ينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد ومقتضى هذا أن الدستور لم يعقد للسلطة التنفيذية اختصاصاً ما بتنظيم شئ مما يمس الحقوق التي كفلها الدستور فيما تقدم، وأن هذا التنظيم يتعين أن تتولاه السلطة التشريعية بما تصدره من قوانين - متى كان ذلك، وكان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها، وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة وأسس رئيسية تلتزم بالعمل في إطارها، فإذا ما خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية، تنظيم الحق من أساسه، كان متخلياً عن اختصاصه الأصيل المقرر بالمادة ٨٦ من الدستور، ساقطاً - بالتالي - في هوة المخالفة الدستورية. وحيث إن نص المادتين ٨ و ١١ من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ المشار إليهما بما تضمناه من تفويض وزير الداخلية في تحديد شروط منح جواز السفر، وتخويله سلطة رفض منح الجواز أو تجديده، وكذا سحبه بعد إعطائه، إنما يتمخض عن تنصل المشرع من وضع الأسس العامة التي تنظم موضوع جوازات السفر بأكمله على الرغم من كونها الوسيلة الوحيدة لتمكين المواطن من مغادرة بلده والرجوع إليه، وارتباط ذلك ارتباطاً وثيقاً بالحقوق التي يكفلها الدستور في المواد ٤١ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ على الوجه المتقدم

بيانه ومن ثم فإن مسلك المشرع في هذا الشأن يكون مخالفاً للدستور . وحيث إن المادة (٣) من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ قد نظمت منح وتجديد جواز السفر للزوجة، محددة الشروط اللازمة لذلك بما يجيز إلغاء الموافقة السابقة على صدور الجواز أو تجديده، وكان وزير الداخلية في تنظيمه هذا، يستند إلى السلطة المخولة له بالمادتين ٨ و ١١ المشار إليهما فإن القضاء بعدم دستوريتهما يترتب عليه لزوماً سقوط المادة الثالثة من ذلك القرار . وحيث إنه وإن كان ماتقدم إلا أن ذلك لا يحول دون أن يتولى المشرع - بتشريع أصلي - تنظيم منح وتجديد جواز السفر للزوجة وسحبه منها موازناً في ذلك بين حرية التنقل - بما تتضمنه من الحق في مغادرة الوطن والعودة إليه - وبين ماتنص عليه المادة ١١ من الدستور من كفالة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع ومساواتها بالرجل دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية، وما تقضى به المادة الثانية من الدستور من أن مبادئ الشريعة الإسلامية - القطعية الثبوت والدلالة - هي المصدر الرئيسي للتشريع .

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة: أولاً :** بعدم دستورية نص المادة (٨) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ فيما تضمنه من تخويل وزير الداخلية بموافقة وزير الخارجية سلطة تحديد شروط منح جواز السفر.

**ثانياً:** بعدم دستورية نص المادة (١١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون المشار إليه

**ثالثاً:** بسقوط نص المادة (٣) من قرار وزير الداخلية رقم ٣٩٣٧ لسنة ١٩٩٦ .



٢٠- الحكم بعدم دستورية ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ بإنشاء نقابة التجار من عدم قبول الطعن في قرارات الجمعية العمومية للنقابة أو في صحة انعقادها، إلا من مائة عضو على الأقل من الأعضاء الذين حضروا اجتماعها وذلك بتقرير مصدق على الإمضاءات الموقع بها عليه .

( قضية رقم 35 لسنة 21 قضائية )

حالة المادة القانونية:

الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ بإنشاء نقابة التجار - لم تسجل عليه تعديلات تشريعية.

نص الحكم كاملا

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ايناير سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٤ رمضان سنة ١٤٢٠هـ.

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : ماهر البحيرى ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد صالح وأنور رشاد العاصى.

وحضور السيد المستشار/ عبدالوهاب عبدالرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد/ناصر إمام محمد حسن..... أمين السر

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٣٥ لسنة ٢١ قضائية "دستورية". بعد أن أحالت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة ملف الدعوى رقم ٢٥٦٦ لسنة ٤٩ قضائية.

الإجراءات

بتاريخ الرابع والعشرين من فبراير سنة ١٩٩٩، ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الدعوى رقم ٢٥٦٦ لسنة ٤٩ قضائية، بعد أن قضت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة بتاريخ ١١/٢٢/١٩٩٨ بوقف الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن إنشاء نقابة التجار من عدم تقديم هيئة قضايا الدولة مذكرة دفعت فيها بعدم

قبول الدعوى وطلبت في ختامها الحكم برفضها. 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 حكم الإحالة، وسائر الأوراق - نتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٢٥٦٦ لسنة ٤٩ قضائية أمام محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة ضد المدعى عليهما طلباً للحكم بوقف تنفيذ قرار انعقاد الجمعية العمومية العادية لنقابة التجار بين بتاريخ ١٩٩٤/١٢/٢٢ وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار، مع ما يترتب على ذلك من آثار؛ قولاً منه بأن هذا الانعقاد قد شابه العديد من المخالفات. وإذ تراءى لمحكمة الموضوع عدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن إنشاء نقابة التجار بين، فقد قضت بتاريخ ١٩٩٨/١١/٢٢ بوقف الدعوى، وإحالة أوراقها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية هذا النص. وحيث إن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى تأسيساً على أن حكم الإحالة قد سكت عن بيان النصوص الدستورية المدعى بمخالفتها؛ وأوجه هذه المخالفة، مما يقعد الحكومة عن ممارسة حقها القانوني في الرد على المسألة الدستورية المثارة في الدعوى الماثلة. وحيث إن هذا الدفع مردود بأن ماتغيا قانون المحكمة الدستورية العليا، بنص مادته الثلاثين، هو ألا تكون صحيفة الدعوى الدستورية أو قرار الإحالة الصادر من محكمة الموضوع مجهلاً بالمسائل الدستورية المطروحة على هذه المحكمة، ضماناً لتعيينها تعييناً كافياً؛ فلا تثير خفاء في شأن مضمونها، أو اضطراباً حول نطاقها، ليتمكن ذوو الشأن جميعاً - ومنهم الحكومة - من إعداد دفاعهم - ابتداءً ورداً وتعقيباً - في المواعيد التي حددتها المادة ٣٧ من ذلك القانون؛ ولتتولى هيئة المفوضين - بعد انقضاء تلك المواعيد - تحضير الدعوى، ثم إعداد تقرير يكون محددًا للمسائل الدستورية المثارة ورأيها فيها مسبباً؛ ومن ثم فإنه يكفي لتحقيق تلك الغاية أن يكون تعيين هذه المسائل ممكناً، ويتحقق ذلك كلما كان بيان عناصرها منبئاً عن حقيقتها. يؤكد ماتقدم، أن هذه المحكمة في رقابتها على الدستورية، لاتقف عند حد النص الدستوري الذي نسب إلى النص التشريعي الطعين مخالفته؛ بل إنها تجيل بصرها في النصوص الدستورية جميعها على ضوء النظرة المتكاملة لأحكامها، لتحدد على ضوءها توافق ذلك النص أو تعارضه مع أحكام الدستور مجتمعة؛ وهو ما يعني أن الغاية من هذا الإجراء الشكلي لاتعدو أن تكون ضمان اشتمال الصحيفة أو قرار الإحالة على "سبب الدعوى الدستورية" بحسبانته أحد البيانات الجوهرية اللازم توافرها فيهما. لما كان ذلك؛ وكانت أسباب حكم الإحالة الذي اتصلت هذه الدعوى عن طريقه بالمحكمة، قد أبانت - في غير خفاء - أن النص الطعين قد تضمن في جوهره عوائق من شأنها - من وجهة نظر أولية - الإخلال بحق اللجوء إلى القضاء، والنفاذ إليه نفاذاً ميسراً، بما يمثل تحديداً كافياً للمخالفة الدستورية، فإن الدفع بعدم قبول الدعوى يعد غير قائم على ما يبرره مما يتعين معه القضاء برفضه. وحيث إن البين من مطالعة القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ أنه أنشأ نقابة للتجار بين أسبغ عليها - بنص المادة ١ منه - الشخصية الاعتبارية؛ ووضعت المادة

١٢ " الجمعية العمومية " على رأس التنظيم العام للنقابة، وأبانت المادة ١٤ وما بعدها اختصاصات هذه الجمعية، وإجراءات دعوتها للانعقاد، ونصاب صحته، ومانصده من قرارات؛ ثم نصت المادة ٢١ - المطعون على فقرتها الثانية - على أنه : " لوزير الخزانة أن يطعن في صحة انعقاد الجمعية العمومية أو في قرارها بالتصديق على انتخاب أعضاء مجلس النقابة، وذلك بتقرير يبلغ إلى سكرتارية محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة خلال ١٥ يوماً من تاريخ إبلاغه بقرار الجمعية العمومية . كما يجوز لمائة عضو على الأقل ممن حضروا الجمعية العمومية الطعن أمام المحكمة المذكورة في تلك القرارات وفي صحة الانعقاد خلال ١٥ يوماً من تاريخ انعقاد الجمعية العمومية وذلك بتقرير مسبب ومصدق على الإمضاءات الموقع بها عليه وإلا كان الطعن غير مقبول . وتفصل محكمة القضاء الإداري في الطعن على وجه الاستعجال ..... " .

وحيث إنه يشترط لقبول الدعوى الدستورية - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - توافر المصلحة فيها، ومناطها أن يكون الفصل في المسألة الدستورية لازماً للفصل في الطلبات المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع، يستوى في ذلك أن تكون الدعوى قد اتصلت بالمحكمة عن طريق الدفع أو عن طريق الإحالة . والمحكمة الدستورية العليا - بمالها من هيمنة على الدعاوى المطروحة عليها - هي وحدها التي تتحرى توافر شرط المصلحة في الدعوى الدستورية للثبوت من شروط قبولها، وليس لجهة أخرى أن تنازعها ذلك أو تحل محلها فيه، ذلك أن الإحالة من محكمة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا لا تفيد بذاتها توافر المصلحة في الدعوى الدستورية، فالأولى لا تعنى عن الثانية . ولازم ذلك، أن هذه الدعوى لا تكون مقبولة إلا بقدر انعكاس النصوص التشريعية المحالة على النزاع الموضوعي . لما كان ذلك، وكان الطعن بالإلغاء المراد في الدعوى الموضوعية يتعلق بصحة انعقاد الجمعية العمومية لنقابة التجار بين في ١٢/٢٢/١٩٩٤، وكان الحق في الطعن على قراراتها مقيداً بالشروط التي فرضتها الفقرة الثانية من المادة الطعينة، فإن الفصل في دستوريته يكون لازماً للفصل في الطلب الموضوعي المرتبط بها، وبإبطالها تتحقق مصلحة المدعى في مباشرة حق التقاضي دون قيود جائرة تنال من محتواه . وحيث إن الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتأه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة - وفي الصدارة منها حرية الاجتماع - كي لا تقتحم إحداها المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية، أو تتداخل معها، بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة . وكان تطوير هذه الحقوق والحريات وإنماؤها من خلال الجهود المتواصلة الساعية لإرساء مفاهيمها الدولية بين الأمم المتحضرة، مطلباً أساسياً توكيدا لقيمتها الاجتماعية، وتقديراً لدورها في مجال إشباع المصالح الحيوية المرتبطة بها . وقد واكب هذا السعي وعززه، بروز دور المجتمع المدني ومنظماته - من أحزاب وجمعيات أهلية ونقابات مهنية وعمالية - في مجال العمل المجتمعي . وحيث إن منظمات المجتمع المدني، هي واسطة العقد بين الفرد والدولة، إذ هي القمينة بالارتقاء بشخصية الفرد بحسبانه القاعدة الأساسية في بناء المجتمع؛ عن طريق بث الوعي ونشر المعرفة والثقافة العامة؛ ومن ثم، تربية المواطنين على ثقافة الديمقراطية والتوافق في إطار من حوار حر بناء؛ وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لإحداث مزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية معاً؛ والعمل بكل الوسائل المشروعة على ضمان الشفافية، وترسيخ قيمة حرمة المال العام؛

والتأثير في السياسات العامة، وتعميق مفهوم التضامن الاجتماعي، ومساعدة الحكومة عن طريق الخبرات المبذولة، والمشروعات الطوعية على أداء أفضل للخدمات العامة، والحث على حسن توزيع الموارد وتوجيهها؛ وعلى ترشيد الإنفاق العام؛ وإبراز دور القدوة . وبكل أولئك، تذيع المصادقية؛ وتتحدد المسؤولية بكل صورها فلا تشيع ولا تنماع؛ ويتحقق العدل والنصفة؛ وتتناغم قوى المجتمع الفاعلة فتتلاحم على رفعة شأنه والنهوض به إلى ذرى التقدم. وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد اطرد على أن حق المهنيين - والعمال - في تكوين تنظيمهم النقابي فرع من حرية الاجتماع، وأن هذا الحق يتعين أن يتمحض تصرفاً إرادياً حراً لا تتداخل فيه الجهة الإدارية، بل يستقل عنها، ومن ثم؛ تنحل الحرية النقابية إلى قاعدة أولية تمنحها بعض الدول - ومن بينها جمهورية مصر العربية - قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل لكل ذي شأن حق الانضمام إلى التنظيم النقابي الذي يرى أنه أقدر على التعبير عن مصالحه وأهدافه، وفي انتقاء واحد أو أكثر من هذه التنظيمات - حال تعددها - ليكون عضواً فيها . وحيث إن ممارسة الحرية النقابية داخل النقابة الواحدة، ليست قصراً على فئة بذاتها، ولا هي من امتيازاتها؛ ولا ينبغي بالتالي أن تكون موطناً لفرض وصايتها على أحد . ذلك أن العمل النقابي لا يتمخض عن انتقاء حلول بذاتها تستقل الأقلية بتقديرها وتفرضها عنوة على المخالفين لها بحكم موقعها أو سيطرتها؛ بل يتعين أن يكون هذا العمل إسهاماً جماعياً فاعلاً، يعتمد على تعدد الآراء واتساع آفاقها، ليكون أعضاء النقابة شركاء في تقرير أهدافها، وصوغ نظمها وبرامجها، وتحديد طرائق تنفيذها؛ ووسائل تمويلها؛ ولا يحول ما تقدم دون أن تفرض النقابة على كيفية ممارستها لنشاطها أشكالا من الرقابة الذاتية في حدود أهدافها، ليكون تقييمها لنواحي القصور فيها موضوعياً، معتمداً على وسائل تحليلية موثوق بها . وحيث إن المعايير والخصائص التي يقوم عليها التنظيم النقابي، هي التي قنن الدستور، مجمل أحكامها بنص مادته السادسة والخمسين؛ التي تحتم إنشاء ذلك التنظيم وفق أسس ديمقراطية يكون القانون كافلاً لها، راعياً لدوره في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية والاقتصادية التي استهدفها؛ اعترافاً من الدستور بأهمية وخطورة المصالح التي تمثلها التنظيمات النقابية، وعمق اتصالها بالحقوق المقررة قانوناً لأعضائها؛ وما ينبغي أن يتخذ من التدابير للدفاع عنها . وحيث إن البين من النص الطعين أنه تطلب شرطين يتعين توافرها لجواز الطعن في صحة انعقاد الجمعية العمومية لنقابة التجاريين: (أولهما) ألا يقل نصاب الطعن عن مائة عضو على الأقل ممن حضروا تلك الجمعية (وثانيهما) أن يكون الطعن مستوفياً شكلية بذاتها قوامها أن تكون توقيعاتهم على تقرير الطعن مصادقاً عليها جميعاً من الجهة المختصة؛ وبالتالي فإن تخلف أحد هذين الشرطين، لا يقابله إلاجزاء واحد هو عدم قبول الطعن . وحيث إن الحق في إقامة التنظيمات النقابية على أسس ديمقراطية، وكذلك إدارتها لتسئونها بما يكفل استقلالها، وحققها في اللجوء إلى القضاء للدفاع عن المصالح الجماعية لأعضائها، وإنماؤها للقيم التي يدعون إليها في إطار أهدافها، ومراجعتها لسلوكهم ضمناً لصون الأسس التي حددها الدستور بنص المادة ٦٥؛ إنما تقرر ليكون كافلاً لرسالتها على ضوء أهدافها، بمراعاة جوهر العمل النقابي ومتطلباته؛ فإن انحرفت عن هذه الأهداف كان للمنتمين إليها - بحكم عضويتهم في الجمعية العمومية - حق تقويم قراراتها وتصويب الإجراءات اللازمة قانوناً لصحتها بقدر مساسها بمراكزهم القانونية، ضمناً لإخضاع تصرفاتها وأعمالها لمقاييس الشرعية

الدستورية والقانونية؛ إلا أن النص الطعين نقض هذا الأصل، حين جعل للطعن في صحة انعقاد الجمعية العمومية لنقابة التجار بين نصابا عدديا فلا يُقبل إلا إذا كان مقدا من مائة عضو على الأقل ممن حضروا اجتماعها وبشرط أن تكون توقيعاتهم على صحيفة الطعن مصدقا عليها؛ ليحول بهذين القيد بين كل عضو على استقلال، وبين ممارسة حقه في تصحيح ما ارتآه انحرافا بالعمل النقابي عن غايته؛ نائيا بالحرية النقابية عن منابقتها؛ مجتثا جذورها؛ بمايشكل عدوانا جسيما عليها؛ وعصفاً بجوهرها بالمخالفة لحكم المادة ٥٦ من الدستور . وحيث إن الطعن بالإلغاء على قرار أو إجراء معين لايجوز تقييده فيما وراء الأسس الموضوعية التي تقتضيها ضرورة تنظيمه، وكان النظراء لا يتمايزون فيما بينهم في مجال استعمال الحقوق التي كفلها الدستور لهم، 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 استئذائها؛ وكان الدستور قد هيا للحقوق المتنازع عليها وسائل إثباتها أو نفيها من خلال الخصومة القضائية التي كفل الحق فيها لكل فرد، وعزز ضماناتها، وأطلقها من القيود الجائرة عليها بما لا يحد من فرصة ولوجها، أو يعطلها في غير ضرورة؛ وكان القيدان اللذان تضمنهما النص الطعين يرهقان الخصومة القضائية التي يحركها أحد أعضاء الجمعية العمومية للنقابة في شأن صحة انعقادها؛ وينتهيان إلى غلق أبوابها من دونه؛ ويئدان وسائل الدفاع في شأن الحقوق التي يستهدف الوصول إليها، فإن هذا النص يكون مخالفاً كذلك لأحكام المواد ٤٠ و ٦٥ و ٦٨ و ٦٩ من الدستور.

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية ماتضمنته الفقرة الثانية من المادة ٢١ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ بإنشاء نقابة التجار بين من عدم قبول الطعن في قرارات الجمعية العمومية للنقابة أو في صحة انعقادها، إلا من مائة عضو على الأقل من الأعضاء الذين حضروا اجتماعها وذلك بتقرير مصدق على الإمضاءات الموقع بها عليه.

\* \* \*

٢١- الحكم بعدم دستورية نص المادة ٤ من قانون التعاون الإسكاني الصادر  
بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ فيما انطوى عليه من حظر الحجز على أموال  
الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان.  
( قضية رقم 55 لسنة 20 قضائية )

### حالة المادة القانونية:

المادة ٤ من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة  
١٩٨١ - لم تسجل عليها تعديلات تشريعية

### نص الحكم كاملاً

#### باسم الشعب

#### المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت ٤ مارس سنة ٢٠٠٠ الموافق ٢٨ ذو القعدة  
سنة ١٤٢٠هـ

برئاسة السيد المستشار/ محمد ولى الدين جلال..... رئيس المحكمة  
وعضوية السادة المستشارين : الدكتور عبد المجيد فياض وماهر البحيرى ومحمد  
على سيف الدين وعلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله وعلى عوض محمد  
صالح.

وحضور السيد المستشار/عبد الوهاب عبدالرازق..... رئيس هيئة المفوضين  
وحضور السيد/ناصر إمام محمد حسن..... أمين السر

### أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٥٥ لسنة ٢٠ قضائية "  
دستورية.....

### الإجراءات

بتاريخ العاشر من مارس سنة ١٩٩٨، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم  
كتاب المحكمة، طلباً للحكم بعدم دستورية نص المادة ٤ من قانون التعاون الإسكاني  
الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ فيما تضمنه من تمتع أموال الجمعيات التعاونية  
للإسكان بكافة الضمانات المدنية والجنائية المقررة للأموال العامة ومن بينها ضمانات  
عدم جواز الحجز عليها. وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم  
(أصلياً) بعدم قبول الدعوى و(احتياطياً) برفضها. 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 المدعى كان قد استصدر بتاريخ ١٩٩٤/٧/٢٦ حكماً من محكمة استئناف القاهرة في الاستئنافين الرقمين ٢٤٠٩، ٣٠٤٣ لسنة ١١١ قضائية، بإلزام الجمعية المدعى عليها بأن تدفع له تعويضاً مقداره سبعة آلاف وستمائة جنيه، وتنفيذاً له أوقع المدعى بتاريخ ١٩٩٥/٢١/١٧ حجزاً تنفيذياً على أموالها لدى بنك القاهرة " فرع الأوقاف "، بيد أنها استصدرت بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٢٤ حكماً في الدعوى رقم ١٤٨ لسنة ١٩٩٦ تنفيذ الدقي قضى برفع ذلك الحجز واعتباره كأن لم يكن، فطعن عليه المدعى بالاستئناف رقم ٩٩٦ لسنة ١١٤ قضائية أمام محكمة استئناف القاهرة، مضمناً صحيفته دعواً بعدم دستورية المادة ٤ من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١؛ وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، وكلفت المدعى بإقامة الدعوى الدستورية، فقد أقامها. وحيث إن المدعى ينعى على النص الطعين إهداره حق التقاضي، بإعاقته تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الجمعيات التعاونية للإسكان جبراً على أموالها، وإخلاله بمبدأ المساواة بين الدائنين المتماثلة مراكزهم القانونية؛ فوقع بذلك مخالفاً لأحكام المادتين ٤٠، ٦٨ من الدستور. وحيث إن المادة (٢) من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١، تنص على أن: " أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان العقارية والمنقولة مملوكة لها ملكية تعاونية بصفتها الاعتبارية وغير قابلة للتوزيع ..... " . وتنص المادة (٤) من ذلك القانون - في فقرتها الأولى - على أن: " تتمتع الملكية التعاونية بكافة الضمانات المدنية والجنائية المقررة للملكية العامة ولا يجوز تملك أموال الجمعيات التعاونية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم ويجوز بعد موافقة الجهة الإدارية المختصة دفع التعدي الذي يقع على أموال هذه الجمعيات بالطريق الإداري ..... " ومفاد هذين النصين مجتمعين، أن أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان، وإن كانت منخرطة في نطاق الملكية التعاونية، وليست من جنس الأموال العامة؛ إلا أن المشرع - وعلى ما دللت عليه المذكرة الإيضاحية للقانون - قدر أن تأمين الملكية التعاونية وحمايتها، يقتضيان تمتع أموال تلك الجمعيات بكافة الضمانات المدنية المقررة للأموال العامة، وهي تلك المنصوص عليها في المادة ٨٧ من القانون المدني؛ ومن بينها ضمانات " حظر الحجز عليها "؛ والتي وإن لم يخصها بالذكر نص المادة الرابعة المشار إليها، إلا أن في عموم عبارته محمولاً على أعماله التحضيرية، ما يعني استغراق حكمه لكل أنواع الضمانات المدنية؛ دون حاجة إلى تعدادها . وعلى ذلك، يتحدد نطاق الدعوى الماثلة - في إطار ارتباط مصلحة رافعها بطلابته في النزاع الموضوعي - بما انطوى عليه نص المادة الرابعة من قانون التعاون الإسكاني - المطعون فيه - من حظر الحجز على أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان؛ ولا يتعداه إلى ما خلا ذلك من أحكام هذا النص . وحيث إن الحقوق جميعها - وكذلك النظم القانونية التي تضمنها - إنما تستمد أوصافها من مكوناتها؛ التي خصها بها الدستور؛ أو تلك التي تفرضها طبيعتها؛ فلا يجوز أن يخلع عليها المشرع أوصافاً، تجاوز الدور الذي رسمه

الدستور لها؛ أو يسبغ عليها خصائص تتأى بها عن طبيعتها؛ أو تتعارض وخصائصها الذاتية . وحيث إن الدستور ينص في المادة ٢٩ على أن " تخضع الملكية لرقابة الشعب؛ وتحميها الدولة، وهي ثلاثة أنواع: الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة " وفي المادة ٣٠ على أن " الملكية العامة هي ملكية الشعب ... " كما قضى في المادة ٣١ منه على أن " الملكية التعاونية هي ملكية الجمعيات التعاونية ... " وفي المادة ٣٤ على أن " الملكية الخاصة مصونة ... " دالاً بذلك، على احتفائه بحق الملكية، بالنظر إلى دقة المصالح التي يمثلها، وانعكاسها على القيم الاقتصادية والاجتماعية التي تؤمن بها الجماعة في مرحلة من مراحل تطورها؛ ومن ثم فقد أخضعها لرقابة الشعب، وعهد إلى الدولة بحمايتها - أيا كان صاحبها - وأعقب الدستور ذلك، بأن نظم صور الحماية، ومداهها، بحسب دور كل نوع منها، ففي حين نصت المادة ٣٣ على أن " للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون ... " اكتفت المادة ٣١ بالنص في عجزها على أن يكفل القانون رعاية الملكية التعاونية ويضمن لها الإدارة الذاتية . وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن الحماية التي يضيفها الدستور على حق الملكية لا تنحصر فيها كحق عيني أصلي، ولكنها تمتد إلى الأموال جميعها، باعتبار أن المال هو الحق ذو القيمة المالية، سواء كان هذا الحق شخصياً أو عينياً . وحيث إن قانون التعاون الإسكاني قد التزم هذا الإطار الدستوري، حين قضى بأن أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان مملوكة لها ملكية تعاونية، وبين إجراءات تأسيسها وشهرها، والتي بتمامها تكتسب الجمعية شخصيتها الاعتبارية بحسبانها " منظمة جماهيرية ديموقراطية " يستقل أعضاؤها بإدارتها وفقاً لنظامها الداخلي فلا تتداخل فيها جهة الإدارة، وحدد مهمتها بتوفير المساكن لأعضائها وتعهدتها بالصيانة في إطار بنية متكاملة الخدمات؛ بيد أن كل أولئك؛ لا يسبغ على الجمعية وصف الشخصية الاعتبارية العامة في مفهوم المادة ٨٧ من القانون المدني؛ بل يسلكها في دائرة أشخاص القانون الخاص سواء بالنظر إلى أغراضها أو على ضوء طبيعتها وكيفية تكوينها ونظم إدارتها فلا تباشر نشاطها أصلاً إلا وفقاً للقواعد المقررة فيه، حتى ولو كان المشرع قد منحها جانباً من خصائص وامتيازات السلطة العامة - كذلك التي تخولها اللجوء إلى الطريق الإداري لرد العدوان على أموالها - فإن هذه الوسائل المقررة أصلاً للأشخاص العامة والتي يجوز أن تمارس الجمعية التعاونية بعض جوانبها، لا تحيلها إلى جهة إدارية في جوهر مقوماتها، ولا تلحقها بها أو تجعلها من فروعها؛ بل تظل الجمعية التعاونية - حتى وإن أضفى عليها المشرع بعض مكنات السلطة العامة - محتقظة بتكوينها الخاص الذي ينافيه إضفاء كافة ضمانات الأموال العامة على ممتلكاتها دون تمييز . فإن جاوز نطاق الحماية التي يسبغها قانونها النطاق الضروري لإحكام الرقابة عليها وزجر المتلاعبين بها، كان ذلك منافياً لخصائص الجمعيات التعاونية ومقوماتها التي تلحقها بأشخاص القانون الخاص وتخضعها لموازينه وقواعده؛ ومن ثم يكون النص الطعين، فيما تضمنه من حظر الحجز على أموال الجمعيات العاملة في مجال التعاون الإسكاني، قد ألبس هذه الأموال غير ثوبها؛ وباعد بينها وبين خصائصها؛ بأن عاملها وكأنها من قبيل الأموال العامة؛ حال كونها مملوكة لها ملكية تعاونية، مجاوزاً بذلك نطاق الحماية المكفولة لها دستورياً . وحيث إن لحق التقاضي غاية نهائية يتوخاها، تمثلها الترضية القضائية التي

يناضل المتقاضون من أجل الحصول عليها لجبر الأضرار التي أصابتهم من جراء العدوان على الحقوق التي يدعونها . وتندمج هذه الترضية - وبافتراض اتساقها مع أحكام الدستور والقانون - في الحق في التقاضي باعتبارها الحلقة الأخيرة فيه، ولأنها ترتبط بصلة وثقى بالأغراض النهائية التي تستهدفها الخصومة القضائية . ذلك أن هذه الخصومة غايتها اقتضاء منفعة يقرها القانون، وبها تتحقق للخصومة القضائية جوانبها العملية، فلا تعمل في فراغ . وحيث إن إنكار الحق في الترضية القضائية - سواء بمنعها ابتداءً؛ أو من خلال إرهابها بقيود تعسر الحصول عليها؛ أو عن طريق تباطؤ ملحوظ في تقديمها؛ مؤده أن من يطلونها لا يقتضونها في وقتها الملائم، أو يردون أصلاً عنها؛ أو يحصلون على قدر منها بعد انتقاصها من أطرافها؛ مما يعتبر إهداراً للحماية التي كفلها الدستور أو المشرع للحقوق على اختلافها، وإنكاراً لحقائق العدل في جوهر ملامحها وتوجهاتها . وحيث إن الترضية القضائية التي لا تترن بوسائل الحمل على تنفيذها، تفقد قيمتها عملاً . وكلما تعذر قهر المدين على أداء الحقوق التي ماطل في إيفائها لأصحابها؛ وكان سند اقتضائها مستوفياً قوة نفاذه؛ فإن أعمال مبدأ الخضوع للقانون يكون سراباً . ويغدو عبثاً كذلك تأسيس حقائق العدل وتثبيتها من خلال مباشرة السلطة القضائية لولايتها التي حدد الدستور والمشرع تخومها؛ وغايتها إيصال الحقوق لأصحابها، وحمل من ينازعون فيها إعناتاً على ردها؛ وتقديراً بأن الحماية القضائية للحق أو الحرية، لازمها أن يكون الطريق إليها عبوراً إلى محصلتها النهائية، وانتقالاً من مرحلة التذاعى بشأن الحق أو الحرية المتنازع عليها، إلى أشكال ضمانها، ومنها إلى وسائل فرضها على من يجحدونها؛ فلا يكون النزول عليها - ولو باستعمال القوة عند الضرورة - إلا أمراً كامناً في خصائص الحق أو الحرية التي قام الدليل على الإخلال بها، وكان العدوان عليها موضوع الخصومة القضائية، وصونها غايتها . وحيث إن من المقرر كذلك أن أموال المدين جميعها ضامنة للوفاء بديونه، وأن الدائنين جميعهم متكافون في هذا الضمان، عدا من كان منهم مخولاً حق التقدم على غيره طبقاً للقانون؛ وكان الأصل جواز التنفيذ على أموال المدين بأكملها؛ وأن يتخذ الدائن بشأنها ما يراه من الطرق التحفظية والتنفيذية؛ وكانت دستورية النصوص القانونية، مناطها ارتباطها عقلاً بالأغراض التي تتوخاها والتي تبلور إطاراً لمصلحة مشروعة تحيط بها . فإذا كان اتصال هذه النصوص بالأغراض التي تبتغيها - وبافتراض مشروعيتها - مفقوداً أو واهياً، كان إبطال هذه النصوص لازماً؛ ولما كانت الأموال التي يملكها المدين - سواء كان شخصاً طبيعياً أو اعتبارياً - يشملها الضمان العام - لدائنيه، فإن ردهم عنها بنص تشريعي - دون مسوغ - مؤده أن يكون هذا النص باطلاً من زاوية دستورية باعتبارها عدواناً بئيساً على حق التقاضي؛ وتدخل غير مباشر في شؤون العدالة بما يناقض متطلباتها؛ وإفراداً للجمعية التعاونية للبناء والإسكان - دون مبرر - بمعاملة تفضيلية تختص بها دون غيرها من أشخاص القانون الخاص في مجال الرجوع عليها بالديون المترتبة في ذمتها؛ ومن ثم إخلالاً بأحكام المواد ٣٤ و ٤٠ و ٦٥ و ٦٨ و ١٦٥ من الدستور .

### فلهذه الأسباب

**حكمت المحكمة:** بعدم دستورية نص المادة ٤ من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ فيما انطوى عليه من حظر الحجز على أموال الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

\* \* \*