

# أحكام المحكمة الدستورية العليا في الدستور المصري

اعداد

الاستاذة / شروق موسى

المحامية بالاستئناف العالي ومجلس الدولة

الناشر الدولية للبرمجيات



اشتراكية، دستور، دستور، سلطة المشرع، شفعة، شفعة، مبدأ  
تكافؤ الفرص

القضية رقم 3 لسنة 1 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 6 من مارس سنة 1971 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم 3 لسنة 1 قضائية عليا " دستورية.

الوقائع

أقام ..... الدعوى رقم 681 لسنة 1966 مدني أمام محكمة طنطا الابتدائية ضد ..... يطلب الحكم بأحقية في أخذ ثلاثة وعشرين فدانا وسبعة قراريط وثمانية اسهم المبينة بصحيفة الدعوى المبيعة من المدعى عليه الأول إلى المدعى عليه الثاني بالشفعة مقابل مبلغ 6677.220 جنيهاً أو ما يظهر أنه الثمن الحقيقي وملحقاته مع تسليم العين المشفوع فيها إليه واستند في دعواه إلى أن الأرض المبيعة تجاور أرضه وأن لأرضه حق ارتفاق بالصرف وحق ارتفاق بالمرور عليها كما أن للأرض المبيعة حق ارتفاق بالرى على أرضه وقد دفع المدعى عليه الثاني بسقوط حق المدعى في الأخذ بالشفعة استناداً إلى أنه علم بالبيع وبكافة تفاصيله عندما عرضت عليه الصفقة لشرائها فرفضها مما يفيد نزوله عن حقه في أخذ الأرض بالشفعة وفي 6 من فبراير سنة 1967 قضت المحكمة برفض الدفع بسقوط الحق في الشفعة وقبل الفصل في الموضوع بنذب خير زراعي من مكتب الخبراء بطنطا لأداء المهمة الموضحة بالحكم وبعد تقديم التقرير قضت المحكمة في 27 من شهر مايو سنة 1968 بأحقية المدعى في أخذ الأرض

المشار إليها بالشفعة مقابل مبلغ 6677.220 جنيه وملحقاته الرسمية والتسليم .

استأنف ..... المدعى عليه الثاني الحكيم سالف الذكر أمام محكمة استئناف طنطا ودفع بعدم دستورية نصوص الشفعة الواردة في القانون المدني .

وفي 5 من إبريل سنة 1970 قضت محكمة الاستئناف بقبول الاستئناف شكلاً وبوقف سير الخصومة فيهما ريثما تفصل المحكمة العليا في الدفع بعدم دستورية القانون المدني الصادر بالقانون رقم 131 سنة 1948 بالنسبة إلى مواد الشفعة وحددت للمستأنف ميعاداً أقصاه ستون يوماً يبدأ من يوم صدور الحكم لرفع الدعوى في هذا الخصوص .

وفي 28 من مايو سنة 1970 أقام ..... هذه الدعوى ضد محمد ..... بصحيفة أودعها قلم كتاب المحكمة وطلب الحكم بعدم دستورية الحالة الثانية من الفقرة ( هـ ) من المادة 936 من القانون المدني الصادر بالقانون رقم 131 سنة 1948 مستنداً في ذلك إلى الأسباب المبينة في صحيفة الدعوى وفي مذكراته التي أودعها قلم الكتاب .

وقدمت هيئة مفوضي الدولة تقريراً بالرأى القانوني وانتهت فيه إلى أنها ترى الحكم برفض الدعوى .

كما أودعت الحكومة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى وإلزام رافعها بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وأودع المدعى عليه الأول مذكرتين طلب فيهما الحكم برفض الدعوى وإلزام المدعى بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة وأودعت الحكومة مذكرة تكميلية صممت فيها على طلب رفض الدعوى .

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلستي 10 من أكتوبر سنة 1970 و5 من ديسمبر سنة 1970 على النحو المبين بمحضرى الجلستين ثم أرجأت إصدار

الحكم إلى جلسة 13 من فبراير سنة 1971 وفي هذه الجلسة قررت المحكمة مد أجل الحكم إلى جلسة اليوم .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة .

من حيث إن الدعوى استوفت الأوضاع الشكلية المقررة قانوناً .

ومن حيث إن المدعى يطلب الحكم بعدم دستورية الحالة الثانية من الفقرة ( هـ ) من المادة 936 من القانون المدنى الصادر بالقانون رقم 131 لسنة 1948 استناداً إلى أن نظام الشفعة إذ يخول الشفيع دون سواه حق شراء الأرض المبيعة إلى غيره بطريقة مشروعة يؤدي إلى الاحتكار والاستغلال عن طريق جمع الأراضي الزراعية مما يتعارض مع النظام الاشتراكي الذي جعل منه الدستور في مادتيه الأولى والتاسعة أساساً للنظام الاقتصادي في الدولة كما يهدر مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفلته الدولة لجميع المصريين في المادة الثامنة من الدستور ومن ثم تكون نصوص القانون المدنى التى تنظم الشفعة مخالفة للدستور ولا يحصنها نص المادة 166 منه ذلك لأن هذا النص يقصر حصانته على القوانين الصادرة منذ قيام الثورة في 23 يوليو سنة 1952 حتى تاريخ صدور الدستور في 25 من مارس سنة 1964 دون سواها من القوانين السابقة ومنها القانون المدنى يؤيد هذا النظر أن المشرع يحرم الشفعة في الأرض التى يتصرف فيها ملاكها إعمالاً لقانون الإصلاح الزراعى وكذا الأرض التى توزع على صغار المزارعين تنفيذاً لهذا القانون كما يحرمها في الأرض التى تبيعها الدولة طبقاً لأحكام القانون رقم 100 سنة 1964 بتنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها .

ومن حيث إن المدعى عليه الأول دفع الدعوى بعدم جواز الطعن بعدم دستورية التشريعات السابقة على صدور الدستور ومن هذه التشريعات النصوص المنظمة لحق الشفعة الواردة في القانون المدنى الصادر بالقانون رقم 131 لسنة 1948 ومبنى هذا الدفع أن المادة 166 من الدستور تقضى- باستمرار نفاذ التشريعات السابقة على صدوره متى تلغىها أو تعدلها السلطة التشريعية ومن ثم يظل حق الشفعة قائماً كوسيلة مشروعة للتملك في الحدود التى يجيزها القانون .

ومن حيث إن الحكومة طلبت رفض الدعوى استناداً إلى أن الدستور إذ نص في المادة 166 منه على استمرار نفاذ التشريعات السابقة على صدوره حتى تلغيها أو تعدلها السلطة التشريعية فإنه يسلم بقيام تعارض بين بعض التشريعات المذكورة وبعض أحكام الدستور ومع ذلك أقر استمرار نفاذها حتى تعدلها أو تلغيها السلطة التشريعية ومن ثم فلا تخضع للطعن بعدم الدستورية أمام المحكمة العليا ثم قالت في مذكرتها التكميلية أن ولاية هذه المحكمة لا تتناول تلك التشريعات إلا إذا صدرت مخالفة للأحكام والأوضاع الدستورية النافذة وقت صدورها وعندئذ تجرى عليها رقابتها على أساس هذه الأوضاع وتلك الأحكام وقد صدرت نصوص القانون المدني المنظمة لحق الشفعة سليمة غير مشوبة بهذا العيب إذ أنها تقرر حقاً مشروعاً للشفيع لا يخالف الدستور .

عن الدفع بعدم جواز الطعن في دستورية نصوص القانون المدني المنظمة لحق الشفعة :

من حيث إن المادة 166 من الدستور التي يستند إليها المدعى عليه الأول والحكومة في تأييد هذا الدفع تنص على " أن كل ما قرره القوانين والقرارات والأوامر واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى نافذاً ومع ذلك يجوز إلغاؤها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور " وقد تردد هذا النص في مدلوله ومعناه مع اختلاف يسير في صيغته في الدساتير المتعاقبة منذ سنة 1923 ومنها الدستور الصادر في عام 1956 الذي تضمن نصين لكل منهما مجال يختلف عن مجال الآخر أولهما نص المادة 190 وهو مطابق لنص المادة 166 من الدستور الذي تقدم ذكره والثاني نص المادة 191 الذي يقضى بأن " جميع القرارات التي صدرت من مجلس قيادة الثورة وجميع القوانين والقرارات التي تتصل بها وصدرت مكاملة أو منفذة لها وكذلك كل ما صدر من الهيئات التي أمر المجلس المذكور بتشكيلها من قرارات أو أحكام وجميع الإجراءات والأعمال والتصرفات التي صدرت من هذه الهيئات أو من أي هيئة أخرى من الهيئات التي أنشئت بقصد حماية الثورة ونظام الحكم لا يجوز الطعن فيها أو

المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجه من الوجوه وأمام أى هيئة كانت ."

وظاهر من هذين النصين أن لكل منهما مجالاً يختلف عن مجال الآخر وأن المشرع لم يلتزم في دستور سنة 1956 موقفاً واحداً من التشريعات السابقة على تاريخ العمل به بل غاير بينهما فيما أسبغه عليها من الحماية فاتخذ بالنسبة إلى بعضها موقفاً اقتضته ضرورة تحصين التشريعات والتدابير والإجراءات الثورية الاستثنائية التي اتخذت في ظروف لا تقاس فيها الأمور بالمقياس العادى وذلك بالنص على عدم جواز الطعن فيها أو المطالبة بالغائها أو التعويض عنها بأى وجه من الوجوه وأمام أى هيئة كانت بينما اتخذ بالنسبة إلى سائر التشريعات الأخرى أسلوباً آخر ينطوى على حماية أدنى من تلك التي أسبغها على التشريعات الثورية الاستثنائية المتقدم ذكرها وذلك بالنص على بقائها نافذة مع إجازة إلغائها أو تعديلها وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في الدستور وهذه المغايرة التي قصد إليها المشرع عند تحديد موقفه من التشريعات السابقة على الدستور قاطعة في الدلالة على أنه إذ تناول موضوع التشريعات السابقة على الدستور في نصين مختلفين في دستور واحد فإن كلا منهما يقرر حكماً يختلف عما يقرره الآخر وأنه إنما يستهدف تحصين التشريعات التي حددها على سبيل الحصر- في المادة 191 منه دون غيرها من التشريعات التي وقف بالنسبة إليها عند حد النص على استمرار نفاذها وذلك تجنباً لحدوث فراغ تشريعى يؤدي إلى الاضطراب والفوضى والإخلال بسير المرافق العامة والعلاقات الاجتماعية إذا سقطت جميع التشريعات المخالفة للدستور لفور صدوره ولو أن المشرع أراد تحصين التشريعات السابقة على الدستور ضد الطعون القضائية لأفصح عن ذلك في نص واحد عام يتناولها كافة ولم يكن في حاجة إلى إيراد نص آخر يفيد ذات المعنى في موضوع واحد.

ومن حيث إن المشرع اجترأ بنقل المادة 190 من دستور سنة 1956 إلى المادة 166 من دستور سنة 1964 ولم ينقل المادة 191 من ذلك الدستور التي استنفدت أغراضها إذ أسبغت على التشريعات الثورية الاستثنائية التي صدرت منذ قيام الثورة حتى عام 1956 حصانة نهائية لا مبرر ولا مسوغ

لتكرار النص عليها ولا ريب أنه لا يعنى بنص المادة 166 من دستور سنة 1964 غير ما عناه بأصله الوارد في المادة 190 من دستور سنة 1956 وهو مجرد استمرار نفاذ التشريعات السابقة على الدستور دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم الدستورية شأنها في ذلك شأن التشريعات التي تصدر في ظل الدستور القائم فليس معقولاً أن تكون التشريعات التي صدرت قبل صدور الدستور وعلى الخصوص التشريعات الصادرة قبل قيام الثورة في ظل نظم سياسية واجتماعية واقتصادية مغايرة في أسسها وأصولها ومبادئها للنظم التي استحدثتها الدستور ليس معقولاً أن تكون هذه التشريعات بمنأى عن الرقابة التي تخضع لها التشريعات التي تصدر في ظل الدستور وفي ظل نظمه وأصوله المستحدثة مع أن رقابة دستوريته أولى وأوجب .

ومن حيث إن الحكومة تقول في مذكرتها التكميلية بعد إثارة الدفع بعدم جواز الطعن على النحو المتقدم ذكره أن ولاية المحكمة العليا لا تتناول التشريعات السابقة على الدستور إلا إذا صدرت مخالفة للأحكام والأوضاع الدستورية النافذة عند صدورها وتكون رقابتها لهذه التشريعات على أساس تلك الأوضاع دون أحكام الدستور القائم وأوضاعه وهذا القول مردود بأن رقابة دستورية القوانين منذ عرفت في الدول ذات الدساتير الجامدة تستهدف أصلاً صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه ذلك أن نصوص هذا الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبارها أسمى القواعد الآمرة .

ومن حيث إنه على مقتضى ما تقدم يكون الدفع بعدم جواز الطعن في دستورية الفقرة ( هـ ) من المادة 931 من القانون المدني غير قائم على أساس سليم من القانون ومن ثم يتعين رفضه.

عن الموضوع :

من حيث إن المدعى يطلب الحكم بعدم دستورية الحالة الثانية من الفقرة ( هـ ) من المادة 931 من القانون المدنى التى تقضى بثبوت الحق فى الشفعة للجار المالك إذا كان للأرض المبيعة حق ارتفاق على أرض الجار أو كان حق الارتفاق لأرض الجار على الأرض المبيعة ويقول بياناً لأوجه مخالفة هذا النص لأحكام الدستور :

أولاً: إن هدف نظام الشفعة هو جمع الأراضى فى يد شخص واحد مما يؤدى إلى الاستغلال ويتعارض مع النظام الاشتراكى الذى أرسى أصوله المادتان الأولى والتاسعة من الدستور وجعلت منه هذه المادة الأخيرة الأساس الاقتصادى للدولة .

ثانياً: إن نظام الشفعة إذ يخول الشفيع دون سواه حق شراء الأرض المبيعة لغيره فإنه يخوله سلطة احتكار هذا الحق ويحرم المشتري ثمرة تعاقد أبرمه بطريقة مشروعة ويهدر بذلك مبدأ تكافؤ الفرص الذى كفلته الدولة فى المادة الثامنة من الدستور لجميع المصريين .

ومن حيث إن الحكومة والمدعى عليه الأول دفعا الدعوى استناداً إلى أن حق الشفعة لا يتعارض مع النظام الاشتراكى ولا يخل بمبدأ تكافؤ الفرص وأنه مجرد وسيلة مشروعة لكسب الملكية فى الحدود المقررة قانوناً كما أنه تستهدف منع المنازعات وإقرار الوئام بين ملاك يعملون لصالحهم ولصالح المجتمع .

ومن حيث إنه بالنسبة إلى الوجه الأول من وجهى الطعن المبني على مخالفة الحالة الثانية من الفقرة ( هـ ) من المادة 936 من القانون المدنى لأحكام المادتين الأولى والتاسعة من الدستور فإن المادة الأولى من الدستور تنص على أن " الجمهورية العربية المتحدة دولة ديمقراطية اشتراكية " كما تنص المادة التاسعة منه على أن " الأساس الاقتصادى للدولة هو النظام الاشتراكى الذى يحظر أى شكل من أشكال الاستغلال بما يضمن بناء المجتمع الاشتراكى بدعامتيه من الكفاية والعدل وفى خصوص تنظيم الملكية الزراعية فى ظل النظام الاشتراكى الذى جعل منه الدستور أساساً اقتصادياً للدولة أرسى الدستور فى المادة السابعة عشرة مبدأ تحديد الملكية الزراعية كأصل من

الأصول التي يقوم عليها هذا النظام وأحال إلى القانون في تعيين الحد الأقصى لهذه الملكية وقد صدرت قوانين الإصلاح الزراعي المتعاقبة التي قيدت الملكية الزراعية بحد أقصى لا تجاوزه وقضت بتوزيع ما يزيد عن هذا الحد من الأراضي الزراعية على العاملين في الزراعة تحقيقاً لأهداف المشرع من توسيع قاعدة الملكية الزراعية وتطبيقاً للنظام الاشتراكي الذي يقر الملكية الفردية في مجال الزراعة في حدود لا تسمح بالإقطاع ولم يعرض المشرع وهو بصدور هذه التشريعات الاشتراكية لحق الشفعة إلا حيث اقتضى ذلك تحقيق أهداف الإصلاح الزراعي فحظر الشفعة في التصرفات الناقلة للملكية التي تتناول ما لم يستول عليه من الأرض الزراعية الزائدة عن الحد الأقصى - ( المادة 4 مكررة من المرسوم بقانون رقم 178 لسنة 1952 بالإصلاح الزراعي المضافة بالمرسوم بقانون رقم 311 لسنة 1952 ) كما حظرها في توزيع الأراضي على صغار المزارعين تنفيذاً لقانون الإصلاح الزراعي ( الفقرة الأخيرة من المادة 9 من المرسوم بقانون رقم 178 لسنة 1952 سالف الذكر ) وكذلك منع الشفعة في بيع العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة ( الفقرة الأخيرة من المادة 58 من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 100 لسنة 1964 بتنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها ) وفيما عدا تلك الحالات الاستثنائية التي ألغى فيها المشرع حق الشفعة تحقيقاً لأهداف الإصلاح الزراعي لازال هذا الحق قائماً كسبب مشروع من أسباب كسب الملكية في الحدود المقررة قانوناً .

ومن حيث أن الأصل في سلطة التشريع في موضوع تنظيم الحقوق أن تكون سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور بقيود محددة ، ولما كان الدستور لم يعرض لأسباب كسب الملكية ومنها حق الشفعة ولم يقيد سلطة المشرع في تحديدها وتنظيمها اكتفاء بتعيين حد أقصى للملكية الزراعية يحول دون قيام الإقطاع فمن ثم تكون سلطته في هذا الصدد سلطة تقديرية في نطاق هذا الحد الأقصى المشار إليه ، ولا ريب أن ترجيح نظام الشفعة عند قيام أسبابها ومنها الجوار والاشتراك في حقوق الارتفاق على مبدأ حرية التصرف استناداً إلى أن الشفعة إذ تجمع بين العقار المشفوع فيه والعقار المشفوع به في ملكية الشفيع وحده في نطاق الحد الأقصى للملكية

الزراعية فإنها تؤدي إلى تطهير الأرض من هذه الحقوق فضلاً عما يترتب عليها من دفع الضرر عن الجار وتجنب مشكلات المشاركة في حقوق الارتفاق وكافة منازعات الجوار . لا ريب أن ذلك الترجيح مما يدخل في حدود سلطة المشرع التقديرية التي لم يقيدتها الدستور في هذا الصدد .

ومن حيث إنه عن الوجه الثاني من أوجه الطعن فإن المدعى ينعى على النص المطعون فيه أنه مخالف للمادة الثامنة من الدستور ويقول في بيان ذلك : أن الشفعة تخل بمبدأ تكافؤ الفرص لأنها تخول للشفيح وحده دون سواه رخصة تجعل منه المحتكر الوحيد لشراء الأرض المشفوع فيها وهذا النعى مردود بأن المساواة التي يوجبها إعمال مبدأ تكافؤ الفرص تتحقق بتوافر شرطى العموم والتجريد في التشريعات المنظمة للحقوق ولكنها ليست مساواة حسابية ذلك لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتمثل ظروفهم ومراكزهم القانونية وإذا اختلفت هذه الظروف بأن توافرت الشروط في البعض دون البعض الآخر انتفي مناط التسوية بينهم وكان لمن توافرت فيهم الشروط دون سواهم أن يمارسوا الحقوق التي كفلها المشرع لهم والتجاء المشرع إلى هذا الأسلوب في تحديد شروط موضوعية يقتضيها الصالح العام للتمتع بالحقوق لا يخل بشرطى العموم والتجريد في القاعدة القانونية ذلك لأن المشرع إنما يخاطب الكافة من خلال هذه الشروط .

ومن حيث إن شأن حق الشفعة كشأن غيره من الحقوق في هذا الصدد ذلك لأن استعماله منوط بتوافر أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر- تنظيماً لموضوع كسب الملكية عن طريق الشفعة بحيث إذا توافر سبب من أسبابها في فرد من الأفراد أصبح في مركز قانوني يخوله رخصة الشفعة في العقار ولا يقاس به غيره ممن لم يتوافر فيه سبب من هذه الأسباب إذ يكون في مركز قانوني مغاير ولم يعد المشرع في تنظيم موضوع كسب الملكية بسبب الشفعة على الوجه المتقدم جانب المساواة أمام القانون ولم يخالف مبدأ تكافؤ الفرص الذي أقره الدستور في المادة الثامنة .

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم من القانون ومن ثم يتعين رفضها مع إلزام المدعى بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة ومصادرة الكفالة .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

برفض الدفع بعدم جواز الطعن بعدم دستورية الحالة الثانية من الفقرة ( هـ ) من المادة 936 من القانون المدني وفي الموضوع برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة وألزمت المدعى بالمصروفات وبمبلغ أربعين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة للحكومة والمدعى عليه الأول مناصفة بينهما .

أثر رجعي ، حق مكتسب ، دستور ، دعوى دستورية ، سلطة المشرع ، قانون ، مبدأ المساواة

اختصاص ، اختصاص ، تأديب ، دستور ، دعوى دستورية ، لائحة ، محاكم تأديبية

القضية رقم 2 لسنة 3 قضائية دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 7 من يونيو سنة 1975.

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 2 لسنة 3 قضائية "دستورية"

الوقائع

أقام المدعى هذه الدعوى بصفته رئيساً لرابطة المهندسين المساحين (الدعوى رقم 2 لسنة 3 القضائية " دستورية ") ضد رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونقيب المهندسين ، بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة العليا في 23 من أبريل سنة 1972 ، قائلاً إنه بتاريخ 11 من مارس سنة 1972 صدر قرار من المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة يقضى- بوقف الطعن رقم 600 لسنة 8 القضائية المرفوع من المدعى ضد المدعى عليه الثالث ثلاثة أشهر ليتخذ المدعى إجراءات إقامة دعوى أمام المحكمة العليا بالطعن في دستورية القانون رقم 622 لسنة 1955 بإلغاء قرار وزارة التربية والتعليم بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصناعات نظام حديث ، والذي تضمن مادة وحيدة تنص على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة والأحكام والقرارات النهائية الصادرة من المحاكم الإدارية واللجان القضائية ، يعتبر ملغى من وقت صدوره قرار وزارة التربية والتعليم الصادر في يناير سنة 1950 ، بمعادلة الشهادة التي تمنحها مصلحة المساحة لخريجي مدرستها لشهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) " ولهذا فقد أقام هذه الدعوى طاعناً بعدم دستورية القانون المذكور مؤسساً طعنه على الأسباب الآتي:

أولاً: أن القانون المطعون فيه - وقد صدر عن مجلس الوزراء فهو لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً ، لا يصح أن يترد أثره إلى الماضي ، بل يسرى من يوم صدوره.

ثانياً: أن هذا القانون بإلغائه قرار وزارة التربية والتعليم الخاص بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بأثر رجعي ، قد مس الحقوق المكتسبة لخريجي مدرسة المساحة في معادلة شهادتهم بشهادة الفنون والصناعات نظام حديث ، وأن المساس بالحقوق المكتسبة أمر لا يقره الدستور.

ثالثاً: إن القانون المشار إليه إذ استثنى من حكمه من صدرت لهم أحكام أو قرارات نهائية من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية أو اللجان القضائية ومن ثم فإنه يتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون.

رابعاً: إن القانون المذكور قد صدر مشوباً بعيب الانحراف ، ولم يستهدف الصالح العام ، ويكفي دليلاً على ذلك الرجوع إلى المذكرة الإيضاحية للقانون ، فقد جاء بها أنه بعد أن تقررت معادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصنائع نظام حديث ، تقدم الحاصلون على الشهادة الأولى إلى نقابة المهن الهندسية طالبين قيد أسمائهم بجدول المهندسين المساعدين بالتطبيق للفقرة (ج) من المادة الثالثة من القانون رقم 89 لسنة 1946 بإنشاء نقابة المهن الهندسية ، ولما رفضت النقابة قيدهم بالجدول لجأ بعضهم إلى محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة التي أصدرت أحكاماً بإلغاء قرارات رفض طلبات قيدهم ، ولكن وزير الأشغال في ذلك العهد أراد أن يقضى- على الدعاوى التي رفعها بعض الخريجين فاستصدر القانون المطعون فيه قاضياً بإلغاء قرار وزارة التربية والتعليم المشار إليه بحجة أن البيانات التي بنى عليها هذا القرار كانت غير صحيحة ، والواقع خلاف ذلك.

فعندما تقدم خريجو مدرسة المساحة إلى وزارة التربية والتعليم طالبين معادلة شهادة مدرسة المساحة بإحدى الشهادات المنصوص عليهما في الفقرة (ج) من المادة 3 من القانون رقم 89 لسنة 1946 بإنشاء نقابة المهن الهندسية التي تنص على أن " يعتبر مهندساً مساعداً كل من حصل على دبلوم الفنون والصنائع أو دبلوم الفنون الجميلة قسم العمارة أو على شهادة معادلة لأيهما معترف بها من وزارة التربية والتعليم " شكلت لجنة بمراقبة الامتحانات بوزارة التربية والتعليم ، قامت بمراجعة شروط الالتحاق ومواد الدراسة بمدرسة المساحة وانتهت إلى أنها ترى أن أقرب ما تعادل به شهادة مدرسة المساحة هي مدرسة الفنون والصنائع ، وبعد ذلك أصدر وزير التربية والتعليم قراراً بإحالة الموضوع إلى لجنة برئاسة سكرتير عام الوزارة مثلت فيها عدة هيئات ، ولما أقرت هذه اللجنة ما انتهت إليه لجنة مراقبة الامتحانات بوزارة التربية والتعليم ، أصدر وزير التربية والتعليم قراره بالتعادل ، وقد وافق مجلس الوزراء على هذا القرار.

وقد دفعت إدارة قضايا الحكومة الدعاوى ، بالحجج الآتية:

أولاً: أن القانون المطعون فيه صدر في 21 من ديسمبر سنة 1955 في ظل الإعلان الدستوري الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 الذي تضمن دستور فترة الانتقال ، وقد خول مجلس الوزراء في تلك الفترة ممارسة السلطة التشريعية إلى جانب توليه أعمال السلطة التنفيذية ، وإذ صدر القانون المطعون فيه من السلطة التي تملك التشريع في ذلك الوقت ، فإنه يملك تقرير الأثر الرجعي كأي قانون عادي ، والدستور لم يمنع من إصدار قوانين بأثر رجعي.

ثانياً: أن القانون المطعون فيه لم يتضمن مساساً بحقوق مكتسبة لخريجي مدرسة المساحة ، ذلك أن قرار وزير التربية والتعليم الصادر في يناير سنة 1950 بمعادلة شهادة مدرسة المساحة لشهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) ، قد صدر بناء على بيانات غير صحيحة استظهرتها مذكرة القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 74/3/86 المؤرخة في 9 من أكتوبر سنة 1955 ، لوجود فارق كبير بين خريجي مدرسة المساحة وبين الحاصلين على شهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) من حيث درجة الثقافة ومدة الدراسة ، ولما كانت من حق السلطة التشريعية أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية ، ولها أن تلغى أي قاعدة تصدر منها مخالفة للقانون أو غير ملائمة ، وكان قرار وزارة التربية والتعليم المشار إليه غير مستند إلى أسس سليمة ، فإن القانون المطعون فيه إذ ألغى هذا القرار يكون قد رد الأمر إلى نصابه الصحيح ، والدستور لم يقيد سلطة المشرع في تنظيم النقابات وشروط الانضمام إليها ، ومن ثم تكون سلطة المشرع في هذا الشأن سلطة تقديرية مطلقة وإذ رأت السلطة التشريعية عدم أحقية خريجي مدرسة المساحة في القيد بجدول نقابة المهنة الهندسية ، فإن ذلك الأمر يدخل في صميم اختصاصها وسلطتها التقديرية بلا معقب عليها في ذلك.

ثالثاً: أن النص في القانون المطعون فيه على عدم المساس بالأحكام والقرارات النهائية الصادر من القضاء الإداري لا ينطوي على أي مساس بمبدأ المساواة أمام القانون ، ذلك أن المقصود بمبدأ المساواة وفقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة العليا هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت

مراكزهم القانونية ، ولما كان القانون رقم 622 لسنة 1955 قد انطوى على قاعدة عامة مجردة تنطبق على كافة خريجي مدرسة المساحة ، ولم يستثن المشرع من هذه القاعدة سوى من صدرت لهم أحكام قضائية نهائية ، فإن القانون المذكور لا ينطوى على أى إخلال بمبدأ المساواة إذ أن مرد هذا الاستثناء هو احترام حجية الأحكام ، تلك الحجية التى تعلو على اعتبارات النظام العام.

رابعاً: لا وجه للقول بأن القانون المطعون فيه قد صدر مشوباً بعيب الانحراف إستناداً إلى أن مؤهل خريجي مدرسة المساحة يتساوى مع شهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) ، إذ فضلا عن عدم صحة هذا القول ، فقد قضت المحكمة العليا بأنه بولاية المحكمة لا تمتد إلى مناقشة ملاءمة التشريع أو البواعث التى حملت السلطة التشريعية على إقراره، لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق.

وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانونى انتهت فيه إلى أنها ترى الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبرفضها موضوعاً مع مصادرة الكفالة وإلزام المدعى المصروفات.

وقد نظرت الدعوى أمام هذه المحكمة بجلستها المنعقدة في 6 من أكتوبر سنة 1973 واستمعت المحكمة إلى ملاحظات أطرافها على الوجه المبين بمحاضر الجلسات ثم أرجئ إصدار الحكم إلى جلسة اليوم.

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

من حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً.

ومن حيث إن المدعى يستند في طعنه بعدم دستورية القانون رقم 622 لسنة 1955 إلى الأوجه الآتية:

(أولاً) أن القانون المطعون فيه - وقد صدر عن مجلس الوزراء فهو لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً ، لا يصح أن يرتد أثره إلى الماضى بل يسرى من يوم صدوره

(ثانياً) أن هذا القانون بإلغائه قرار وزارة التربية والتعليم الخاص بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بأثر رجعى ، قد مس الحقوق المكتسبة لخريجي مدرسة المساحة في معادلة شهاداتهم بشهادة الفنون والصنایع (نظام حديث) ، وأن المساس بالحقوق المكتسبة أمر لا يقره الدستور.

(ثالثاً) أن القانون المشار إليه إذ استثنى من حكمه ، من صدرت لهم أحكام أو قرارات نهائية من محكمة القضاء الإدارى أو من المحاكم الإدارية أو اللجان القضائية فإنه يتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون

(رابعاً) أن القانون المذكور قد صدر مشوباً بعيب الانحراف للاعتبارات التى سبق بيانها في عرض الوقائع.

ومن حيث إنه عن الوجه الأول من أوجه الطعن ، فإنه عقب قيام الثورة المصرية في 23 من يولييه سنة 1952 ، صدر في 10 من ديسمبر سنة 1952 إعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيساً لحركة الجيش أعلن فيه باسم الشعب سقوط دستور سنة 1923 وتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب ويكون محققاً لآمال الأمة في حكم نيابى سليم ، ورغبة في تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ولكى تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الإنتاج المثمر والنهوض بها إلى المستوى المرجو لها ، وصدر بتاريخ 10 من فبراير سنة 1953 إعلان دستورى ثان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش يتضمن المبادئ والأحكام الدستورية التى تنظم حكم البلاد في فترة الانتقال ، وقد نص هذا الإعلان في المادة التاسعة منه على أن " يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية " كما نص في المادة العاشرة على أن " يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية " وهكذا جمعت السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء بين وظيفتها الأصلية وبين الوظيفة التشريعية فكانت تتولهما خلال فترة الانتقال المشار إليها والتي حددها إعلان آخر صدر في 16 من يناير سنة 1953 بثلاث سنوات.

ومن حيث إن القول بأن الإعلان الدستورى الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 الذى صدر القانون المطعون في ظلّه لم يتضمن نصاً على تخويل

مجلس الوزراء الذى عهد إليه سلطة التشريع في فترة الانتقال الحق في إصدار القوانين بأثر رجعى هذا القول مردود:

أولاً: بأن الإعلان الدستوري المتقدم ذكره إذ خول مجلس الوزراء في مادته التاسعة ولاية التشريع أثناء فترة الانتقال فإن هذه الولاية تنتقل إليه كي يتولاها كما تتولها الهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بممارستها فيكون له كافة سلطاتها وحقوقها في مجال التشريع. ولما كانت هذه الهيئة وفقاً لما استقرت عليه جميع الدساتير المصرية في خصوص هذا المبدأ منذ دستور سنة 1923 حتى الدستور القائم تملك إستثناء من الأصل الدستوري المقرر بشأن عدم رجعية القوانين - رخصة إصدار القوانين بأثر رجعى متى اقتضى ذلك الصالح العام ولم يستثن الشارع من هذه الرخصة سوى القوانين الجنائية فحظر سريانها بأثر رجعى لما كان الأمر كذلك فإن مجلس الوزراء الذى انتقلت إليه السلطة التشريعية كاملة على النحو المتقدم يملك إصدار القوانين بأثر رجعى متى اقتضى ذلك الصالح العام.

ثانياً: أن الإعلان الدستوري الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 قد صدر عقب قيام الثورة لتنظيم الحكم أثناء فترة الانتقال من نظام الحكم الملكي إلى النظام الجمهورى - ولئن خلا هذا الإعلان من نص يخول مجلس الوزراء الذى عهد إليه ممارسة السلطة التشريعية رخصة إصدار القوانين بأثر رجعى فمرد ذلك إلى أن الشارع قد راعى مقتضيات الضرورة في أعقاب الثورة فأصدر الإعلان في نصوص محدودة موجزة لا تتجاوز أحد عشر- نصاً يتضمن تنظيم السلطات في فترة الانتقال تنظيماً مجملًا موقوتاً حتى يتم إعداد نظام دستوري ديمقراطى كامل يعمل به عقب إنقضاء هذه الفترة ، وقد نظم الإعلان فيما نظم السلطة التشريعية فعهد بها إلى مجلس الوزراء دون تفصيل لحدود هذه السلطة وضوابطها فما كان المقام يتيح ذلك التفصيل - ولا يعنى خلو الإعلان من النص على تخويل مجلس الوزراء رخصة التشريع بأثر رجعى أن الشارع قصد إلى العدول عنها فقد خلا الإعلان كذلك من الأصل الدستوري العام المقرر بشأن عدم رجعية القوانين والذي ترد الرخصة المذكورة استثناء عليه- وبذلك خلا من القاعدة الاستثنائية كما خلا من القاعدة العامة وذلك اكتفاء بما جاء في الإعلان الدستوري الأول الصادر في

10 من ديسمبر سنة 1952 من التزام الحكومة التي تتولى السلطات أثناء فترة الانتقال بالمبادئ الدستورية العامة.

ويبين من استقراء نصوص الدساتير المصرية في هذا الخصوص أنها استقرت منذ دستور سنة 1923 حتى الدستور القائم على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين ، وكانت تفرنه دائماً كلما نصت عليه برخصة الاستثناء منه وذلك بإجازة إصدار القوانين بأثر رجعى كلما اقتضى ذلك الصالح العام ولم تستثنى من هذه الرخصة سوى القوانين الجنائية (المواد 27 من دستور سنة 23 و6 من دستور سنة 1930 و186 من دستور سنة 1956 و66 من دستور 1958 و163 من دستور سنة 1964 و177 من الدستور القائم) مما يدل على استقرار قاعدة عدم رجعية القوانين ورخصة الاستثناء فيها كمبدأ من المبادئ الدستورية العامة التي التزمت بها الحكومة القائمة على شؤون الدولة أثناء فترة الانتقال.

ومن حيث إنه يبين مما تقدم أن الوجه الأول سالف الذكر من أوجه الطعن على القانون المطعون فيه لا يقوم على أساس سليم من القانون.

ومن حيث إنه عن الوجه الثاني من أوجه الطعن والذي يقوم على أن القانون المطعون فيه قد مس حقاً مكتسباً لخريجي مدرسة المساحة في معادلة شهادة هذه المدرسة لشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) ، وأن الحق المكتسب لا يجوز المساس به بأى حال من الأحوال ، فإن هذا القول مردود بأنه ولئن كان المبدأ الدستوري الذي يقض بعدم جواز ارتداد أثر القانون إلى الماضي ، يستهدف أساساً احترام الحقوق المكتسبة ومراعاة الاستقرار الواجب للمعاملات ، إلا أن المشرع الدستوري حين أجاز الاستثناء من هذا المبدأ، بتقرير الأثر الرجعى للقانون بنص خاص ، افترض بداهة أن هذا الاستثناء ، قد يؤدى إلى المساس بالحقوق المكتسبة ، ومن أجل ذلك أحاطت الدساتير المتعاقبة منذ دستور سنة 1956 هذا الاستثناء بالضمان اللازم فتطلبت لصحة تقريره موافقة الهيئة التشريعية عليه بأغلبية خاصة ، فتقرير الأثر الرجعى للقانون يفترض في الأغلب الأعم أن في أعمال هذه الرخصة مساساً بالحقوق والمراكز التي تمت في الماضي ولكن الدستور خول

المشرع هذه الرخصة متى اقتضى ذلك الصالح العام ، فإذا كان المشرع قد تبين أن قرار وزارة التربية والتعليم بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) قد بنى على بيانات غير صحيحة وأصدر القانون المطعون بأثر رجعى رداً للأمر إلى نصابها الصحيح ، لأن مصلحة المجتمع تقتضى الارتداد بأثر هذا القانون إلى الماضى ، فلا تثريب عليه في ذلك ، ولو كان فيما قرره مساس بحق مكتسب لخريجى مدرسة المساحة ، إن صح مثل هذا القول بعد ثبوت بطلان الأساس الذى قام عليه ذلك الحق.

ومن حيث إنه عن الوجه الثالث من أوجه الطعن وحاصله أن القانون المطعون فيه إذا استثنى من حكمه الأحكام والقرارات النهائية الصادرة من محكمة القضاء الإدارى ومن المحاكم الإدارية واللجان القضائية ، فإنه يكون بذلك قد أدخل بمبدأ المساواة أمام القانون ، فإن هذا القول مردود بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن المساواة التى نصت عليها المادة 40 من الدستور الحالى والتى رددتها الدساتير السابقة - تتحقق بتوافر شرطى العموم والتجريد في التشريعات المنظمة للحقوق ، ولكنها ليست مساواة حسابية ، ذلك لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام ، وضع شروط تحدد بها المراكز القانونية التى يتساوى بها الأفراد أمام القانون ، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد ، وجب إعمال المساواة بينهم لتمائل ظروفهم ومراكزهم القانونية وإذا اختلفت هذه الظروف بأن توافرت الشروط في البعض دون البعض الآخر ، انتفى مناط التسوية بينهم وكان لمن توافرت فيهم الشروط دون سواهم أن يمارسوا الحقوق التى كفلها القانون لهم ، ولما كان القانون المطعون فيه لم يمس حقوقاً تقرر بأحكام قضائية نهائية ، وإنما كان مبنى الطعن أن القانون لم يسو بين من صدرت لهم أحكام قضائية نهائية ومن لم تصدر لهم مثل هذه الأحكام ، فإن القول بإخلاله بمبدأ المساواة لهذا السبب يكون غير سديد لاختلاف المراكز القانونية لكل من الفريقين ، هذا فضلاً عن أن استثناء من صدرت لهم أحكام نهائية هو ما يمليه وجوب احترام حجية هذه الأحكام ، تلك الحجية التى تعلو اعتبارات النظام العام) .

ومن حيث إنه عن الوجه الرابع من أوجه الطعن القائم على أن القانون المطعون فيه معيب بعيب الانحراف ، فقد سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن من المبادئ الدستورية المقررة أن للسلطة التشريعية الحق في رقابة أعمال السلطة التنفيذية ، فإذا ما أسفرت هذه الرقابة عن ضرورة إلغاء بعض القرارات الصادرة عن هذه السلطة إما لمخالفتها للقانون أو لعدم ملاءمتها ، فلها أن تصدر قانوناً بإلغائها ، وحقها في هذا الصدد مطلق بوصفه صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع بحيث تستطيع تنظيم أى موضوع بقانون غير مقيدة في ذلك إلا بأحكام الدستور ، ولا تمتد ولاية المحكمة إلى مناقشة ملاءمة التشريع أو البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق، أما ما يذهب إليه المدعى من أن القانون المطعون فيه لم يستهدف الصالح العام وإنما صدر بقصد الانتقام والكيده لخريجى مدرسة المساحة ، فهو مردود بأن اللجنة التي شكلت قبيل صدور القانون لبحث موضوع التعادل بين شهادة مدرسة المساحة وشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) انتهت إلى أن قرار اللجنة التي شكلت سنة 1949 لتقدير شهادة مدرسة المساحة من الناحيتين الثقافية والمادية قد بنى على أساس المشاهدة العملية ولم يبين على أساس المقارنة بين المدرستين من نواحي البرامج وخطط الدراسة ونظمها ومددها ومسوغات الالتحاق بها ، ومؤهلات مدرسيها ، في حين أنه قد بان من البحث ألا وجه للمقارنة بين المدرستين للاختلاف المبين بينهما من كافة النواحي ، كما أن قرار وزير التربية والتعليم قد بنى على أساس أن مدة الدراسة بالمدرسة تتراوح في جملتها بين ثلاث سنوات وأربع سنوات تعقبها مدة تمرين أقلها سنة ، مع أنه لم يحدث في تاريخ المدرسة أن زادت مدة الدراسة بها على سنة واحدة بل كانت تتراوح بين ثلاثة شهور وبين سنة ولم تعقبها سنة تمرين أصلاً ، وقد خلصت اللجنة إلى أن قرار وزير التربية والتعليم الصادر في 28 من يناير سنة 1950 بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) قد قام على وقائع ثبت فيما بعد على وجه قاطع عدم صحتها ومجافاتها للحقائق الثابتة ، فانتفت بذلك الأسباب التي قام عليها التعادل.

وقد تبني الشارع نتائج بحث هذه اللجنة - كما يبين من المذكرة الإيضاحية للقانون المطعون فيه - ومن ثم يكون النعى على هذا القانون بعيب الانحراف لا يقوم على أساس سليم.

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى غير قائمة على أساس سليم من القانون خليقة بالرفض.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة وبإلزام المدعى المصروفات ومبلغ ثلاثين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة.

اختصاص ، اختصاص ، تأديب ، دستور ، دعوى دستورية ، لائحة ، محاكم تأديبية

القضية رقم 4 لسنة 1 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 3 من يوليو سنة 1971 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم 4 لسنة 1 قضائية عليا " دستورية "

الوقائع

تتحصل الوقائع على ما يبين من الأوراق في أن ... .. أقام الدعوى رقم 511 سنة 1969 كلى أسوان ضد الشركة المصرية للجباسات والمحاجر والرخام وقال في صحيفتها أنه يعمل بالشركة في وظيفة رئيس منطقة الرخام بدهميت بأجر شهري قدره 25 جنيها و812 مليماً ، وفي 16 من فبراير سنة 1969 فوجئ بالقرار رقم 20 الصادر من الشركة بمجازاته بخصم خمسة عشر

يوماً من راتبه وعدم إسناد أى عمل إليه من الأعمال التى يحتل فيها مركز القيادة .

ولما كان هذا القرار قد شابه البطلان لعدم إعلانه بالمخالفة المنسوبة إليه قبل توقيع الجزاء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ كشفها ولخلو القرار من الأسباب التى استند إليها في توقيع الجزاء .

ولما كان القضاء المدنى رقيباً على صاحب العمل في استعمال سلطة تأديب العمال والتحقق من توافر الشروط الشكلية والموضوعية لتوقيع الجزاء التأديبي فقد طلب المدعى الحكم ببطلان الجزاء سالف الذكر وإلزام الشركة بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقد دفعت الشركة الدعوى بعدم اختصاص المحكمة بنظرها استناداً إلى أن القرار الجمهورى رقم 3309 سنة 1966 المعدل بالقرار الجمهورى رقم 802 سنة 1967 هو الذى ينظم جزاءات العاملين بالقطاع العام كما دفعت بعدم قبول الدعوى لأن القرار المطعون فيه قد تحصن بفوات ميعاد الطعن فيه .

وردّ المدعى على هذا الدفاع في شقه الأول بأن طعن بعدم دستورية القرار الجمهورى رقم 2309 سنة 1966 فيما تضمنه من تعديل في طرق التظلم من الجزاءات التأديبية الموقعة على العاملين .

وفي 5 من مارس سنة 1970 حكمت المحكمة بوقف الدعوى حتى يفصل في الدفع بعدم دستورية القرار الجمهورى رقم 3309 سنة 1966 من المحكمة العليا وحددت للمدعى مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم ليرفع الدعوى أمام المحكمة العليا وإلا اعتبر الدفع كأن لم يكن وأبقت الفصل في المصروفات .

وفي 6 من يونيو سنة 1970 أقام المدعى هذه الدعوى وقيدت بجدول المحكمة برقم 4 سنة 1 قضائية عليا دستورية طالباً الحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية رقم 3309 سنة 1966 المعدل بالقرار رقم 802 سنة 1967 فيما تضمنه من تقرير اختصاص القضاء الإدارى بنظر الطعون في

الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام مع إلزام الشركة بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقدمت الحكومة مذكرة دفعت فيها .

أولاً : بعدم قبول الدعوى لعدم رفعها إلى المحكمة العليا خلال الثلاثة الأشهر التي حددتها محكمة أسوان الابتدائية مما يترتب عليه اعتبار الدفع المقدم أمام تلك المحكمة كأن لم يكن

وثانياً : بعدم قبول الطلب لأن المحكمة العليا لا تختص إلا بالفصل في دستورية القوانين دون غيرها من القرارات واللوائح ، وفي الموضوع دفعت الدعوى بأن لائحة العاملين المطعون فيها صدرت من رئيس الجمهورية بمقتضى الحق المخول له دستورياً في إصدار اللوائح التنظيمية واللوائح المنفذة للقوانين ولم تتضمن أحكاماً تخالف قانون العمل رقم 91 لسنة 1959 لأن القضاء العادى لم يكن مختصاً بإلغاء الجزاءات الموقعة على العاملين ، وأضافت أن المحاكم التأديبية ليست جهات قضاء .

وقدمت هيئة المفوضين تقريراً انتهت فيه إلى طلب رفض الدفع الأول بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد لأن ذلك الميعاد يضاف إليه ميعاد مسافة كما طلبت رفض الدفع الثانى بعدم قبول الدعوى لأن اختصاص المحكمة العليا بالفصل في دستورية القوانين يشمل القوانين الصادرة من مجلس الأمة كما يشمل اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة وهى قرارات جمهورية لها قوة القانون .

وفي موضوع الدعوى انتهى التقرير إلى أن المادة 60 من القرار الجمهورى رقم 3309 سنة 1966 المعدل بالقرار الجمهورى رقم 802 سنة 1967 فيما تضمنته من تعديل اختصاص الفصل في التظلمات من الجزاءات التى توقع على العاملين فيالقطاع العام تخالف المادة 153 من الدستور .

وتحدد لنظر الدعوى جلسة 2 من يناير سنة 1971 وتداولت بالجلسات حيث نظرت على الوجه المبين بمحاضرها ثم تأجلت للنطق بالحكم لجلسة 5

من يونية سنة 1971 وفي هذه الجلسة قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم لجلسة اليوم .

المحكمة بعد الإطلاع على الأوراق والمداولة .

عن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد :

من حيث أن مبنى هذا الدفع أن المدعى أقام الدعوى بعد انقضاء ميعاد الثلاثة الأشهر المحدد لرفعها بحكم محكمة أسوان الابتدائية المتقدم ذكره .

ومن حيث أنه من المقرر في حساب المواعيد أنه إذا كان الميعاد محدداً الحصول إجراء فيه وكان مقدراً بالشهور فلا يحسب منه يوم التكليف أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد وأنه إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها.

ومن حيث أن حكم محكمة أسوان الابتدائية الذي يعتبر مجرياً للميعاد قد صدر في 5 من مارس سنة 1970 بتحديد ميعاد ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره لرفع الدعوى أمام هذه المحكمة ومن ثم فإن هذا الميعاد يبدأ من اليوم التالي لصدور الحكم وهو يوم 6 من مارس سنة 1970 وينتهي في يوم 5 من يونية سنة 1970 ولما كان هذا اليوم يوافق يوم جمعة وهو يوم عطلة رسمية فإن الميعاد يمتد إلى يوم العمل التالي وهو يوم 6 من يونية سنة 1970 وإذ أقام المدعى دعواه أمام المحكمة في هذا اليوم الأخير فإنه لم يجاوز الميعاد المحدد بحكم محكمة أسوان الابتدائية ويكون الدفع غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى :

من حيث أن مبنى هذا الدفع أن اختصاص المحكمة العليا بنظر دعاوى المتعلقة بدستورية القوانين مقيد بأن يكون التشريع المطعون فيه قانوناً صادراً من الهيئة التشريعية ولما كان الطعن المطروح على المحكمة غير موجه إلى قانون بالمعنى الشكلى بل إلى قرار جمهورى فإن ولاية المحكمة لا تتناوله .

ومن حيث أنه يبين من استقصاء تاريخ رقابة دستورية القوانين في مصر- أنه رغم خلو الدستور والقوانين من أى نص يخول المحاكم سلطة رقابة دستورية القوانين فإنها قد أقرت حق القضاء في التصدى لبحث دستورية القوانين إذا دفع أمامها بعدم دستورية قانون أو أى تشريع فرعى أدنى مرتبة يطلب أحد الخصوم تطبيقه في الدعوى المطروحة عليها واستندت في تقرير اختصاصها هذا إلى أنه يعتبر من صميم وظيفتها القضائية القائمة على تطبيق القانون فيما يعرض عليها من منازعات فإذا تعارض القانون المطلوب تطبيقه في الدعوى مع الدستور وجب عليها أن تطبق حكمه وتغفل حكم القانون وذلك إعمالاً لمبدأ سيادة الدستور وسموه على التشريعات الأخرى وقصرت ولايتها في هذا الصدد على الامتناع من تطبيق القانون المخالف للدستور ولم يكن قضاؤها في موضوع دستورية القوانين ملزماً لها ولا لغيرها من المحاكم فكان لها أن تنقض في الغد ما تبرمه اليوم وكان القانون يعتبر في آن واحد دستورياً تطبقه بعض المحاكم وغير دستوري تمتنع من تطبيقه محاكم أخرى ونظراً لما يترتب على اختلاف وجهات النظر بين المحاكم في هذا الموضوع الخطير من اضطراب وعدم استقرار في المعاملات والحقوق والمراكز القانونية فقد أنشأ المشرع المحكمة العليا بالقانون رقم 81 لسنة 1969 وخولها دون سواها ولاية الفصل في دستورية القوانين ( الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون المذكور ) كما أوجب نشر الأحكام الصادرة من المحكمة العليا في الجريدة الرسمية وقضى بأن تكون هذه الأحكام ملزمة لجميع جهات القضاء ( المادة 31 من القانون رقم 66 سنة 1970 بإصدار قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا ) ، وقد جاء بالملذكرة الإيضاحية للقانون رقم 81 لسنة 1969 المتقدم ذكره تعليقاً على المادة الرابعة من هذا القانون أن المشرع قصر ولاية الفصل في دستورية القوانين على المحكمة العليا دون سواها حتى " لا يترك البت في مسألة على هذا القدر من الخطورة للمحاكم على مختلف مستوياتها حسبما جرى عليه العرف القضائي وحتى لا تتباين وجوه الرأي فيه " .

وبذلك حسم المشرع الخلاف المترتب على تعدد جهات القضاء التي كانت تنظر على الشيوع بينها موضوع دستورية القوانين على الوجه المتقدم ذكره

وكفل وحده النظام القانوني واستقراره وسد ثغرة عميقة في نظامنا القضائي والقانوني .

ومن حيث أن رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمائته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم ولما كان هذا الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها وسواء أكانت تشريعات أصلية صادرة من الهيئة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعاً بل إن هذه المظنة أقوى في التشريعات الفرعية منها في التشريعات الأصلية التي يتوافر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها مالا يتوافر للتشريعات الفرعية التي تمثل الكثرة بين التشريعات كما أن منها ما ينظم حرية المواطنين وأمورهم اليومية مثل لوائح الضبط يؤيد هذا النظر أن التشريعات الفرعية ( كاللوائح ) تعتبر قوانين من حيث الموضوع وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية وهذه الوسيلة أكثر ملاءمة لمقتضيات أعمال السلطة التنفيذية وتطورها المستمر ولو انحسرت ولاية المحكمة عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم تقضى- في الدفوع التي تقدم إليها بعدم دستوريته بأحكام قاصرة غير ملزمة يناقض بعضها بعضاً وأهدرت الحكمة التي تغيها المشرع بإنشاء المحكمة العليا والتي أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائها كي تحمل دون سواها رسالة الفصل في دستورية القوانين .

ومن حيث أنه على مقتضى ما تقدم يكون الدفع على غير أساس سليم من القانون متعيناً رفضه .

ومن حيث أن الطلب استوفي أوضاعه المقررة قانوناً .

عن الموضوع :

من حيث أن المدعى ينعى على المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 3309 سنة 1966 المعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم 802 سنة 1967 مخالفة المادة 153 من الدستور وقال في بيان ذلك أن قانون العمل رقم 91 سنة 1959 قد خول القضاء العادى سلطة الفصل في تظلمات العاملين من القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم كما أن القانون رقم 32 سنة 1969 بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام لم ينقل هذا الاختصاص إلى القضاء الإدارى ولما كانت المادة 60 سالفه الذكر قد عدلت قواعد الاختصاص بنظر هذه التظلمات إذ أسندته إلى القضاء الإدارى " وهو يقصد القضاء التأديبى التابع للقضاء الإدارى " فإنها تكون مخالفة للمادة 153 من الدستور التى تقضى بأن يكون ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها بقانون فلا يجوز كلاهما بأداة أدنى منه .

ومن حيث أن الحكومة دفعت الدعوى قائلة أن القرار الجمهورى المطعون فيه لا يتضمن أحكاماً مخالفة للدستور إذ أن جهات القضاء العادى لم تكن مختصة بالفصل في تظلمات العاملين وإنما كان اختصاصها في هذا الصدد مقصوراً على منازعات مالية في الأجر كما أن المحاكم التأديبية التى أولاها المشرع سلطة التأديب بالقرار المطعون فيه لا يصدق عليها وصف الجهات القضائية ولا علاقة لها بالقضاء الإدارى ، كما أن التنظيم التشريعى الموضوع لتأديب العمال وما يتضمنه من تقرير طرق الطعن والتظلم من الجزاءات التأديبية لا يتصل بالنظام القضائى ومن ثم فهو لا يمس ولاية القضاء ولا ينطوى على اعتداء على اختصاصه المقرر قانوناً .

ومن حيث أن ما أثارته الحكومة حول طبيعة المحاكم التأديبية مردود بأن المشرع سواء في قانون العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964 أو في القانون رقم 117 سنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية أو غيرهما من التشريعات التى تناولت موضوع تأديب العاملين قد عالج هذا الموضوع علاجاً تشريعياً مستهدياً في ذلك بالتشريعات الجنائية واستبدل بمقتضى القانون الأخير بمجالس التأديب التى كانت تتولى تأديب العاملين ويغلب على تشكيلها العنصر الإدارى محاكم تأديبية نظمها تنظيمياً قضائياً وغلب

فيها العنصر القضائي لتوفير الثقة والضمانات للعاملين عند محاكمتهم تأديبياً وقد كان هذا هو الهدف الأصيل من إصدار القانون المذكور لإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية ونظراً لهذا الطابع القضائي الذي أضفاه المشرع على هذه المحاكم التي أخضع أحكامها للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فقد أصبحت ملحقة بالقسم القضائي بمجلس الدولة الذي يتولى اليوم كافة شئونها ومن ثم تعتبر المحاكم التأديبية جهات قضائية في مفهوم المادة 153 من الدستور .

ومن حيث إن المادة 153 من الدستور الحالي تنص على أن " يرتب القانون جهات القضاء ويعين اختصاصها " .

وقد نقل هذا النص عن المادة 176 من دستور سنة 1956 والمادة 21 من دستور سنة 1958 ومؤداه ومقتضاه أن يكون ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها بتشريع صادر من السلطة التشريعية وليس بأداة أدنى من ذلك وليس من شك في أن الأمور التي احتجزها الدستور بنص صريح ليكون التشريع فيها بقانون صادر من السلطة التشريعية لا يجوز تنظيمها أو تعديل أحكامها أو إلغاؤها بأداة تشريعية أدنى من القانون وإلا كانت مخالفة للدستور .

ومن حيث إنه في ظل هذا النص في الدساتير المتعاقبة صدر قانون العمل رقم 91 سنة 1959 وخول العاملين الخاضعين له حق الطعن أمام المحاكم العادية في الجزاءات التي يوقعها أرباب الأعمال عليهم وهذه المحاكم تختص ببحث شروط الجزاء وتراقب سلطة رب العمل في توقيعه وكافة ما تنبى عليه صحته وإعمال أثره أو تجاوزه لحدوده ورده إليها أو بطلانه ومحوه وغير صحيح بعد ذلك القول بأن اختصاص هذا القضاء يقتصر على المنازعة في الحقوق المالية المترتبة على هذا الجزاء لأن تلك المنازعة لا تكون إلا في الجزاءات المالية والفصل فيها يستلزم وجوباً الفصل أولاً في ماهية الجزاء وكنهه وحدوده حتى يمكن تحديد ما يترتب عليه من آثار مالية تصفي على أساسها حقوق الطرفين هذا بالإضافة إلى اختصاص هذا القضاء

صراحة بإلغاء جزاء الفصل من العمل إن ثبت أنه كان بسبب النشاط النقابي .

ومن حيث أن المشرع نظم بعد ذلك وبالقوانين أرقام 117 سنة 1958 و19 سنة 1959 و55 سنة 1959 جهات القضاء المختصة بتوقيع الجزاءات على العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة وموظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية وموظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح وذلك في الأحوال المبينة في تلك القوانين وأجاز لهؤلاء العاملين الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا . هذا بالإضافة إلى ما هو مقرر للعاملين في المؤسسات والهيئات العامة من حق الطعن أمام القضاء الإداري في الجزاءات التي توقع عليهم من الجهات الإدارية في غير تلك الأحوال.

ومن حيث أن لائحة نظام العاملين بالقطاع العام صدرت بعد ذلك بالقرار الجمهوري رقم 3309 سنة 1966 الذي عدل بالقرار الجمهوري رقم 802 سنة 1967 ونصت في المادة 60 منها على ما يأتي :

" يكون توقيع الجزاءات التأديبية المبينة في المادة السابقة وكيفية التظلم منها أو الطعن فيها وفقاً لما يأتي :

أولاً : بالنسبة لجزاءات الإنذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب أو الحرمان من العلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها .

1- تكون لرئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة الثالثة ويكون التظلم من هذه الجزاءات إلى رئيس مجلس الإدارة أو إلى جهة التظلم التي يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجزاء وذلك خلال خمسة عشر يوماً من إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

2- وتكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين من الفئة الثانية وما يعلوها على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التي قامت بالتصديق خلال خمسة عشر يوماً من إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانياً : بالنسبة لسائر الجزاءات الأخرى عدا جزاء الفصل من الخدمة :

1- تكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه.

2 - وتكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة حتى الفئة الثالثة على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال . ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

3 - وتكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها .

ثالثاً : بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة :

1- تكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ويكون الطعن في هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية في خلال ثلاثين يوماً من إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

2 - ويكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة وما يعلوها .

رابعاً : في جميع الحالات السابقة تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية وغير قابلة لأي طعن ما عدا الأحكام التي تصدر بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة وما يعلوها فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان العامل بالحكم " .

ومن حيث أنه يبين من مقارنة هذه النصوص بالنصوص المتعلقة بموضوع تأديب العاملين الواردة في القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية المعدل بالقانون رقم 19 لسنة 1959 وبنصوص قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 ما يأتي :

أولاً : أنه طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 19 لسنة 1959 بسريان قانون النيابة الإدارية المشار إليه على موظفي المؤسسات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة كان اختصاص الجهات الرئاسية بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها مقصوراً على توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب مدة لا تجاوز خمسة عشر- يوماً وذلك بالنسبة إلى العاملين الذين تجاوز مرتباتهم خمسة عشر- جنيهاً ، أما العقوبات الأشد فإنها تدخل في اختصاص المحاكم التأديبية دون غيرها ، وقد عدلت اللائحة من اختصاص المحاكم في هذا الصدد بأن نقلت هذا الاختصاص إلى السلطة الرئاسية في الحدود المبينة بالمادة 60 المشار إليها .

ثانياً : أسندت المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام إلى المحاكم التأديبية الاختصاص بنظر الطعون في بعض القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية بالنسبة إلى هؤلاء العاملين وقد كان هذا الاختصاص منوط بجهتي القضاء العادي والإداري وأياً كان الرأي في شأن الجهة القضائية المختصة بنظر تلك الطعون فإن تعديل اختصاص الجهات القضائية يجب أن يكون بقانون .

ثالثاً : منع البند " رابعاً من المادة 60 سالفه الذكر الطعن في القرارات الصادرة بالبت في تظلمات العاملين في أحكام المحاكم التأديبية ( عدا الأحكام الصادرة بعقوبة الفصل ) وبذلك تكون قد ألغت اختصاص جهات

القضاء بنظر الطعون في القرارات التأديبية النهائية للسلطات الرئاسية كما ألغت اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون في أحكام المحاكم التأديبية في هذا الخصوص وهو الاختصاص الممنوح لها طبقاً لنص المادة 3 من قانون النيابة الإدارية والمحاکمات التأديبية الصادر بالقانون رقم 117 سنة 1958 والمادة 15 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 .

ومن حيث أنه يبين مما سلف أن المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام قد عدلت اختصاص جهات القضاء سالفه الذكر بقرار جمهورى ولما كان هذا التعديل لا يجوز إجراؤه بغير القانون تطبيقاً للمادة 153 من الدستور ، ومن ثم يكون نص المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام سالفه الذكر مخالفاً للدستور على الوجه المتقدم بيانه .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

أولاً : برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد .

ثانياً : برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى .

ثالثاً : وفي الموضوع : بعدم دستورية المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 3309 سنة 1966 المعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم 802 سنة 1967 فيما تضمنته من تعديل في قواعد اختصاص جهات القضاء على الوجه المبين بأسباب هذا الحكم ، وألزمت الشركة المدعى عليها المصروفات ومبلغ 20 جنية مقابل أتعاب المحاماة\

اختصاص ، اختصاص ، الرقابة على دستورية القوانين ، حق التقاضي ،  
دستور ، رقابة ، رقابة

القضية رقم 11 لسنة 1 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة أول إبريل سنة 1972 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 11 لسنة 1 قضائية عليا "  
دستورية " .

الوقائع

أقام رئيس اللجنة النقابية للعاملين بشركة ..... وبعض العاملين بها  
الدعوى رقم 6338 لسنة 1964 عمال جزئي القاهرة ضد شركة .....  
يطلبون الحكم بأحقية هؤلاء العاملين في صرف بدل طبيعة العمل السابق  
تقريره لكل منهم على أساس ما كان يصرف له شهرياً وفقاً للبيان الموضح  
بصحيفة الدعوى وإلزام الشركة المدعى عليها بأن تؤدي إلى كل منهم المبالغ  
التي حبستها عنهم من بدل طبيعة العمل اعتباراً من تاريخ إيقاف تلك  
البدلات أو تعديل فئاتها حتى شهر مايو سنة 1965 مع إلزامها المصروفات  
ومقابل أتعاب المحاماة وشمول الحكم بالنفاذ المعجل وبلا كفالة .

وقضت محكمة العمال الجزئية بجلسة 5 يناير سنة 1969 بإلزام الشركة  
المدعى عليها بأن تؤدي للمدعين بدل طبيعة العمل السابق تقريره لهم  
وكذلك المبالغ التي حبستها عنهم الشركة منذ تاريخ إيقاف الصرف في أول  
سبتمبر سنة 1963 طبقاً للثابت بالجدول المرفق بتقرير الخبير المنتدب من  
المحكمة والمصروفات وعشرة جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة وشملت الحكم  
بالنفاذ المعجل وبلا كفالة .

استأنفت الشركة المدعى عليها هذا الحكم وقيد استئنافها برقم 131 لسنة 1969 عمال مستأنف القاهرة واستندت إلى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 20 لسنة 1969 الصادر بتاريخ 19 يناير سنة 1969 الذى ينص في مادته الأولى على أن " تلغى قرارات مجالس إدارة الشركات التابعة للمؤسسة المصرية العامة لاستصلاح الأراضي في شأن منح بدل طبيعة عمل للعاملين بالمركز الرئيسى لهذه الشركات والصادرة استناداً إلى القرار الجمهورى رقم 1598 لسنة 1961 بإصدار لائحة نظام موظفي وعمال الشركات " وتنص المادة الثانية منه على أنه " مع عدم الإخلال بأحكام القضاء النهائية لا يجوز للعاملين بالشركات المحددة بالمادة السابقة المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على العمل بهذا القانون استناداً إلى القرارات المشار إليها . "

وقالت الشركة إنه بصدور هذا القانون الذى يسرى بأثر رجعى لا يجوز للمستأنف ضدهم وكافة عمال شركة ..... التابعة لمؤسسة استصلاح الأراضي والذين يعملون بالمركز الرئيسى بالشركة المطالبة بهذا البدل السابق صرفه لهم طبقاً للقرار الجمهورى رقم 1598 لسنة 1961 .

وقد دفع المستأنف ضدهم بعدم دستورية القرار بقانون رقم 20 لسنة 1969 المشار إليه .

وقضت محكمة القاهرة الابتدائية بجلسة 3 يونية سنة 1970 بقبول الاستئناف شكلاً وبإعادة الدعوى إلى المرافعة لجلسة 28 من أكتوبر سنة 1970 وعلى المستأنف ضدهم إقامة دعوى أمام المحكمة العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم 20 لسنة 1969 وتقديم الدليل على ذلك إلى ما قبل الجلسة بأسبوع .

وقد أقام المستأنف ضدهم هذه الدعوى في 21 من أكتوبر سنة 1970 طالبين الحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 20 لسنة 1969 .

وبجلسة 28 من أكتوبر سنة 1970 قضت محكمة القاهرة الابتدائية بوقف السير في الدعوى حتى يفصل في الدعوى الدستورية .

وقدمت كل من شركة ..... والحكومة مذكرة بدفاعها طلبت فيها الحكم بعدم قبول الدعوى واحتياطياً برفضها وقدمت هيئة مفوضى الدولة بالمحكمة تقريراً برأيها .

ونظرت الدعوى أمام المحكمة بجلسات 6 نوفمبر سنة 1971 وأول يناير سنة 1972 و4 مارس سنة 1972 وفي هذه الجلسة الأخيرة قررت المحكمة إرجاء إصدار الحكم إلى جلسة اليوم .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة .

من حيث أن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً .

ومن حيث أن المدعين يقيمون دعواهم على الأسباب الآتية :

أولاً : أن التشريع المطعون فيه صدر استناداً إلى المادة 119 من دستور سنة 1964 التي تجيز لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة أن يصدر قرارات بقوانين وذلك دون أن تكون هناك ضرورة تستدعى العجلة في إصداره في غيبة مجلس الأمة وعلى فرض أن هذا التشريع قد صدر استناداً إلى التفويض التشريعي الصادر من مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية بالقانون رقم 15 لسنة 1967 فإن هذا التفويض باطل لمخالفته نص المادة 120 من الدستور التي تشترط أن يكون التفويض لمدة محددة وأن يحدد الموضوعات التي يرد عليها والأسس التي تقوم عليها .

ثانياً : أن هذا التشريع يحظر على القضاء الفصل في دعاوى المنظورة أمامه وذلك بخلاف ما نص عليه الدستور من أنه لا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شئون العدالة .

ثالثاً : أنه أهدر المساواة بين العاملين في قطاع واحد فبينما احتفظ ببدل طبيعة العمل لفريق من العمال الذين حصلوا على أحكام نهائية فإنه حرم فريقاً آخر منهم من الحصول على هذا البدل .

ومن حيث إن الحكومة دفعت أولاً بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى وثانياً بعدم قبولها .

وقالت بياناً للدفع الأول إن التشريع المطعون فيه قد صدر في تاريخ سابق على إنشاء المحكمة ومن ثم فلا تختص بالنظر في الطعن بعدم دستوريته وقالت عن الدفع الثاني أنه يتعين لقبول الدعوى الدستورية أن تكون محكمة الموضوع مختصة بنظر الدعوى المطروحة عليها ولما كانت محكمة القاهرة غير مختصة بنظر دعوى الموضوع بل يختص بنظرها القضاء الإداري لأن المدعين يعتبرون موظفين عموميين فإن الدعوى الدستورية تكون غير مقبولة .

ومن حيث أن الشركة المدعى عليها دفعت بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى واستندت في ذلك إلى ذات الأسباب التي أقامت عليها الحكومة دفعها .

عن الدفع بعدم الاختصاص :

ومن حيث أن مبنى هذا الدفع أن ولاية المحكمة العليا لا تتناول التشريع المطعون فيه لأنه صدر في تاريخ سابق على إنشائها .

ومن حيث أن هذا الدفع مردود بأن رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمائته من الخروج على أحكامه باعتبار أن نصوص هذا الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبارها أسمى القواعد الآمرة يستوى في ذلك ما كان من هذه التشريعات سابقاً على إنشاء المحكمة أو لاحقاً على إنشائها وهو ما استقر عليه قضاء هذه المحكمة ومن ثم يكون الدفع غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

عن الدفع بعدم قبول الدعوى :

ومن حيث أن الحكومة دفعت بعدم قبول الدعوى استناداً إلى أنه يشترط لقبول الدعوى الدستورية أمام المحكمة العليا أن تكون المحكمة التي أثير أمامها الدفع بعدم الدستورية أثناء نظر إحدى الدعاوى المختصة بنظر هذه الدعوى .

ولما كانت محكمة القاهرة الابتدائية غير مختصة بنظر الدعوى التي أثير فيها هذا الدفع لأنها تتعلق بمنازعة بين إحدى شركات القطاع العام وبين بعض العاملين فيها مما يختص بنظره مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى دون جهات القضاء العادى فإن الدعوى الدستورية تكون غير مقبولة .

ومن حيث أن هذا الدفع مردود بأن الدعوى الدستورية قائمة بذاتها وتختلف موضوعاً عن الدعوى الأصلية ومحكمة الموضوع وحدها هي الجهة المختصة بالفصل فيما يقدم إليها من دفوع بعدم اختصاصها بنظر الدعوى وليست المحكمة العليا جهة طعن بالنسبة إليها ولا تعرض لموضوع الاختصاص إلا حين يقوم تنازع على الاختصاص بين الجهات القضائية ويرفع الأمر إليها لتعيين الجهة المختصة تطبيقاً للفقرة الرابعة من المادة الرابعة من قانون المحكمة العليا .

عن الموضوع :

ومن حيث أنه عن السبب الأول من الأسباب التي أقيمت عليها الدعوى فإنه يبين من ديباجة قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 20 لسنة 1969 أنه صدر استناداً إلى المادة 119 من دستور سنة 1964 التي تنص على أنه " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون .

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الأمة في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وفي أول اجتماع له في حالة الحل فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى

إصدار قرار بذلك أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض .

" ويبين من هذا النص أن المشرع الدستوري خول رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير والتي تطرأ بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله وترك له تقدير هذه الحالات ومن ثم تقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له على أن يكون استعمالها تحت رقابة مجلس الشعب على النحو الوارد بالنص المشار إليه .

ومن حيث أنه يبين من المستندات التي قدمتها الحكومة أن القرار بقانون المطعون فيه قد عرض على مجلس الأمة في أول اجتماع له من دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثاني المنعقد في 28 يناير سنة 1969 فأقره ومن ثم تكون السلطة التشريعية قد أقرت رئيس الجمهورية على قيام حالة الضرورة التي اقتضت إصداره .

ولما كان تقدير حالة الضرورة الملجئة لإصدار قرارات بقوانين عملاً بنص هذه المادة مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملابسات القائمة في كل حالة فإذا ما عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية وأقرته فلا معقب عليها فيما تراه بشأن قيام حالة الضرورة التي ألجأت السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية .

ومن حيث أنه عن السبب الثاني فإن القرار بقانون المشار إليه ينص في مادته الأولى على أن " تلغى قرارات مجالس إدارة الشركات التابعة للمؤسسة المصرية العامة لاستصلاح الأراضي في شأن منح بدل طبيعة عمل للعاملين بالمراكز الرئيسية لهذه الشركات والصادرة استناداً إلى القرار الجمهوري رقم 1598 لسنة 1961 بإصدار لائحة نظام موظفي وعمال الشركات " وينص في مادته الثانية على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية النهائية لا يجوز للعاملين بالشركات المحددة في المادة السابقة

المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على العمل بهذا القانون استناداً إلى القرارات المشار إليها " .

ومن حيث أنه من المبادئ الدستورية المقررة أن للحكومة سلطة مراقبة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات التابعة لها ولها أن تلغى أو تعدل قراراتها التي ترى أنها غير ملائمة على الوجه المبين بالقانون وتلك هي الرقابة الإدارية الذاتية كما أن لمجلس الشعب الحق في رقابة أعمال السلطة التنفيذية رقابة سياسية تستند في أساسها إلى مبدأ مسؤولية الوزراء أمام هذا المجلس فإذا ما أسفرت هذه الرقابة بشقيها رقابة السلطة التنفيذية على الجهات التابعة لها ورقابة مجلس الشعب على أعمال السلطة التنفيذية عن ضرورة إلغاء قرارات مجالس إدارة الشركات المشار إليها إما لمخالفتها للقانون أو لعدم ملاءمتها فلكل منها أن يلغىها في حدود اختصاصه فتلغيتها السلطة التنفيذية بقرارات تنظيمية عامة ويلغىها مجلس الشعب بقانون وحقه في هذا الصدد مطلق بوصفه صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع بحيث يستطيع تنظيم أى موضوع بقانون غير مقيد في ذلك إلا بأحكام الدستور .

ولا تمتد ولاية المحكمة إلى مناقشة ملاءمة التشريع أو البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق .

أما ما ينعاه الطاعنون على التشريع المطعون فيه من أنه ينطوى على حظر التقاضى استناداً إلى ما تنص عليه المادة الثانية منه من أنه لا يجوز للعاملين المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على العمل بالقانون فهو مردود بأن نص هذه المطالبة لا ينطوى على ذلك الحظر بل هو تقرير لعدم أحقية العاملين في المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على تاريخ العمل بالقانون أى تطبيق لحكم القانون بأثر رجعى على الماضى وهو ما تبيحه المادة 163 من دستور سنة 1964 التي تنص على أنه " لا تسرى أحكام القوانين 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 الأمة " وقد

رددت هذا الحكم المادة 187 من الدستور القائم وما كان مجلس الأمة قد أقر هذا التشريع بالأغلبية الخاصة سالفه الذكر على ما يبين من الأوراق فإن هذا السبب يكون أيضاً على غير أساس .

ومن حيث أن ما يثيره المدعون في السبب الثالث من أن التشريع المطعون فيه قد أخل بمبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور فإنه مردود بأن المقصود بالمساواة التي نصت عليها المادة 124 من دستور سنة 1964 ومن بعده المادة 40 من الدستور الحالي هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية ولم يتضمن التشريع المشار إليه أي تمييز بين من تنطبق عليهم أحكامه ممن تماثلت مراكزهم القانونية إذ جاء النص على عدم جواز المطالبة بصرف بدل طبيعة عمل عن الفترة السابقة على العمل بالقانون عاماً بالنسبة إلى كافة العاملين بالشركات المحددة في المادة الأولى ولم يستثن التشريع من ذلك سوى من صدرت لهم أحكام قضائية نهائية وهو ما يملية وجوب احترام حجية هذه الأحكام .

ومن حيث أنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم ومن ثم يتعين رفضها .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى والدفع بعدم قبولها وفي الموضوع برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة وألزمت المدعين المصروفات ومبلغ عشرين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة للحكومة والشركات المدعى عليها مناصفة بينهما .

ارض زراعة

القضية رقم 2 لسنة 2 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

## المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة أول مارس سنة 1975 م .

### أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم 2 لسنة 2 قضائية عليا " دستورية " .

### الوقائع

تتلخص وقائع الدعوى في أن المدعى كان يستأجر أرضاً زراعية من ..... وقد أوقع هذا الأخير ضده حجزاً تحفظياً بتاريخ 11 من يونيو سنة 1969 وفاء لمبلغ 730 مليون ، 291 جنيه ، ثم تقدم لقاضي الأمور الوقفية بمحكمة دمنهور الكلية في 14 من يونيو سنة 1969 بطلب إصدار أمر ضد المستأجر بأداء المبلغ المذكور والمصروفات ، وقد رفض قاضي الأمور الوقفية إصدار هذا الأمر وحدد لنظر النزاع أمام المحكمة جلسة 13 من سبتمبر سنة 1969 ، وأثناء نظر النزاع أمام المحكمة المذكورة في الدعوى رقم 572 لسنة 1969 كلى دمنهور دفع المدعى بعدم دستورية القانون رقم 54 لسنة 1966 بشأن لجان الفصل في المنازعات الزراعية لأن الإيجار الذي يطالب به المؤجر قد حددته لجنة الفصل في المنازعات الزراعية المشكل طبقاً للقانون المذكور وهو قانون غير دستوري ، وطلب تحديد موعد لرفع الدعوى الدستورية أمام المحكمة العليا .

وقد قررت المحكمة في 26 من ديسمبر سنة 1970 وقف الدعوى وحددت له أجلاً مداه شهران لرفع الدعوى الدستورية ، وقد رفع هذه الدعوى بعريضة أودعت في 28 من فبراير سنة 1971 قلم كتاب المحكمة العليا ، ضد النائب العام و..... وآخرين ، وطلب الحكم بإلغاء القانون رقم 54 لسنة 1966 بشأن لجان الفصل في المنازعات الزراعية لعدم دستوريته وعلى الأخص فيما تضمنته المادة السابعة منه التي تقضى بعدم جواز الطعن فيما تصدره اللجان الزراعية من قرارات أمام القضاء مع إلزام المدعى عليهما الأول والثاني متضامين في مواجهة الباقيين المصاريف ومقابل أتعاب المحاماة .

وقد أعلن قلم الكتاب رئيس الوزراء بالدعوى في 7 من مارس سنة 1971 باعتبار أن الحكومة من ذوى الشأن في دعاوى الدستورية .

وأثناء نظر الدعوى أمام هذه المحكمة صدر القانون رقم 11 لسنة 1972 بإلغاء موانع التقاضى في بعض القوانين على أن يعمل به من تاريخ نشره الذى تم في 8 من يونيو سنة 1972 ، وقد نصت المادة الأولى منه على أن " تلغى كافة صور موانع التقاضى الواردة في نصوص القوانين الآتي بيانها " .

ومن بين النصوص ( المادة السابعة من القانون رقم 54 لسنة 1966 بشأن لجان الفصل في المنازعات الزراعية ) .

وقد تقدم المدعى عليه الثانى بالدفع الآتية :

( أولاً ) دفع بعدم اختصاص المحكمة العليا ولائياً بنظر الدعوى لأن المدعى فيها يطلب الحكم بإلغاء القانون رقم 54 لسنة 1966 وليس من اختصاص المحكمة الحكم بإلغاء القوانين.

( ثانياً ) دفع بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى باقى المدعى عليهم لرفعها على غير ذى صفة لأنهم لم يكونوا خصوماً في الدعوى الأصلية .

( ثالثاً ) دفع بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى المدعى لانتفاء المصلحة لأن حكم اللجنة قد نفذ فعلاً بطرد المستأجر .

وقد رددت الحكومة هذا الدفع .

وفي الموضوع طلب المدعى عليه الثانى والحكومة رفض الدعوى .

وقد تم تحضير الدعوى وقدم المفوض تقريره فيها ، ثم تداولت بجلسات المحكمة وفي جلسة 5 من يناير سنة 1975 حجزت للحكم لجلسة اليوم حيث أصدرت الحكم الآتي :

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

ومن حيث إن الطعن قد استوفي أوضاعه المقررة قانوناً .

عن الدفع بعدم الاختصاص : من حيث أن مبنى هذا الدفع أن المدعى يطلب الحكم بإلغاء القانون رقم 54 لسنة 1966 المشار إليه في حين أن المحكمة العليا لا تختص بإلغاء القوانين.

ومن حيث أن هذا الدفع مردود بأن المدعى إنما يعنى طلب الحكم بعدم دستورية القانون المشار إليه كما يدل على ذلك الحكم الصادر من محكمة الموضوع بوقف الدعوى الأصلية فضلاً عن سائر أوراق الدعوى ، وليس ثمة شك في اختصاص المحكمة بالفصل في هذا الطلب طبقاً للفقرة 1 من المادة الرابعة من قانون المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 1969 ومن ثم يكون الدفع غير قائم على أساس سليم من القانون متعيناً رفضه .

عن الدفع بعدم قبول الدعوى المقدم من المدعى عليه الثاني ضد باقى المدعى عليهم :

من حيث أن المدعى عليه الثاني دفع بعدم قبول الدعوى ضد باقى المدعى عليهم استناداً إلى عدم توافر شرط الصفة لديهم لعدم مخصصتهم في الدعوى الأصلية .

ومن حيث إنه يتعين لقبول الدفوع أن تكون لمن يقدمها مصلحة قائمة في تقديمها يقرها القانون شأنها في ذلك شأن دعاوى .

ومن حيث إن المدعى عليه الثاني غير ذى مصلحة في الدفع بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى غيره من المدعى عليهم مما كان يقتضى رفض هذا الدفع لتخلف شرط المصلحة فيمن تقدم به، إلا أن للمحكمة العليا أن تقضى- من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى من يقحم عليها وذلك بما لها من سلطة في الإشراف على إجراءات الدعوى الدستورية تكفل لها القيام بدور إيجابي في توجيهها للاستيثاق من جديتها وتجردها من اللدد والعنت ، ولقد حولها القانون في هذا الصدد حق إرساء القواعد التى ترى من الملائم إرساءها فيما يعرض عليها من دعاوى ( وأفصح عن هذا المعنى في المادة الأولى من قانون إصدار قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة التى نصت على أن يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن الإجراءات والرسوم أمام

المحكمة العليا أو في هذا القانون الأخير وبأحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض مع طبيعة الأوضاع أمام المحكمة العليا وروحها .

ومن حيث إن المشرع رسم لرفع الدعوى الدستورية طريقاً واحداً وهو طريق الدفع أمام المحاكم بعدم دستورية نص قانوني وذلك أثناء نظر الدعوى الموضوعية مما يقتضى اتحاد الخصوم في الدعوى والدفع على أنه نظراً لأن الدعوى الدستورية تستهدف في الطعن في القوانين واللوائح التي تصدرها الدولة في إشرافها على المرافق العامة وفي تنظيم مختلف العلاقات في المجتمع وتعتبر من ثم مسئولة عن سلامتها ، فقد رأى المشرع اعتبار الحكومة من ذوى الشأن في هذا النوع من الدعوى كي تقول كلمتها في أوجه الطعن الموجهة إلى القانون أو اللائحة ، كما رأى اعتبار النيابة العامة من ذوى الشأن فيها إذا كان الطعن يتناول نصاً عقابياً وذلك بوصفها الأمانة على الدعوى العمومية .

ومن حيث إن النص المطعون فيه ليس نصاً عقابياً ومن ثم فلم يكن هناك محل أصلاً لاختصاص النائب العام في الدعوى ، وكذلك لم يكن ثمة محل لإدخال المدعى عليهم من الثالث إلى الأخير بمقولة أنهم مزارعون ممن أصابهم ضرر من النص المطعون فيه ذلك لأن الخصوم إنما يستهدفون من الاختصاص أصلياً أو عن طريق الإدخال أن تكون للحكم حجية بالنسبة إلى من يختصم أصلياً أو يختصم عن طريق الإدخال على السواء .

ولما كان شأن الدعوى الدستورية غير شأن الدعوى العادية في هذا الصدد لأن الخصومة فيها عينية تستهدف الطعن في النص القانوني للحصول على حكم بعدم دستوريته ويكون الحكم الصادر فيها حجة على الكافة طبقاً للمادة 31 من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة ، فإنه يكتسب حجية قبل المدعى عليهم سالف الذكر دون حاجة إلى إدخالهم في الدعوى .

هذا فضلاً عن أنهم لم يكونوا خصوماً في الدعوى الأصلية التي انعقدت بها الخصومة بين أطرافها ، وعلى مقتضى ما تقدم يكون اختصاص المدعى عليهم ( عدا الثاني ) غير قائم على أساس سليم من القانون ومن ثم يتعين الحكم بعدم قبول الدعوى بالنسبة إليهم .

عن الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام مصلحة المدعى فيها :

ومن حيث إن الحكومة والمدعى عليه الثاني دفعاً بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة المدعى فيها وقد بنت الحكومة دفعها على الأسباب الآتية :

( أولاً ) أن المدعى يحاول بدعواه هذه استحداث درجة جديدة من درجات التقاضى للطعن في قرار اللجنة الاستثنائية للفصل في المنازعات الزراعية الذى قضى بعدم قبول الاستئناف لرفعه بعد الميعاد .

( ثانياً ) أنه على فرض اعتبار اللجنة المذكورة لجنة إدارية ذات اختصاص قضائى ، فقد كان على المدعى أن يطعن في قرارها في الميعاد القانونى أمام مجلس الدولة ولكنه أغفل ذلك حتى أصبح القرار نهائياً غير قابل للطعن .

( ثالثاً ) أن محكمة الموضوع التى دفع أمامها بعدم دستورية القانون المطعون فيه لا تطبق هذا القانون بل تطبقه اللجان المنصوص عليها فيه .

كما استند المدعى عليه الثانى إلى أن قرار اللجنة الزراعية الصادر بطرد المدعى قد تم تنفيذه فعلاً ومن ثم انتفت مصلحته في الدعوى .

ومن حيث إن دفع الحكومة مردود للأسباب الآتية :

أولاً : بالنسبة إلى الوجه الأول المبني على أن المدعى يحاول استحداث درجة للطعن في القرار النهائى الصادر من اللجنة الاستثنائية للفصل في المنازعات الزراعية .

فإن هذا الوجه مبني على خطأ في تكييف اللجنة المذكورة واعتبارها لجنة قضائية تصدر أحكاماً قضائية ، وهو نظر لا يتفق مع طبيعة اللجنة ولا مع الأحكام المنظمة لها ، وقد أفصح القانون رقم 11 لسنة 1972 بإلغاء موانع التقاضى في بعض القوانين عن وضعها القانونى الصحيح حين نص على إلغاء حظر التقاضى الوارد في المادة السابعة من القانون رقم 54 لسنة 1966 موضوع الطعن ووصفت مذكرته الإيضاحية اللجان المذكورة بأنها لجان إدارية ذات اختصاص قضائى ، ومن ثم يجوز الطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى .

ثانياً : بالنسبة إلى الوجه الثاني القائم على فوات ميعاد الطعن في قرار اللجنة الاستئنافية على فرض اعتباره قراراً إدارياً فإن هذا الوجه مردود بأن الجهة القضائية المختصة بنظر دعوى الموضوع الخاصة بالطعن في هذا القرار هي التي تختص بقبول هذا الطعن أو عدم قبوله ، ويدخل في سلطتها في هذا الصدد تقدير أثر حظر التقاضي الذي كان منصوصاً عليه في المادة السابعة من القانون المطعون فيه على قبول الدعوى وهل يعتبر حائلاً قانونياً دون رفع الدعوى في ميعادها المقرر قانوناً أو لا يعتبر كذلك .

ثالثاً : بالنسبة إلى الوجه الثالث القائم على أن المحكمة التي تنظر الموضوع لا تطبق القانون المطعون فيه فإن هذا القول مردود بأن محكمة الموضوع إنما تتولى الفصل في النزاع الأصلي القائم حول أجرة الأرض وقد حددت هذه الأجرة بالقرار الصادر من لجنة الفصل في المنازعات الزراعية طبقاً لأحكام القانون المطعون فيه ، ولا شك أن الفصل في دستورية هذا القانون سوف ينعكس أثره على القرار الصادر بتحديد الأجرة وبالتالي على دعوى الموضوع وهي الهدف الأصيل للمدعى من الطعن بعدم دستورية القانون المذكور .

ومن حيث إنه على مقتضى ما تقدم يكون دفع الحكومة غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

ومن حيث إن دفع المدعى عليه الثاني المبني على انتفاء المصلحة لتنفيذ حكم الطرد مردود بأن الدعوى الدستورية تستهدف إبطال العمل بالقانون المطعون فيه وما يترتب على ذلك من إلغاء القرار الصادر من لجنة الفصل في المنازعات الزراعية على اعتبار أنها مختصة بالفصل في هذه المنازعات عملاً بأحكام القانون المذكور ، ومن ثم فلا تزال مصلحة المدعى قائمة في الدعوى على الوجه الذي تقدم ذكره وليس لتنفيذ الحكم أثر في قيام هذه المصلحة ويتعين لذلك رفض الدفع .

عن الموضوع :

ومن حيث إن المدعى يطلب الحكم بعدم دستورية القانون رقم 54 لسنة 1966 بشأن لجان الفصل في المنازعات الزراعية وخاصة ما تضمنته المادة السابعة منه التي تقضى بعدم جواز الطعن فيما تصدره اللجان الزراعية من قرارات أمام القضاء .

ومن حيث إن المادة السابعة من القانون المذكور والتي وجه إليها المدعى طعناً خاصاً تنص على ما يأتي :

" استثناء من أحكام قانوني مجلس الدولة والسلطة القضائية لا يجوز الطعن بإلغاء أو وقف تنفيذ القرارات الصادرة من لجان الفصل في المنازعات الزراعية واللجان الاستئنافية المنصوص عليها في هذا القانون أو التعويض عنها .

ويمتنع على المحاكم النظر في المنازعات التي تدخل في اختصاص هذه اللجان طبقاً للفقرة 2 من المادة 3 وتحال إليها فوراً جميع القضايا المنظورة حالياً أمام محكمة الدرجة الأولى والتي تدخل في هذا الاختصاص مادام باب المرافعة لم يقفل فيها " .

ومن حيث إن القانون رقم 11 لسنة 1972 بإلغاء موانع التقاضي في بعض القوانين قد صدر في 28 من مايو سنة 1972 ونص في مادته الأولى على ما يأتي :

" تلغى كافة صور موانع التقاضي الواردة في نصوص القوانين الآتي بيانها :

أولاً : قوانين الإصلاح الزراعي :

المادة السابعة من القانون رقم 54 لسنة 1966 بشأن لجان الفصل في المنازعات الزراعية .

ومن حيث إنه بإلغاء النص المطعون فيه الذي كان يحظر الطعن في قرارات لجان الفصل في المنازعات الزراعية بالإلغاء أو وقف التنفيذ أو طلب التعويض عنها يسقط المانع الذي كان يحول دون الطعن فيها وينفسح السبيل لكل ذي مصلحة للطعن في هذه القرارات أمام القضاء ويتحقق

بذلك هدف المدعى من الطعن بعدم دستورية المادة السابعة من القانون المتقدم ذكره .

ومن حيث إنه بالنسبة إلى طعن المدعى الموجه إلى القانون رقم 54 لسنة 1966 بشأن الفصل في المنازعات الزراعية على وجه عام فإنه يقوم على أن هذا القانون إذ أنشأ لجاناً إدارية تابعة للسلطة التنفيذية ووكل إليها وحدها سلطة الفصل في منازعات تدخل في اختصاص السلطة القضائية ، فإنه يكون قد خالف نصوص الدستور التي تخول السلطة القضائية اختصاص الفصل في المنازعات ، كما تحرم على أى سلطة التدخل في القضايا أو في شئون العدالة ، يؤكد هذه المخالفة أن قرارات اللجان نهائية وغير قابلة لأى طعن مما يجعلها بمنأى عن رقابة السلطة القضائية .

ومن حيث إن الدستور إذ ينص في المادة 165 على أن السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها وإذ ينص في المادة 167 على أن يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها فإنه يعهد إلى المحاكم بولاية الفصل في المنازعات كما يفوض المشرع العادى في تحديد الهيئات القضائية وفي توزيع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة لممارسة هذه الولاية دون مساس بها ودون إهدار لحق التقاضى أو الانتقاص منه .

ومن حيث إنه يبين من استقصاء التشريعات المتعاقبة الصادرة بإنشاء لجان فض المنازعات الزراعية وتنظيمها أن المشرع كان يستهدف بإنشاء هذه اللجان تحقيق مصالح الزراع بالعمل على حسم منازعاتهم عند منبعها بالسرعة التي تتطلبها طبيعتها وتصفيتها بطريقة أشبه ما تكون بالمصالحات منها بالخصومات القضائية ، مع تقريب لجان الفصل في المنازعات من مواقع النزاع ومن المتنازعين تيسيراً لهم ، وإشراك عناصر واعية بطبيعة المنازعات في عضوية اللجان .

وهذا الأسلوب في تنظيم فض المنازعات ليس غريباً على المشرع ، فكثيراً ما يلجأ إلى إنشاء نظم معينة لفض المنازعات في مراحل سابقة على الالتجاء إلى المحاكم توخياً للتيسير وسرعة فض المنازعات ، وتحقيقاً للمصالح التي يقدرها ويقدر وسائل تحقيقها ، ولا نزاع في حق المشرع في ذلك ما دام

التنظيم الذى يضعه لا يحول دون بسط رقابة القضاء على المنازعة ، ومادام يترك الباب مفتوحاً أمام ذوى الشأن إذا شاءوا أن يطرحوا منازعتهم على الجهة القضائية المختصة ، سواء حددها المشرع بالنص أو ترك أمر تحديدها للقواعد العامة في تحديد الاختصاص بين الجهات القضائية .

ومن حيث إن القانون رقم 54 لسنة 1966 المطعون فيه ، وبعد أن ألغى المشرع النص المانع من التقاضى في المادة السابعة منه ، بموجب القانون رقم 11 لسنة 1972 ، قد أصبح مجرد قانون منظم لفض المنازعات بالطريقة التى ارتآها المشرع محققة لمصالح المتنازعين ، فإذا انتهى نظر المنازعة أمام اللجان كان لكل ذى مصلحة فيها أن يطعن في قراراتها أمام جهة القضاء المختصة ، وبذلك تنبسط رقابة القضاء على هذه المنازعات .

ومن حيث إنه بالنسبة لما أثاره دفاع الحكومة من استناد إلى نص المادة 191 من الدستور للقول بأن النص المذكور يقرر صحة ونفاذ التشريعات السابقة على صدوره ، وبذلك يكون القانون المطعون فيه صحيحاً بحكم الدستور لصدوره قبل العمل به ، حتى ولو تعارض مع القواعد التى استحدثها الدستور مادامت لم تعدل تشريعياً بالوسيلة المقررة لذلك ، هذا الدفاع مردود بما استقر عليه قضاء هذه المحكمة ، من أن الشارع لم يقصد بالمادة 191 من الدستور إلى إضفاء الصحة على كافة نصوص القوانين ولو خالفت مبدأً دستورياً ، وإنما قصد به مجرد استمرار ونفاذ التشريعات السابقة على الدستور ، دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم الدستورية شأنها في ذلك شأن التشريعات التى تصدر في ظل الدستور القائم ، فليس معقولاً أن تكون التشريعات التى صدرت قبل الدستور بمنأى عن الرقابة التى تخضع لها التشريعات التى تصدر في ظله .

ومن حيث إنه بناء على ما تقدم يكون الدفع بعدم دستورية القانون رقم 54 لسنة 1969 بشأن لجان الفصل في المنازعات الزراعية ( عدا النص المانع من التقاضى الذى ألغى بالقانون رقم 11 لسنة 1972 ) غير قائم على أساس سليم من القانون متعيناً رفضه .

ومن حيث إنه بالنسبة إلى مصروفات الدعوى ، فإن المحكمة ترى بعد مبادرة المشرع إلى إلغاء النص المانع من التقاضي في القانون المطعون بعدم دستوريته ، ما يبرر عدم إلزام الطاعن بالمصروفات ، وإلزام الحكومة بها .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

( أولاً ) برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى .

( ثانياً ) بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى المدعى عليهم عدا المدعى عليه الثاني والحكومة .

( ثالثاً ) برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة المدعى فيها .

( رابعاً ) باعتبار الخصومة منتهية بالنسبة إلى الطعن بعدم دستورية النص المانع من التقاضي الوارد في المادة السابعة من القانون رقم 54 لسنة 1966 المطعون فيه .

( خامساً ) برفض الدعوى فيما عدا ذلك ومصادرة الكفالة .

( سادساً ) بإلزام الحكومة بالمصروفات ومبلغ ثلاثين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة .

أثر رجعي ، حق مكتسب ، دستور ، دعوى دستورية ، سلطة المشرع ، قانون ، مبدأ المساواة

اختصاص ، اختصاص ، تأديب ، دستور ، دعوى دستورية ، لائحة ، محاكم تأديبية

القضية رقم 2 لسنة 3 قضائية دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 7 من يونيه سنة 1975.

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم 2 لسنة 3 قضائية  
"دستورية"

الوقائع

أقام المدعى هذه الدعوى بصفته رئيساً لرابطة المهندسين المساحيين (الدعوى رقم 2 لسنة 3 القضائية "دستورية") ضد رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ونقيب المهندسين ، بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة العليا في 23 من أبريل سنة 1972 ، قائلاً إنه بتاريخ 11 من مارس سنة 1972 صدر قرار من المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة يقضى- بوقف الطعن رقم 600 لسنة 8 القضائية المرفوع من المدعى ضد المدعى عليه الثالث ثلاثة أشهر ليتخذ المدعى إجراءات إقامة دعوى أمام المحكمة العليا بالطعن في دستورية القانون رقم 622 لسنة 1955 بإلغاء قرار وزارة التربية والتعليم بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصناعات نظام حديث ، والذي تضمن مادة وحيدة تنص على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة والأحكام والقرارات النهائية الصادرة من المحاكم الإدارية واللجان القضائية ، يعتبر ملغى من وقت صدوره قرار وزارة التربية والتعليم الصادر في يناير سنة 1950 ، بمعادلة الشهادة التي تمنحها مصلحة المساحة لخريجي مدرستها لشهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) " ولهذا فقد أقام هذه الدعوى طاعناً بعدم دستورية القانون المذكور مؤسساً طعنه على الأسباب الآتي:

أولاً: أن القانون المطعون فيه - وقد صدر عن مجلس الوزراء فهو لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً ، لا يصح أن يترد أثره إلى الماضي ، بل يسرى من يوم صدوره.

ثانياً: أن هذا القانون بإلغائه قرار وزارة التربية والتعليم الخاص بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بأثر رجعي ، قد مس الحقوق المكتسبة لخريجي

مدرسة المساحة في معادلة شهادتهم بشهادة الفنون والصناعات نظام حديث ،  
وأن المساس بالحقوق المكتسبة أمر لا يقره الدستور.

ثالثاً: إن القانون المشار إليه إذ استثنى من حكمه من صدرت لهم أحكام  
أو قرارات نهائية من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية أو  
اللجان القضائية ومن ثم فإنه يتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون.

رابعاً: إن القانون المذكور قد صدر مشوباً بعيب الانحراف ، ولم يستهدف  
الصالح العام ، ويكفي دليلاً على ذلك الرجوع إلى المذكرة الإيضاحية للقانون  
، فقد جاء بها أنه بعد أن تقررت معادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة  
الفنون والصناعات نظام حديث ، تقدم الحاصلون على الشهادة الأولى إلى  
نقابة المهن الهندسية طالبين قيد أسمائهم بجدول المهندسين المساعدين  
بالتطبيق للفقرة (ج) من المادة الثالثة من القانون رقم 89 لسنة 1946  
بإنشاء نقابة المهن الهندسية ، ولما رفضت النقابة قيدهم بالجدول لجأ  
بعضهم إلى محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة التي أصدرت أحكاماً  
بالغاء قرارات رفض طلبات قيدهم ، ولكن وزير الأشغال في ذلك العهد أراد  
أن يقضى- على الدعاوى التي رفعها بعض الخريجين فاستصدر القانون  
المطعون فيه قاضياً بالغاء قرار وزارة التربية والتعليم المشار إليه بحجة أن  
البيانات التي بنى عليها هذا القرار كانت غير صحيحة ، والواقع خلاف ذلك.

فعندما تقدم خريجو مدرسة المساحة إلى وزارة التربية والتعليم طالبين  
معادلة شهادة مدرسة المساحة بإحدى الشهادات المنصوص عليهما في الفقرة  
(ج) من المادة 3 من القانون رقم 89 لسنة 1946 بإنشاء نقابة المهن  
الهندسية التي تنص على أن " يعتبر مهندساً مساعداً كل من حصل على  
دبلوم الفنون والصناعات أو دبلوم الفنون الجميلة قسم العمارة أو على  
شهادة معادلة لأيهما معترف بها من وزارة التربية والتعليم " شكلت لجنة  
بمراقبة الامتحانات بوزارة التربية والتعليم ، قامت بمراجعة شروط الالتحاق  
ومواد الدراسة بمدرسة المساحة وانتهت إلى أنها ترى أن أقرب ما تعادل به  
شهادة مدرسة المساحة هي مدرسة الفنون والصناعات ، وبعد ذلك أصدر  
وزير التربية والتعليم قراراً بإحالة الموضوع إلى لجنة برئاسة سكرتير عام

الوزارة مثلت فيها عدة هيئات ، ولما أقرت هذه اللجنة ما انتهت إليه لجنة مراقبة الامتحانات بوزارة التربية والتعليم ، أصدر وزير التربية والتعليم قراره بالتعادل ، وقد وافق مجلس الوزراء على هذا القرار .

وقد دفعت إدارة قضايا الحكومة الدعاوى ، بالحجج الآتية:

أولاً: أن القانون المطعون فيه صدر في 21 من ديسمبر سنة 1955 في ظل الإعلان الدستوري الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 الذي تضمن دستور فترة الانتقال ، وقد خول مجلس الوزراء في تلك الفترة ممارسة السلطة التشريعية إلى جانب توليه أعمال السلطة التنفيذية ، وإذ صدر القانون المطعون فيه من السلطة التي تملك التشريع في ذلك الوقت ، فإنه يملك تقرير الأثر الرجعي كأي قانون عادي ، والدستور لم يمنع من إصدار قوانين بأثر رجعي .

ثانياً: أن القانون المطعون فيه لم يتضمن مساساً بحقوق مكتسبة لخريجي مدرسة المساحة ، ذلك أن قرار وزير التربية والتعليم الصادر في يناير سنة 1950 بمعادلة شهادة مدرسة المساحة لشهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) ، قد صدر بناء على بيانات غير صحيحة استظهرتها مذكرة القسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة رقم 74/3/86 المؤرخة في 9 من أكتوبر سنة 1955 ، لوجود فارق كبير بين خريجي مدرسة المساحة وبين حاصلين على شهادة الفنون والصناعات (نظام حديث) من حيث درجة الثقافة ومدة الدراسة ، ولما كانت من حق السلطة التشريعية أن تراقب أعمال السلطة التنفيذية ، ولها أن تلغى أي قاعدة تصدر منها مخالفة للقانون أو غير ملائمة ، وكان قرار وزارة التربية والتعليم المشار إليه غير مستند إلى أسس سليمة ، فإن القانون المطعون فيه إذ ألغى هذا القرار يكون قد رد الأمر إلى نصابه الصحيح ، والدستور لم يقيد سلطة المشرع في تنظيم النقابات وشروط الانضمام إليها ، ومن ثم تكون سلطة المشرع في هذا الشأن سلطة تقديرية مطلقة وإذ رأت السلطة التشريعية عدم أحقية خريجي مدرسة المساحة في القيد بجدول نقابة المهنة الهندسية ، فإن ذلك

الأمر يدخل في صميم اختصاصها وسلطتها التقديرية بلا معقب عليها في ذلك.

ثالثاً: أن النص في القانون المطعون فيه على عدم المساس بالأحكام والقرارات النهائية الصادر من القضاء الإداري لا ينطوي على أي مساس بمبدأ المساواة أمام القانون ، ذلك أن المقصود بمبدأ المساواة وفقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة العليا هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية ، ولما كان القانون رقم 622 لسنة 1955 قد انطوى على قاعدة عامة مجردة تنطبق على كافة خريجي مدرسة المساحة ، ولم يستثن المشرع من هذه القاعدة سوى من صدرت لهم أحكام قضائية نهائية ، فإن القانون المذكور لا ينطوي على أي إخلال بمبدأ المساواة إذ أن مرد هذا الاستثناء هو احترام حجية الأحكام ، تلك الحجية التي تعلو على اعتبارات النظام العام.

رابعاً: لا وجه للقول بأن القانون المطعون فيه قد صدر مشوباً بعيب الانحراف إستناداً إلى أن مؤهل خريجي مدرسة المساحة يتساوى مع شهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) ، إذ فضلا عن عدم صحة هذا القول ، فقد قضت المحكمة العليا بأنه بولاية المحكمة لا تمتد إلى مناقشة ملاءمة التشريع أو البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره، لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق.

وقدمت هيئة مفوضي الدولة تقريراً بالرأى القانوني انتهت فيه إلى أنها ترى الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبرفضها موضوعاً مع مصادرة الكفالة وإلزام المدعى المصروفات.

وقد نظرت الدعوى أمام هذه المحكمة بجلستها المنعقدة في 6 من أكتوبر سنة 1973 واستمعت المحكمة إلى ملاحظات أطرافها على الوجه المبين بمحاضر الجلسات ثم أرجئ إصدار الحكم إلى جلسة اليوم.

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

من حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً.

ومن حيث إن المدعى يستند في طعنه بعدم دستورية القانون رقم 622 لسنة 1955 إلى الأوجه الآتية:

(أولاً) أن القانون المطعون فيه - وقد صدر عن مجلس الوزراء فهو لا يعدو أن يكون قراراً إدارياً ، لا يصح أن يرتد أثره إلى الماضي بل يسرى من يوم صدوره

(ثانياً) أن هذا القانون بإلغائه قرار وزارة التربية والتعليم الخاص بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بأثر رجعى ، قد مس الحقوق المكتسبة لخريجي مدرسة المساحة في معادلة شهاداتهم بشهادة الفنون والصنایع (نظام حديث) ، وأن المساس بالحقوق المكتسبة أمر لا يقره الدستور.

(ثالثاً) أن القانون المشار إليه إذ استثنى من حكمه ، من صدرت لهم أحكام أو قرارات نهائية من محكمة القضاء الإدارى أو من المحاكم الإدارية أو اللجان القضائية فإنه يتضمن إخلالاً بمبدأ المساواة أمام القانون

(رابعاً) أن القانون المذكور قد صدر مشوباً بعيب الانحراف للاعتبارات التى سبق بيانها في عرض الوقائع.

ومن حيث إنه عن الوجه الأول من أوجه الطعن ، فإنه عقب قيام الثورة المصرية في 23 من يولييه سنة 1952 ، صدر في 10 من ديسمبر سنة 1952 إعلان دستورى من القائد العام للقوات المسلحة بصفته رئيساً لحركة الجيش أعلن فيه باسم الشعب سقوط دستور سنة 1923 وتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب ويكون محققاً لآمال الأمة في حكم نيابى سليم ، ورغبة في تثبيت قواعد الحكم أثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق والواجبات لجميع المواطنين ولكى تنعم البلاد باستقرار شامل يتيح لها الإنتاج المثمر والنهوض بها إلى المستوى المرجو لها ، وصدر بتاريخ 10 من فبراير سنة 1953 إعلان دستورى ثان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش يتضمن المبادئ والأحكام الدستورية التى تنظم حكم البلاد في فترة الانتقال ، وقد نص هذا الإعلان في المادة التاسعة منه على أن " يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية " كما نص في المادة العاشرة على أن " يتولى

مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية" وهكذا جمعت السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء بين وظيفتها الأصلية وبين الوظيفة التشريعية فكانت تتولهما خلال فترة الانتقال المشار إليها والتي حددها إعلان آخر صدر في 16 من يناير سنة 1953 بثلاث سنوات.

ومن حيث إن القول بأن الإعلان الدستوري الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 الذى صدر القانون المطعون في ظلّه لم يتضمن نصاً على تخويل مجلس الوزراء الذى عهد إليه سلطة التشريع في فترة الانتقال الحق في إصدار القوانين بأثر رجعى هذا القول مردود:

أولاً: بأن الإعلان الدستوري المتقدم ذكره إذ خول مجلس الوزراء في مادته التاسعة ولاية التشريع أثناء فترة الانتقال فإن هذه الولاية تنتقل إليه كي يتولاها كما تتولها الهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بممارستها فيكون له كافة سلطاتها وحقوقها في مجال التشريع. ولما كانت هذه الهيئة وفقاً لما استقرت عليه جميع الدساتير المصرية في خصوص هذا المبدأ منذ دستور سنة 1923 حتى الدستور القائم تملك إستثناء من الأصل الدستوري المقرر بشأن عدم رجعية القوانين - رخصة إصدار القوانين بأثر رجعى متى اقتضى ذلك الصالح العام ولم يستثن الشارع من هذه الرخصة سوى القوانين الجنائية فحظر سريانها بأثر رجعى لما كان الأمر كذلك فإن مجلس الوزراء الذى انتقلت إليه السلطة التشريعية كاملة على النحو المتقدم يملك إصدار القوانين بأثر رجعى متى اقتضى ذلك الصالح العام.

ثانياً: أن الإعلان الدستوري الصادر في 10 من فبراير سنة 1953 قد صدر عقب قيام الثورة لتنظيم الحكم أثناء فترة الانتقال من نظام الحكم الملكي إلى النظام الجمهورى - ولئن خلا هذا الإعلان من نص يخول مجلس الوزراء الذى عهد إليه ممارسة السلطة التشريعية رخصة إصدار القوانين بأثر رجعى فمرد ذلك إلى أن الشارع قد راعى مقتضيات الضرورة في أعقاب الثورة فأصدر الإعلان في نصوص محدودة موجزة لا تتجاوز أحد عشر - نصاً يتضمن تنظيم السلطات في فترة الانتقال تنظيمياً مجملاً موقوتاً حتى يتم إعداد نظام دستوري ديمقراطى كامل يعمل به عقب إنقضاء هذه الفترة ، وقد نظم

الإعلان فيما نظم السلطة التشريعية فعهد بها إلى مجلس الوزراء دون تفصيل لحدود هذه السلطة وضوابطها فما كان المقام يتيح ذلك التفصيل - ولا يعنى خلو الإعلان من النص على تخويل مجلس الوزراء رخصة التشريع بأثر رجعى أن الشارع قصد إلى العدول عنها فقد خلا الإعلان كذلك من الأصل الدستورى العام المقرر بشأن عدم رجعية القوانين والذي ترد الرخصة المذكورة استثناء عليه- وبذلك خلا من القاعدة الاستثنائية كما خلا من القاعدة العامة وذلك اكتفاء بما جاء في الإعلان الدستورى الأول الصادر في 10 من ديسمبر سنة 1952 من التزام الحكومة التى تتولى السلطات أثناء فترة الانتقال بالمبادئ الدستورية العامة.

ويبين من استقراء نصوص الدساتير المصرية في هذا الخصوص أنها استقرت منذ دستور سنة 1923 حتى الدستور القائم على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين ، وكانت تقرنه دائماً كلما نصت عليه برخصة الاستثناء منه وذلك بإجازة إصدار القوانين بأثر رجعى كلما اقتضى ذلك الصالح العام ولم تستثنى من هذه الرخصة سوى القوانين الجنائية (المواد 27 من دستور سنة 23 و6 من دستور سنة 1930 و186 من دستور سنة 1956 و66 من دستور 1958 و163 من دستور سنة 1964 و177 من الدستور القائم) مما يدل على استقرار قاعدة عدم رجعية القوانين ورخصة الاستثناء فيها كمبدأ من المبادئ الدستورية العامة التى التزمت بها الحكومة القائمة على شئون الدولة أثناء فترة الانتقال.

ومن حيث إنه يبين مما تقدم أن الوجه الأول سالف الذكر من أوجه الطعن على القانون المطعون فيه لا يقوم على أساس سليم من القانون.

ومن حيث إنه عن الوجه الثانى من أوجه الطعن والذي يقوم على أن القانون المطعون فيه قد مس حقاً مكتسباً لخريجى مدرسة المساحة في معادلة شهادة هذه المدرسة لشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) ، وأن الحق المكتسب لا يجوز المساس به بأى حال من الأحوال ، فإن هذا القول مردود بأنه ولئن كان المبدأ الدستورى الذى يقض بعدم جواز ارتداد أثر القانون إلى الماضى ، يستهدف أساساً احترام الحقوق المكتسبة ومراعاة

الاستقرار الواجب للمعاملات ، إلا أن المشرع الدستوري حين أجاز الاستثناء من هذا المبدأ، بتقرير الأثر الرجعي للقانون بنص خاص ، افترض بدهاة أن هذا الاستثناء ، قد يؤدي إلى المساس بالحقوق المكتسبة ، ومن أجل ذلك أحاطت الدساتير المتعاقبة منذ دستور سنة 1956 هذا الاستثناء بالضمان اللازم فتطلبت لصحة تقريره موافقة الهيئة التشريعية عليه بأغلبية خاصة ، فتقرير الأثر الرجعي للقانون يفترض في الأغلب الأعم أن في أعمال هذه الرخصة مساساً بالحقوق والمراكز التي تمت في الماضي ولكن الدستور خول المشرع هذه الرخصة متى اقتضى ذلك الصالح العام ، فإذا كان المشرع قد تبين أن قرار وزارة التربية والتعليم بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) قد بنى على بيانات غير صحيحة وأصدر القانون المطعون بأثر رجعي رداً للأمر إلى نصابها الصحيح ، لأن مصلحة المجتمع تقتضى الارتداد بأثر هذا القانون إلى الماضي ، فلا تثريب عليه في ذلك ، ولو كان فيما قرره مساس بحق مكتسب لخريجي مدرسة المساحة ، إن صح مثل هذا القول بعد ثبوت بطلان الأساس الذي قام عليه ذلك الحق.

ومن حيث إنه عن الوجه الثالث من أوجه الطعن وحاصله أن القانون المطعون فيه إذا استثنى من حكمه الأحكام والقرارات النهائية الصادرة من محكمة القضاء الإداري ومن المحاكم الإدارية واللجان القضائية ، فإنه يكون بذلك قد أدخل مبدأ المساواة أمام القانون ، فإن هذا القول مردود بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن المساواة التي نصت عليها المادة 40 من الدستور الحالي والتي رددتها الدساتير السابقة - تتحقق بتوافر شرطى العموم والتجريد في التشريعات المنظمة للحقوق ، ولكنها ليست مساواة حسابية ، ذلك لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام ، وضع شروط تحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون ، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد ، وجب أعمال المساواة بينهم لتمائل ظروفهم ومراكزهم القانونية وإذا اختلفت هذه الظروف بأن توافرت الشروط في البعض دون البعض الآخر ، انتفى مناط التسوية بينهم وكان لمن توافرت فيهم الشروط دون سواهم أن يمارسوا الحقوق التي كفلها القانون لهم ، ولما كان القانون المطعون فيه لم يمس

حقوقاً تقررت بأحكام قضائية نهائية ، وإنما كان مبنى الطعن أن القانون لم يسو بين من صدرت لهم أحكام قضائية نهائية ومن لم تصدر لهم مثل هذه الأحكام ، فإن القول بإخلاله بمبدأ المساواة لهذا السبب يكون غير سديد لاختلاف المراكز القانونية لكل من الفريقين ، هذا فضلاً عن أن استثناء من صدرت لهم أحكام نهائية هو ما يمليه وجوب احترام حجية هذه الأحكام ، (تلك الحجية التي تعلو اعتبارات النظام العام) .

ومن حيث إنه عن الوجه الرابع من أوجه الطعن القائم على أن القانون المطعون فيه معيب بعيب الانحراف ، فقد سبق لهذه المحكمة أن قضت بأن من المبادئ الدستورية المقررة أن للسلطة التشريعية الحق في رقابة أعمال السلطة التنفيذية ، فإذا ما أسفرت هذه الرقابة عن ضرورة إلغاء بعض القرارات الصادرة عن هذه السلطة إما لمخالفتها للقانون أو لعدم ملاءمتها ، فلها أن تصدر قانوناً بإلغائها ، وحقها في هذا الصدد مطلق بوصفه صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع بحيث تستطيع تنظيم أى موضوع بقانون غير مقيدة في ذلك إلا بأحكام الدستور ، ولا تمتد ولاية المحكمة إلى مناقشة ملاءمة التشريع أو البواعث التي حملت السلطة التشريعية على إقراره لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق ، أما ما يذهب إليه المدعى من أن القانون المطعون فيه لم يستهدف الصالح العام وإنما صدر بقصد الانتقام والكيده لخرىجى مدرسة المساحة ، فهو مردود بأن اللجنة التي شكلت قبيل صدور القانون لبحث موضوع التعادل بين شهادة مدرسة المساحة وشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) انتهت إلى أن قرار اللجنة التي شكلت سنة 1949 لتقدير شهادة مدرسة المساحة من الناحيتين الثقافية والمادية قد بنى على أساس المشاهدة العملية ولم يبين على أساس المقارنة بين المدرستين من نواحي البرامج وخطط الدراسة ونظمها ومددها ومسوغات الالتحاق بها ، ومؤهلات مدرسيها ، في حين أنه قد بان من البحث ألا وجه للمقارنة بين المدرستين للاختلاف المبين بينهما من كافة النواحي ، كما أن قرار وزير التربية والتعليم قد بنى على أساس أن مدة الدراسة بالمدرسة تتراوح في جملتها بين ثلاث سنوات وأربع سنوات تعقبها مدة تمرين أقلها سنة ، مع أنه لم يحدث

في تاريخ المدرسة أن زادت مدة الدراسة بها على سنة واحدة بل كانت تتراوح بين ثلاثة شهور وبين سنة ولم تعقبها سنة تمرين أصلاً ، وقد خلصت اللجنة إلى أن قرار وزير التربية والتعليم الصادر في 28 من يناير سنة 1950 بمعادلة شهادة مدرسة المساحة بشهادة الفنون والصنائع (نظام حديث) قد قام على وقائع ثبت فيما بعد على وجه قاطع عدم صحتها ومجافاتها للحقائق الثابتة ، فانتفت بذلك الأسباب التي قام عليها التعادل.

وقد تبنى الشارع نتائج بحث هذه اللجنة - كما يبين من المذكرة الإيضاحية للقانون المطعون فيه - ومن ثم يكون النعى على هذا القانون بعيب الانحراف لا يقوم على أساس سليم.

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى غير قائمة على أساس سليم من القانون خليقة بالرفض.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة وبإلزام المدعى المصروفات ومبلغ ثلاثين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة.

اختصاص ، اختصاص ، تأديب ، دستور ، دعوى دستورية ، لائحة ، محاكم تأديبية

القضية رقم 4 لسنة 1 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 3 من يوليو سنة 1971 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 4 لسنة 1 قضائية عليا " دستورية "

## الوقائع

تتحصل الوقائع على ما يبين من الأوراق في أن ... .. أقام الدعوى رقم 511 سنة 1969 كلى أسوان ضد الشركة المصرية للجباسات والمحاجر والرخام وقال في صحيفتها أنه يعمل بالشركة في وظيفة رئيس منطقة الرخام بدهميت بأجر شهري قدره 25 جنيهاً و812 مليمًا ، وفي 16 من فبراير سنة 1969 فوجئ بالقرار رقم 20 الصادر من الشركة بمجازاته بخصم خمسة عشر يوماً من راتبه وعدم إسناد أى عمل إليه من الأعمال التي يحتل فيها مركز القيادة .

ولما كان هذا القرار قد شابه البطلان لعدم إعلانه بالمخالفة المنسوبة إليه قبل توقيع الجزاء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ كشفها ولخلو القرار من الأسباب التي استند إليها في توقيع الجزاء .

ولما كان القضاء المدنى رقيباً على صاحب العمل في استعمال سلطة تأديب العمال والتحقق من توافر الشروط الشكلية والموضوعية لتوقيع الجزاء التأديبي فقد طلب المدعى الحكم ببطلان الجزاء سالف الذكر وإلزام الشركة بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقد دفعت الشركة الدعوى بعدم اختصاص المحكمة بنظرها استناداً إلى أن القرار الجمهورى رقم 3309 سنة 1966 المعدل بالقرار الجمهورى رقم 802 سنة 1967 هو الذى ينظم جزاءات العاملين بالقطاع العام كما دفعت بعدم قبول الدعوى لأن القرار المطعون فيه قد تحصن بفوات ميعاد الطعن فيه .

وردّ المدعى على هذا الدفاع في شقه الأول بأن طعن بعدم دستورية القرار الجمهورى رقم 2309 سنة 1966 فيما تضمنه من تعديل في طرق التظلم من الجزاءات التأديبية الموقعة على العاملين .

وفي 5 من مارس سنة 1970 حكمت المحكمة بوقف الدعوى حتى يفصل في الدفع بعدم دستورية القرار الجمهورى رقم 3309 سنة 1966 من المحكمة العليا وحددت للمدعى مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر من تاريخ

الحكم ليرفع الدعوى أمام المحكمة العليا وإلا اعتبر الدفع كأن لم يكن وأبقت الفصل في المصروفات .

وفي 6 من يونيو سنة 1970 أقام المدعى هذه الدعوى وقيدت بجدول المحكمة برقم 4 سنة 1 قضائية عليا دستورية طالباً الحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية رقم 3309 سنة 1966 المعدل بالقرار رقم 802 سنة 1967 فيما تضمنه من تقرير اختصاص القضاء الإدارى بنظر الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام مع إلزام الشركة بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقدمت الحكومة مذكرة دفعت فيها .

أولاً : بعدم قبول الدعوى لعدم رفعها إلى المحكمة العليا خلال الثلاثة الأشهر التى حددتها محكمة أسوان الابتدائية مما يترتب عليه اعتبار الدفع المقدم أمام تلك المحكمة كأن لم يكن

وثانياً : بعدم قبول الطلب لأن المحكمة العليا لا تختص إلا بالفصل في دستورية القوانين دون غيرها من القرارات واللوائح ، وفي الموضوع دفعت الدعوى بأن لائحة العاملين المطعون فيها صدرت من رئيس الجمهورية بمقتضى الحق المخول له دستورياً في إصدار اللوائح التنظيمية واللوائح المنفذة للقوانين ولم تتضمن أحكاماً تخالف قانون العمل رقم 91 لسنة 1959 لأن القضاء العادى لم يكن مختصاً بإلغاء الجزاءات الموقعة على العاملين ، وأضافت أن المحاكم التأديبية ليست جهات قضاء .

وقدمت هيئة المفوضين تقريراً انتهت فيه إلى طلب رفض الدفع الأول بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد لأن ذلك الميعاد يضاف إليه ميعاد مسافة كما طلبت رفض الدفع الثانى بعدم قبول الدعوى لأن اختصاص المحكمة العليا بالفصل في دستورية القوانين يشمل القوانين الصادرة من مجلس الأمة كما يشمل اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة وهى قرارات جمهورية لها قوة القانون .

وفي موضوع الدعوى انتهى التقرير إلى أن المادة 60 من القرار الجمهورى رقم 3309 سنة 1966 المعدل بالقرار الجمهورى رقم 802 سنة 1967 فيما تضمنته من تعديل اختصاص الفصل في التظلمات من الجزاءات التى توقع على العاملين فيالقطاع العام تخالف المادة 153 من الدستور .

وتحدد لنظر الدعوى جلسة 2 من يناير سنة 1971 وتداولت بالجلسات حيث نظرت على الوجه المبين بمحاضرها ثم تأجلت للنطق بالحكم لجلسة 5 من يونية سنة 1971 وفي هذه الجلسة قررت المحكمة مد أجل النطق بالحكم لجلسة اليوم .

المحكمة بعد الإطلاع على الأوراق والمداولة .

عن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد :

من حيث أن مبنى هذا الدفع أن المدعى أقام الدعوى بعد انقضاء ميعاد الثلاثة الأشهر المحدد لرفعها بحكم محكمة أسوان الابتدائية المتقدم ذكره .

ومن حيث أنه من المقرر في حساب المواعيد أنه إذا كان الميعاد محدداً الحصول إجراء فيه وكان مقدراً بالشهور فلا يحسب منه يوم التكليف أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون مجرياً للميعاد وأنه إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها.

ومن حيث أن حكم محكمة أسوان الابتدائية الذى يعتبر مجرياً للميعاد قد صدر في 5 من مارس سنة 1970 بتحديد ميعاد ثلاثة أشهر من تاريخ صدوره لرفع الدعوى أمام هذه المحكمة ومن ثم فإن هذا الميعاد يبدأ من اليوم التالى لصدور الحكم وهو يوم 6 من مارس سنة 1970 وينتهى في يوم 5 من يونية سنة 1970 ولما كان هذا اليوم يوافق يوم جمعة وهو يوم عطلة رسمية فإن الميعاد يمتد إلى يوم العمل التالى وهو يوم 6 من يونية سنة 1970 وإذ أقام المدعى دعواه أمام المحكمة في هذا اليوم الأخير فإنه لم يجاوز الميعاد المحدد بحكم محكمة أسوان الابتدائية ويكون الدفع غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى :

من حيث أن مبنى هذا الدفع أن اختصاص المحكمة العليا بنظر الدعاوى المتعلقة بدستورية القوانين مقيد بأن يكون التشريع المطعون فيه قانوناً صادراً من الهيئة التشريعية ولما كان الطعن المطروح على المحكمة غير موجه إلى قانون بالمعنى الشكلى بل إلى قرار جمهورى فإن ولاية المحكمة لا تتناوله .

ومن حيث أنه يبين من استقصاء تاريخ رقابة دستورية القوانين في مصر- أنه رغم خلو الدستور والقوانين من أى نص يخول المحاكم سلطة رقابة دستورية القوانين فإنها قد أقرت حق القضاء في التصدى لبحث دستورية القوانين إذا دفع أمامها بعدم دستورية قانون أو أى تشريع فرعى أدنى مرتبة يطلب أحد الخصوم تطبيقه في الدعوى المطروحة عليها واستندت في تقرير اختصاصها هذا إلى أنه يعتبر من صميم وظيفتها القضائية القائمة على تطبيق القانون فيما يعرض عليها من منازعات فإذا تعارض القانون المطلوب تطبيقه في الدعوى مع الدستور وجب عليها أن تطبق حكمه وتغفل حكم القانون وذلك إعمالاً لمبدأ سيادة الدستور وسموه على التشريعات الأخرى وقصرت ولايتها في هذا الصدد على الامتناع من تطبيق القانون المخالف للدستور ولم يكن قضاؤها في موضوع دستورية القوانين ملزماً لها ولا لغيرها من المحاكم فكان لها أن تنقض في الغد ما تبرمه اليوم وكان القانون يعتبر في آن واحد دستورياً تطبقه بعض المحاكم وغير دستورى تمتنع من تطبيقه محاكم أخرى ونظراً لما يترتب على اختلاف وجهات النظر بين المحاكم في هذا الموضوع الخطير من اضطراب وعدم استقرار في المعاملات والحقوق والمراكز القانونية فقد أنشأ المشرع-ع المحكمة العليا بالقانون رقم 81 لسنة 1969 وخولها دون سواها ولاية الفصل في دستورية القوانين ( الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون المذكور ) كما أوجب نشر- الأحكام الصادرة من المحكمة العليا في الجريدة الرسمية وقضى بأن تكون هذه الأحكام ملزمة لجميع جهات القضاء ( المادة 31 من القانون رقم 66 سنة 1970 بإصدار قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا ) ، وقد جاء بالمذكرة الإيضاحية للقانون رقم 81 لسنة 1969 المتقدم ذكره تعليقاً على المادة

الرابعة من هذا القانون أن المشرع قصر ولاية الفصل في دستورية القوانين على المحكمة العليا دون سواها حتى " لا يترك البت في مسألة على هذا القدر من الخطورة للمحاكم على مختلف مستوياتها حسبما جرى عليه العرف القضائي وحتى لا تتباين وجوه الرأي فيه ."

وبذلك حسم المشرع الخلاف المترتب على تعدد جهات القضاء التي كانت تنظر على الشيعوع بينها موضوع دستورية القوانين على الوجه المتقدم ذكره وكفل وحده النظام القانوني واستقراره وسد ثغرة عميقة في نظامنا القضائي والقانوني .

ومن حيث أن رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمائته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم ولما كان هذا الهدف لا يتحقق على الوجه الذي يعنيه المشرع في المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة العليا وفي مذكرته الإيضاحية إلا إذا انبسطت رقابة المحكمة على التشريعات كافة على اختلاف أنواعها ومراتبها وسواء أكانت تشريعات أصلية صادرة من الهيئة التشريعية أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعاً بل إن هذه المظنة أقوى في التشريعات الفرعية منها في التشريعات الأصلية التي يتوافر لها من الدراسة والبحث والتمحيص في جميع مراحل إعدادها مالا يتوافر للتشريعات الفرعية التي تمثل الكثرة بين التشريعات كما أن منها ما ينظم حرية المواطنين وأمورهم اليومية مثل لوائح الضبط يؤيد هذا النظر أن التشريعات الفرعية ( كاللوائح ) تعتبر قوانين من حيث الموضوع وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية وهذه الوسيلة أكثر ملاءمة لمقتضيات أعمال السلطة التنفيذية وتطورها المستمر ولو انحسرت ولاية المحكمة عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم تقضى- في الدفوع التي تقدم إليها بعدم دستوريته بأحكام قاصرة غير ملزمة يناقض بعضها بعضاً وأهدرت الحكمة التي تغيها المشرع بإنشاء المحكمة العليا والتي أفصحت

عنها المذكرة الإيضاحية لقانون إنشائها كي تحمل دون سواها رسالة الفصل في دستورية القوانين .

ومن حيث أنه على مقتضى ما تقدم يكون الدفع على غير أساس سليم من القانون متعيناً رفضه .

ومن حيث أن الطلب استوفي أوضاعه المقررة قانوناً .

عن الموضوع :

من حيث أن المدعى ينعى على المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 3309 سنة 1966 المعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم 802 سنة 1967 مخالفة المادة 153 من الدستور وقال في بيان ذلك أن قانون العمل رقم 91 سنة 1959 قد خول القضاء العادى سلطة الفصل في تظلمات العاملين من القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم كما أن القانون رقم 32 سنة 1969 بإصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام لم ينقل هذا الاختصاص إلى القضاء الإدارى ولما كانت المادة 60 سالفه الذكر قد عدلت قواعد الاختصاص بنظر هذه التظلمات إذ أسندته إلى القضاء الإدارى " وهو يقصد القضاء التأديبى التابع للقضاء الإدارى " فإنها تكون مخالفة للمادة 153 من الدستور التى تقضى بأن يكون ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها بقانون فلا يجوز كلاهما بأداة أدنى منه .

ومن حيث أن الحكومة دفعت الدعوى قائلة أن القرار الجمهورى المطعون فيه لا يتضمن أحكاماً مخالفة للدستور إذ أن جهات القضاء العادى لم تكن مختصة بالفصل في تظلمات العاملين وإنما كان اختصاصها في هذا الصدد مقصوراً على منازعات مالية في الأجر كما أن المحاكم التأديبية التى أولاها المشرع سلطة التأديب بالقرار المطعون فيه لا يصدق عليها وصف الجهات القضائية ولا علاقة لها بالقضاء الإدارى ، كما أن التنظيم التشريعى الموضوع لتأديب العمال وما يتضمنه من تقرير طرق الطعن والتظلم من

الجزاءات التأديبية لا يتصل بالنظام القضائي ومن ثم فهو لا يمس ولاية القضاء ولا ينطوي على اعتداء على اختصاصه المقرر قانوناً .

ومن حيث أن ما أثارته الحكومة حول طبيعة المحاكم التأديبية مردود بأن المشرع سواء في قانون العاملين المدنيين الصادر بالقانون رقم 46 لسنة 1964 أو في القانون رقم 117 سنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية أو غيرها من التشريعات التي تناولت موضوع تأديب العاملين قد عالج هذا الموضوع علاجاً تشريعياً مستهدياً في ذلك بالتشريعات الجنائية واستبدل بمقتضى- القانون الأخير بمجالس التأديب التي كانت تتولى تأديب العاملين ويغلب على تشكيلها العنصر الإداري محاكم تأديبية نظمها تنظيمياً قضائياً وغلب فيها العنصر القضائي لتوفير الثقة والضمانات للعاملين عند محاكمتهم تأديبياً وقد كان هذا هو الهدف الأصيل من إصدار القانون المذكور لإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية ونظراً لهذا الطابع القضائي الذي أضفاه المشرع على هذه المحاكم التي أخضع أحكامها للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فقد أصبحت ملحقة بالقسم القضائي بمجلس الدولة الذي يتولى اليوم كافة شئونها ومن ثم تعتبر المحاكم التأديبية جهات قضائية في مفهوم المادة 153 من الدستور .

ومن حيث إن المادة 153 من الدستور الحالي تنص على أن " يرتب القانون جهات القضاء ويعين اختصاصها " .

وقد نقل هذا النص عن المادة 176 من دستور سنة 1956 والمادة 21 من دستور سنة 1958 ومؤداه ومقتضاه أن يكون ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها بتشريع صادر من السلطة التشريعية وليس بأداة أدنى من ذلك وليس من شك في أن الأمور التي احتجزها الدستور بنص صريح ليكون التشريع فيها بقانون صادر من السلطة التشريعية لا يجوز تنظيمها أو تعديل أحكامها أو إلغاؤها بأداة تشريعية أدنى من القانون وإلا كانت مخالفة للدستور .

ومن حيث إنه في ظل هذا النص في الدساتير المتعاقبة صدر قانون العمل رقم 91 سنة 1959 وخول العاملين الخاضعين له حق الطعن أمام المحاكم

العادية في الجزاءات التي يوقعها أرباب الأعمال عليهم وهذه المحاكم تختص ببحث شروط الجزاء وتراقب سلطة رب العمل في توقيعه وكافة ما تنبى عليه صحته وإعمال أثره أو تجاوزه لحدوده ورده إليها أو بطلانه ومحوه وغير صحيح بعد ذلك القول بأن اختصاص هذا القضاء يقتصر على المنازعة في الحقوق المالية المترتبة على هذا الجزاء لأن تلك المنازعة لا تكون إلا في الجزاءات المالية والفصل فيها يستلزم وجوباً الفصل أولاً في ماهية الجزاء وكنهه وحدوده حتى يمكن تحديد ما يترتب عليه من آثار مالية تصفي على أساسها حقوق الطرفين هذا بالإضافة إلى اختصاص هذا القضاء صراحة بإلغاء جزاء الفصل من العمل إن ثبت أنه كان بسبب النشاط النقابي .

ومن حيث أن المشرع نظم بعد ذلك وبالقوانين أرقام 117 سنة 1958 و19 سنة 1959 و55 سنة 1959 جهات القضاء المختصة بتوقيع الجزاءات على العاملين في الهيئات والمؤسسات العامة وموظفي الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدتها قرار من رئيس الجمهورية وموظفي الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن 25% من رأسمالها أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح وذلك في الأحوال المبينة في تلك القوانين وأجاز لهؤلاء العاملين الطعن في الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا . هذا بالإضافة إلى ما هو مقرر للعاملين في المؤسسات والهيئات العامة من حق الطعن أمام القضاء الإداري في الجزاءات التي توقع عليهم من الجهات الإدارية في غير تلك الأحوال .

ومن حيث أن لائحة نظام العاملين بالقطاع العام صدرت بعد ذلك بالقرار الجمهوري رقم 3309 سنة 1966 الذي عدل بالقرار الجمهوري رقم 802 سنة 1967 ونصت في المادة 60 منها على ما يأتي :

" يكون توقيع الجزاءات التأديبية المبينة في المادة السابقة وكيفية التظلم منها أو الطعن فيها وفقاً لما يأتي :

أولاً : بالنسبة لجزاءات الإنذار أو الخصم من المرتب أو الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب أو الحرمان من العلاوات أو تأجيل موعد استحقاقها .

1- تكون لرئيس مجلس الإدارة أو من يفوضه سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة الثالثة ويكون التظلم من هذه الجزاءات إلى رئيس مجلس الإدارة أو إلى جهة التظلم التي يحددها قراره بالتفويض بتوقيع الجزاء وذلك خلال خمسة عشر يوماً من إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

2- وتكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين من الفئة الثانية وما يعلوها على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال ويكون التظلم من هذه الجزاءات للجهة التي قامت بالتصديق خلال خمسة عشر يوماً من إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

ثانياً : بالنسبة لسائر الجزاءات الأخرى عدا جزاء الفصل من الخدمة :

1- تكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه.

2 - وتكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة حتى الفئة الثالثة على أن يصدق على هذه القرارات من رئيس مجلس إدارة المؤسسة المختصة أو الوزير المختص حسب الأحوال . ويكون الطعن في هذه الجزاءات أمام المحكمة التأديبية المختصة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

3 - وتكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعها على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة الثانية وما يعلوها .

ثالثاً : بالنسبة لجزاء الفصل من الخدمة :

1- تكون لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيعه على العاملين شاغلي الوظائف من أدنى الفئات حتى الفئة السابعة ويكون الطعن في هذا الجزاء أمام المحكمة التأديبية في خلال ثلاثين يوماً من إخطار العامل بالجزاء الموقع عليه .

2 - ويكون للمحكمة التأديبية المختصة سلطة توقيعه على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة وما يعلوها .

رابعاً : في جميع الحالات السابقة تكون القرارات الصادرة بالبت في التظلم وكذلك أحكام المحاكم التأديبية نهائية وغير قابلة لأي طعن ما عدا الأحكام التي تصدر بتوقيع جزاء الفصل من الخدمة على العاملين شاغلي الوظائف من الفئة السادسة وما يعلوها فيجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان العامل بالحكم " .

ومن حيث أنه يبين من مقارنة هذه النصوص بالنصوص المتعلقة بموضوع تأديب العاملين الواردة في القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية المعدل بالقانون رقم 19 لسنة 1959 وبنصوص قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 ما يأتي :

أولاً : أنه طبقاً لنص المادة الثانية من القانون رقم 19 لسنة 1959 بـسر-يان قانون النيابة الإدارية المشار إليه على موظفي المؤسسات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة كان اختصاص الجهات الرئاسية بالمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها مقصوراً على توقيع عقوبتي الإنذار والخصم من المرتب مدة لا تجاوز خمسة عشر- يوماً وذلك بالنسبة إلى العاملين الذين تجاوز مرتباتهم خمسة عشر- جنيهاً ، أما العقوبات الأشد فإنها تدخل في اختصاص المحاكم التأديبية دون غيرها ، وقد عدلت اللائحة من اختصاص المحاكم في هذا الصدد بأن نقلت هذا الاختصاص إلى السلطة الرئاسية في الحدود المبينة بالمادة 60 المشار إليها .

ثانياً: أسندت المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام إلى المحاكم التأديبية الاختصاص بنظر الطعون في بعض القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الرئاسية بالنسبة إلى هؤلاء العاملين وقد كان هذا الاختصاص منوط بجهتى القضاء العادى والإدارى وأياً كان الرأى فى شأن الجهة القضائية المختصة بنظر تلك الطعون فإن تعديل اختصاص الجهات القضائية يجب أن يكون بقانون .

ثالثاً: منع البند " رابعاً من المادة 60 سالفه الذكر الطعن فى القرارات الصادرة بالبت فى تظلمات العاملين فى أحكام المحاكم التأديبية ( عدا الأحكام الصادرة بعقوبة الفصل ) وبذلك تكون قد ألغت اختصاص جهات القضاء بنظر الطعون فى القرارات التأديبية النهائية للسلطات الرئاسية كما ألغت اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون فى أحكام المحاكم التأديبية فى هذا الخصوص وهو الاختصاص الممنوح لها طبقاً لنص المادة 3 من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية الصادر بالقانون رقم 117 سنة 1958 والمادة 15 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 .

ومن حيث أنه يبين مما سلف أن المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام قد عدلت اختصاص جهات القضاء سالفه الذكر بقرار جمهورى ولما كان هذا التعديل لا يجوز إجراؤه بغير القانون تطبيقاً للمادة 153 من الدستور ، ومن ثم يكون نص المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام سالفه الذكر مخالفاً للدستور على الوجه المتقدم بيانه .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

أولاً: برفض الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد .

ثانياً: برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى .

ثالثاً: وفى الموضوع: بعدم دستورية المادة 60 من لائحة نظام العاملين بالقطاع العام الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 3309 سنة 1966 المعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم 802 سنة 1967 فيما تضمنته من تعديل فى

قواعد اختصاص جهات القضاء على الوجه المبين بأسباب هذا الحكم ،  
وألزمت الشركة المدعى عليها المصروفات ومبلغ 20 جنية مقابل أتعاب  
المحاماة\

أعمال سيادة ، أعمال سيادة ، حظر التقاضي ، دستور ، دستور ، سلطة  
قضائية ، قرار إداري ، قرار إداري ، لجان إدارية

القضية رقم 2 لسنة 1 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 6 من نوفمبر سنة 1971 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 2 لسنة 1 قضائية عليا "  
دستورية".

الوقائع

تتحصل الوقائع ، على ما يبين من الأوراق في أن السيد / ..... .. أقام  
الدعوى رقم 547 لسنة 23 القضائية أمام محكمة القضاء الإداري ضد رئيس  
الجمهورية ووزير الخزانة يطلب الحكم بإلغاء قرار رئيس الجمهورية رقم  
3651 لسنة 1966 الصادر في 14 من سبتمبر سنة 1966 بإحالة إلى المعاش  
مستنداً إلى أن هذا القرار قد بنى على معلومات خاطئة غير صحيحة  
ودفعت الحكومة بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر  
الدعوى تطبيقاً لأحكام القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة 12  
من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 ورداً على ذلك

دفع المدعى بعدم دستورية هذا التشريع ، وفي 18 من مارس سنة 1970 قررت المحكمة وقف السير في الدعوى وتكليف المدعى اتخاذ إجراءات رفع دعوى بالطعن في دستورية القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 أمام المحكمة العليا خلال ستين يوماً من تاريخ صدور القرار ، وقد أقام المدعى هذه الدعوى بعريضة أودعها قلم كتاب المحكمة في 16 من مايو سنة 1970 يطلب الحكم " بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بعدم دستورية النص المانع من التقاضي الوارد بالقانون رقم 31 لسنة 1963 المعدل للمادة 12 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 " مستنداً في ذلك إلى الأسباب المبينة في صحيفة الدعوى وفي مذكرته التي أودعها قلم الكتاب .

وأودعت الحكومة مذكرة بدفاعها طلبت فيها الحكم برفض الدعوى .

وقدمت هيئة مفوضي الدولة تقريراً بالرأى القانوني مسبباً انتهت فيه إلى أنها ترى الحكم بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بعدم دستورية القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 فيما استحدثه من النص على اعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل عن غير الطريق التأديبي من أعمال السيادة مع إلزام الحكومة بالمصروفات .

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلساتها المنعقدة في 3 من يوليو سنة 1971 ، 2 من أكتوبر سنة 1971 ، 6 من نوفمبر سنة 1971 وفي هذه الجلسة صدر الحكم .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة .

ومن حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً .

ومن حيث أن المدعى ينعى على القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة 12 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 مخالفة الدستور فيما نصت عليه من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة التي تخرج عن ولاية القضاء ، ويقول

بياناً لذلك أن المشرع أضيف بذلك التشريع على هذه القرارات حصانة تعصمها من الطعن بالإلغاء والتعويض باعتبارها من أعمال السيادة وذلك في حين أنها بطبيعتها قرارات إدارية تخضع أصلاً لهذا الطعن ولحق التقاضي عامة بشأنها وهو حق مقرر للكافة طبقاً لأحكام الدستور ، ولا يغير من ذلك تخويل صاحب الشأن حق التظلم من تلك القرارات إلى اللجنة المشكلة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1724 لسنة 1966 ذلك أن هذه اللجنة لجنة إدارية وليست جهة من جهات القضاء .

ومن حيث أن الحكومة دفعت الدعوى قائلة أن القرار بقانون المطعون فيه لا يعدو أن يكون تشريعاً معدلاً لقاعدة من قواعد اختصاص القضاء مما يملكه المشرع طبقاً لأحكام الدستور وإذا كان المشرع قد استحدث نظام القضاء الإداري وحدد اختصاصه بقانون فلا تثير عليه ولا مخالفة للدستور إن هو مد هذا الاختصاص أو حد منه بقانون على أن المشرع قد نقل الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بهذه القرارات من جهات القضاء إلى لجنة إدارية تتوافر فيها أقوى الضمانات فضلاً عن اتصالها بأداة الحكم مما يجعلها أقدر على حسم تلك المنازعات من جهة القضاء الإداري .

ومن حيث أنه يبين من استقصاء التشريعات المنظمة لمجلس الدولة منذ أنشئ بالقانون رقم 112 لسنة 1946 والذي استبدل به القانون رقم 9 لسنة 1949 كما أعيد تنظيمه مرة بالقانون رقم 165 لسنة 1955 وأخرى بالقانون رقم 55 لسنة 1959 وهو القانون القائم ، يبين من ذلك أن هذه التشريعات كافة قد تضمن كل منها نصاً يقضى بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة ( المادة 6 من القانون رقم 112 لسنة 1946 والمادة 7 من القانون رقم 9 لسنة 1949 والمادة 12 من القانون رقم 165 لسنة 1955 والمادة 12 من القانون رقم 55 لسنة 1959 ) .

وقد نهج المشرع في القانون رقم 112 لسنة 1946 بإنشاء مجلس الدولة سبيل تحديد بعض أعمال السيادة على سبيل المثال فنصت المادة السادسة من هذا القانون على ما يأتي :

" لا تقبل الطلبات المقدمة عن القرارات المتعلقة بالأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بمجلسي- البرلمان وعن التدابير الخاصة بالأعمال الحربية وعلى العموم سائر الطلبات المتعلقة بعمل من أعمال السيادة " ثم عدل المشروع عن هذا النهج في القانون رقم 165 لسنة 1955 فاستبعد ما ورد من هذه الأعمال على سبيل المثال وجاء نص المادة 12 منه على النحو الآتي:

" لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة " وقد أقر القانون رقم 55 لسنة 1959 هذا النص في المادة الثانية عشرة وبذلك ترك المشرع للقضاء تحديد ما يعتبر من أعمال السيادة وما لا يعتبر منها وظل الوضع على هذا النحو حتى صدر القانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة 12 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 على الوجه الآتي :

" لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة وتعتبر من أعمال السيادة قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي . "

ومن حيث أن الأصل أن كل قرار إداري نهائي يصدر من السلطة التنفيذية يخضع لرقابة القضاء إعمالاً لمبدأ الشرعية وسيادة القانون إلى أنه يستثنى من هذا الأصل قرارات تتصل بسيادة الدولة الداخلية والخارجية لأنها لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلاً لدعوى قضائية ومن ثم تخرج عن ولاية القضاء وتقوم نظرية أعمال السيادة على أن السلطة التنفيذية تتولى وظيفتين إحداهما بوصفها سلطة حكم والأخرى بوصفها سلطة إدارة وتعتبر الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكم من قبيل أعمال السيادة والأعمال التي تقوم بها بوصفها سلطة إدارة أعمالاً إدارية .

ومن حيث أن العبرة في تحديد التكييف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما إذا كان من أعمال السيادة أو عملاً إدارياً هي طبيعة العمل ذاته فلا تنقيد المحكمة وهي بصدد أعمال رقابتها على دستورية التشريعات بالوصف الذي يخلعه الشارع على تصرفات الحكومة وأعمالها

متى كانت بطبيعتها تتنافى مع هذا الوصف وتنطوي على إهدار حق من الحقوق التي كفلها الدستور .

ومن حيث أن القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة الثانية عشرة من قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 إذ يقضى باعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة إنما يحسن هذه القرارات وذلك بسلب جهات القضاء ولاية النظر في الطعون التي توجه إليها بينما هي بطبيعتها من صميم الأعمال الإدارية التي تجريها الحكومة في إشرافها على المرافق العامة ، فقد تضمنت الدساتير المتعاقبة منذ سنة 1956 حتى عام 1971 نصوصاً على أن رئيس الجمهورية يعين الموظفين ويعزلهم على الوجه المبين بالقانون مما يؤيد وصف قرارات تعيين الموظفين وعزلهم بأنها أعمال إدارية تتم وفقاً للقانون وليست من أعمال السيادة .

ومن حيث أن المادة 68 من الدستور القائم تنص على أن " التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي ... ويحظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء " وظاهر من هذا النص أن المشرع الدستوري لم يقف عند حد تقرير حق التقاضى للناس كافة كمبدأ دستوري أصيل بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى ضد رقابة القضاء وقد خص المشرع الدستوري هذا المبدأ بالذكر رغم أنه يدخل في عموم المبدأ الأول الذى يقرر حق التقاضى للناس كافة وذلك توكيداً للرقابة القضائية على القرارات الإدارية وحسماً لما ثار من خلاف في شأن عدم دستورية التشريعات التي تحظر حق الطعن في هذه القرارات وقد ردد النص المشار إليه ما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضى للأفراد وذلك حين خولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التي تكفل حمايتها والتمتع بها ورد العدوان عليها . وثمة وجه آخر لمخالفة النص المطعون فيه للدستور ذلك أن الدساتير سالفه الذكر قد تضمنت كل منها نصاً على أن المواطنين لدى القانون سواء وأنهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ( المادة 31 من دستور سنة 1956 و7 من

دستور 1958 و24 من دستور سنة 1964) كما ردد الدستور القائم هذا النص في المادة 40 منه ولما كان حق التقاضي من الحقوق العامة التي كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق مع تحقق مناطه وهو قيام المنازعة في حق من حقوق أفرادها ينطوى على إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرّموا هذا الحق .

ومن حيث أن دفاع الحكومة القائم على أن النص المطعون فيه يقضى- بنقل الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات المشار إليها من جهات القضاء إلى لجنة تتوافر فيها أقوى الضمانات ومن ثم فهو لا يعدو وأن يكون تشريعاً معدلاً لاختصاص القضاء مما يملكه المشرع- طبقاً لأحكام الدستور هذا الدفاع مردود :

أولاً: بأن الدستور إذ ينص في المادة 165 على أن " السلطة القضائية مستقلة تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها " وإذ ينص في المادة 167 على أن " يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها " فإنه يعهد إلى المحاكم بولاية الفصل في المنازعات كاملة شاملة كما يفوض المشرع العادى في تحديد الهيئات القضائية وتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة لممارسة هذه الولاية دون مساس بها بحيث لا يتخذ ذلك وسيلة لعزل المحاكم عن نظر منازعات معينة مما تختص به ، ذلك أن المشرع الدستوري إنما يفوض المشرع العادى في تنظيم الهيئات القضائية وتحديد اختصاص كل منها لا في إهدار هذا الاختصاص أو الانتقاص منه وإلا كان متجاوزاً حدود التفويض مخالفاً للدستور .

ثانياً: بأن اللجنة التي آل إليها الاختصاص بنظر المنازعات الخاصة بالقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي قد أنشئت ابتداء بقرار رئيس الجمهورية رقم 358 لسنة 1963 الذي نص على تشكيلها من بعض أعضاء مجلس الرياسة ثم عدل هذا التشكيل بقرار رئيس الجمهورية رقم 291 لسنة 1965 الذي قضى بتشكيلها من بعض أعضاء اللجنة التنفيذية

العليا للاتحاد الاشتراكي العربي وأخيراً صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 1724 لسنة 1966 بتشكيلها من وزير العدل رئيساً ورئيس مجلس الدولة ورئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عضوين وقد كان صدور هذه القرارات الثلاثة تعديلاً لقرار مجلس الوزراء الصادر في 6 من إبريل سنة 1955 ببيان إجراءات التظلم الإداري وطريقة الفصل فيه ، ويستفاد من ذلك أن هذه اللجنة كانت تشكل تشكيلاً إدارياً محضاً في مرحلتها الأولى والثانية ولم يمثل فيها العنصر القضائي إلا في مرحلتها الأخيرة وظلت الأغلبية للعنصر الإداري ومن ثم فإن طابع تشكيلها لم يكن قضائياً في أي مرحلة من تلك المراحل بل نشأت وظلت ذات طابع إداري ولا تتبع الإجراءات القضائية في نظر التظلمات التي تعرض عليها كما أن قراراتها لم تكن واجبة التنفيذ بذاتها لأنها لم تعد أن تكون مجرد توصيات ترفع إلى رئيس الجمهورية مصدر القرارات المتظلم منها للبت نهائياً في التظلم حسبما يرى ، وقد كان ذلك مسaire لمنطق القانون رقم 31 لسنة 1963 المطعون فيه الذي اعتبر تلك القرارات من أعمال السيادة التي لا تخضع للطعن أمام جهات القضاء ، وعلى مقتضى ذلك فلا يسوغ اعتبار التظلم أمام تلك اللجنة الإدارية بديلاً لحق الموظفين في الالتجاء إلى قاضيهم الطبيعي للطعن في القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي حيث تنظر الدعوى طبقاً لإجراءات قضائية مقررة قانوناً لحماية الحقوق وكفالة الدفاع عنها ثم تصدر فيها أحكام واجبة التنفيذ بذاتها .

ومن حيث أنه يخلص من ذلك أن القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة الثانية عشر من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 إذ يقضى- باعتبار قرارات رئيس الجمهورية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة بينما هي بطبيعتها أعمال إدارية فإنه ينطوي على مصادرة لحق هؤلاء الموظفين في الطعن في تلك القرارات أو التقاضي بشأنها فضلاً عن إهداره مبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق مما يخالف المادتين 40 و68 من الدستور وكذلك الدساتير السابقة على النحو المتقدم ذكره ولا

يظهره من هذا العيب ما نصت عليه المادة 191 من الدستور من أن كل ما قررتة القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى صحيحاً وناظراً ، ذلك أن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين التزامها ومراعاتها وإهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبارها أسمى القواعد الآمرة ومن ثم فإن ذلك النص لا يعنى سوى مجرد استمرار نفاذ هذه القوانين واللوائح دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم الدستورية شأنها في ذلك شأن التشريعات التي تصدر في ظل الدستور القائم فليس معقولاً أن تكون تلك التشريعات بمنأى عن الرقابة التي تخضع لها التشريعات التي تصدر في ظل هذا الدستور ونظمه وأصوله المستحدثة مع أن رقابة دستورتها أولى وأوجب .

ومن حيث أنه لما تقدم يكون القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة 12 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 مخالفاً للدستور فيما نصت عليه هذه المادة من اعتبار قرارات رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة ومن ثم يتعين الحكم بعدم دستوريته .

#### فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

بعدم دستورية القرار بقانون رقم 31 لسنة 1963 بتعديل المادة 12 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 فيما نصت عليه من اعتبار القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية بإحالة الموظفين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي من أعمال السيادة وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ 20 عشرين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة .

إفلاس ، دستور ، سلطة المشرع ، شركات القطاع العام ، شركات القطاع العام ، ملكية

القضية رقم 4 لسنة 2 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة أول يوليو سنة 1972 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 4 لسنة 2 قضائية عليا " دستورية " .

الوقائع

أقام ..... الدعوى رقم 305 لسنة 1970 تجارى أمام محكمة طنطا الابتدائية ضد ..... يطلب الحكم بإشهار إفلاسه وتحديد يوم 8 من مارس سنة 1969 تاريخاً مؤقتاً لتوقفه عن الدفع وتعيين أحد قضاة المحكمة مأموراً للتفليسة وتعيين وكيل للدائنين واتخاذ الإجراءات القانونية للمحافظة على أموال المدين وشخصه ووضع الأختام على محاله وجعل المصاريف ومقابل أتعاب المحاماة على عاتق التفليسة بحكم مشمول بالإنفاذ المعجل بغير كفالة وبنسخة الحكم الأصلية .

واستند في دعواه إلى أن له في ذمة وديع واصف أسعد ديناً مقداره 2275 جنيهاً ثابتاً بسندات إذنية استحق أداؤها وامتنع المدين المذكور عن الوفاء بها وحرر عن ذلك بروتستات عدم الدفع ضده ، وبذلك يكون المدين وهو تاجر ، قد توقف عن دفع الدين التجارى المستحق في ذمته ومن ثم يتعين إشهار إفلاسه .

وقد قررت المحكمة تأجيل الحكم في الدعوى لجلسة 22 من مارس سنة 1971 .

وقدم ..... في أثناء ذلك مذكرة بدفاعه دفع فيها بعدم دستورية المواد من 195 إلى 419 من القانون التجارى ، وهى المواد المنظمة للإفلاس ، وقضت المحكمة في 22 من مارس سنة 1971 بتحديد أربعة أسابيع للمدعى عليه لرفع الدعوى بعدم دستورية هذه المواد أمام المحكمة العليا وحددت لنظر الدعوى جلسة 26 من إبريل سنة 1971 ليقدم ما يدل على رفع الدعوى المذكورة .

وفي 18 من إبريل سنة 1971 أقام وديع واصف أسعد هذه الدعوى ضد رئيس مجلس الوزراء و..... بصحيفة أودعت قلم الكتاب وطلب الحكم بعدم دستورية الباب الثالث من القانون التجارى المصرى بما تضمنه من المواد 195 إلى 419 مع إلزام المدعى عليهما بالمصاريف ومقابل أتعاب المحاماة مستنداً في ذلك إلى الأسباب المبينة في صحيفة الدعوى .

وفي 31 من مايو سنة 1971 قضت محكمة طنطا الابتدائية " الدائرة الثانية التجارية " في الدعوى رقم 305 لسنة 1970 بوقف الفصل في الدعوى حتى تفصل المحكمة العليا في دستورية المواد من 195 إلى 419 من القانون التجارى وأبقت الفصل في المصروفات .

وأودعت الحكومة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى مع إلزام رافعها بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانونى انتهت فيه إلى أنها ترى الحكم برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة مع إلزام المدعى المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلسة 3 من يونيو سنة 1972 على النحو المبين بمحضر الجلسة ثم أرجأت إصدار الحكم إلى جلسة اليوم .

المحكمة بعد الإطلاع على الأوراق ، وسماع الإيضاحات ، وبعد المداولة .

من حيث أن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً .

ومن حيث أن المدعى يطلب الحكم بعدم دستورية المواد من 195 إلى 419 من القانون التجارى المنظمة للإفلاس ويقول بياناً لأوجه مخالفة هذه النصوص لأحكام الدستور :

أولاً : أن القانون التجارى المصرى صدر في 13 من نوفمبر سنة 1883 وقد ظلت نصوصه المشار إليها المنظمة لموضوع الإفلاس دون تعديل رغم أنها وضعت في ظل نظام اقتصادى رأسمالى يتعارض مع النظام الاشتراكى الذى اتخذه الدستور الصادر في سنة 1964 أساساً للنظام الاقتصادى للدولة .

ذلك أن هذا النظام الاشتراكى يعنى بطبيعة المشروع التجارى ذاته فيضمن بقاءه واستمراره مادام يحقق مصلحة المجموع ويأخذ مكانه المرسوم في نطاق الخطة الاقتصادية العامة حتى لو تعرض المشروع لخسارة أو تعثر ائتمانه وذلك في حين أن نظام الإفلاس لا يأبه بطبيعة المشروع ولا يحميه إذا تعثر ، وقد تضاءلت أهمية هذا النظام وضاق نطاق تطبيقه في مصر- بعد الثورة وعلى وجه الخصوص بعد صدور القوانين الاشتراكية رقم 117 لسنة 1961 ورقم 118 لسنة 1961 ورقم 119 لسنة 1961 التى استحدثت نظاماً وأشكالاً جديدة لجوهر النشاط التجارى كله بقطاعيه العام والخاص على السواء فأصبح النشاط التجارى في مجموعته مرتبطاً بالمصلحة العامة التى تسهر على تحقيقها الدولة الاشتراكية ولا تتركها تحت رحمة الأفراد ومن ثم فقد أصبح متعذراً تطبيق نظام الإفلاس على هذا النشاط طبقاً للأحكام التى كانت سائدة عندما كانت التجارة قائمة على المنافسة الحرة بين المصالح الخاصة للتجارة .

ثانياً : أن نظام الإفلاس يطبق في شأن الأفراد وشركات القطاع الخاص في حين أنه ينحسر عن شركات القطاع العام وفي ذلك إخلال بالمساواة وإهدار لمبدأ تكافؤ الفرص الذى نص عليه الدستور .

ومن حيث أن الحكومة دفعت الدعوى قائلة أن تقادم العهد على التشريع المنظم للإفلاس لا يصلح سبباً للطعن بعدم دستوريته ، وأن نظام الإفلاس لا يتعارض مع النظام الاشتراكى ولا يخل بالمساواة ولا بمبدأ تكافؤ الفرص ، فقد أفسحت الاشتراكية العربية مجالاً للرأسمالية الوطنية التى

يندرج فيها التجار ، مما يقتضى سن القواعد القانونية المنظمة للتجارة ومن بينها قواعد الإفلاس ، التى لا يخضع لها إلا المدين التاجر وقد جعل الشارع شهر الإفلاس جزاء على توقف التاجر عن أداء ديونه التجارية لما يترتب على ذلك من آثار فى ضمان الائتمان الذى تقوم عليه التجارة .

ومن حيث إن المدعى وإن كان قد ساق طعنه بعدم دستورية المواد من 195 إلى 419 من القانون التجارى على نحو مرسل دون تحديد لنصوص الدستور ، التى تخالفها المواد المطعون بعدم دستورتها إلا أنه يمكن وفقاً لتصوير المدعى لدعواه رد الوجه الأول من وجهى الطعن إلى مخالفة هذه المواد لأحكام المادتين الأولى والرابعة من الدستور الدائم ، وهو مرجع المحكمة عند الفصل فى الدعاوى الدستورية وتقابل هاتان المادتان المادتين الأولى والتاسعة من دستور سنة 1964 وترددان أحكامهما ورد الوجه الثانى إلى مخالفة تلك المواد لأحكام المادة الثامنة من هذا الدستور .

ومن حيث أنه بالنسبة إلى الوجه الأول من وجهى الطعن المتقدم ذكرهما فإن المادة الأولى من الدستور تنص على أن " جمهورية مصر- العربية دولة نظامها ديمقراطى وإشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة " كما تنص المادة الرابعة منه على أن " الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات .

" وفى خصوص تحديد دور الملكية الخاصة ووضعها فى النظام الاشتراكى الذى جعل منه الدستور الأساس الاقتصادى للدولة تقضى- المادة 29 من الدستور بأن " تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة ، وهى ثلاثة أنواع : الملكية العامة ، والملكية التعاونية والملكية الخاصة .

" كما تقضى- المادة 32 بأن " الملكية الخاصة تتمثل فى رأس المال غير المستغل ، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية فى خدمة الاقتصاد القومى وفى إطار خطة التنمية ، دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العام للشعب .

" ويبين من هذه النصوص أن الدستور قد أفسح للملكية الخاصة ، ومنها رأس المال الخاص المستثمر في التجارة ، مجالاً لممارسة نشاطها في خدمة الاقتصاد القومي دون انحراف أو استغلال وفوض المشرع العادى في تنظيم تأدية وظيفتها الاجتماعية على نحو لا يتعارض مع النظام الاشتراكي ولا يرب في أن سلطة التشريع في الأصل سلطة تقديرية ما لم يقيدتها الدستور بقيود محددة .

ومن حيث إن المشرع في تنظيمه للنشاط التجارى وللروابط التى تنشأ بين التجار قد شرع نظماً لدعم الائتمان منها نظام الإفلاس كوسيلة للتنفيذ الجماعى على أموال المدين التاجر الذى يتوقف عن الوفاء بديونه في مواعيد استحقاقها وذلك لتصفية هذه الأموال وبيعها وتوزيع ثمنها على الدائنين توزيعاً عادلاً وفقاً لأحكام القانون وقد رأى المشرع بسلطته التقديرية التى لم يقيدتها الدستور في هذا الخصوص بأى قيد أن نظام الإفلاس الذى شرع لتنظيم النشاط التجارى الخاص ودعم الائتمان بين التجار يتنافر في طبيعته وقواعده مع نظام شركات القطاع العام التى تملك الدولة رأس مالها كله أو بعضه وتخضع لنظام قانونى خاص يلائم طبيعة نشاطها في خدمة الصالح العام ومن شأن نظام الإفلاس أن يغفل هذه الشركات عن ممارسة نشاطها العام ويصفي أموالها التى تعتبر مثقلة بنوع من الارتفاق لصالح الجمهور ويحول من ثم دون تحقيق أهداف الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة ومن أجل هذا استثنائها المشرع بنص صريح من الخضوع لنظام الإفلاس تحقيقاً للأهداف المشار إليها وفيما عدا هذه الحالة لا يزال نظام الإفلاس قائماً نافذاً على التجار متى توافرت شروط تطبيقه وهو نظام لا يخالف أى نص من نصوص الدستور .

ومن حيث إنه عن الوجه الثانى من وجهى الطعن المبني على مخالفة نظام الإفلاس لمبدأ المساواة وإخلاله بمبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليهما في الدستور ، فإنه في الحقيقة موجه إلى نص المادة 76 من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام المتقدم ذكرها التى استثنت بحق شركات القطاع العام من الخضوع لنظام الإفلاس مع بقاءه نافذاً على التجار وشركات القطاع الخاص والطعن في هذا النص يخرج عن نطاق الدعوى التى تقتصر-

على الطعن بعدم دستورية المواد من 195 إلى 419 من القانون التجارى التى تنظم موضوع الإفلاس ولا تتضمن استثناء من أحكامها على أن نص المادة 76 من قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع الصادر بالقانون رقم 60 لسنة 1971 لا ينطوى على مخالفة لمبدأ المساواة ولا لمبدأ تكافؤ الفرص فكلا المبدأين يتحققان فى التشريع بتوافر شرطى العموم والتجريد فهما لا يعينان المساواة الحسابية ذلك لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط تحدد المراكز القانونية التى يتساوى بها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط فى طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتماثل ظروفهم ومراكزهم القانونية فإذا اختلفت هذه الظروف بأن توافرت الشروط المذكورة فى البعض دون البعض الآخر انتفى مناط التسوية بين الفريقين والتجاء المشرع إلى هذا الأسلوب لا يخل بشرطى العموم والتجريد الواجب توافرها فى القاعدة القانونية لأنه إنما يخاطب الكافة من خلال هذه الشروط .

وعلى مقتضى ذلك فإذا كان المشرع قد رأى للاعتبارات التى تقدم ذكرها حظر شهر إفلاس شركات القطاع العام فإنه لم يخالف بذلك مبدأ المساواة ولا مبدأ تكافؤ الفرص اللذين قررهما الدستور فى المادة الثامنة والمادة الأربعين .

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم من القانون ومن ثم يتعين الحكم برفضها وبمصادرة الكفالة وإلزام المدعى المصروفات ،

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة وألزمت المدعى المصروفات ومبلغ ( 30 جنيهاً ) ثلاثين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة .

حظر التقاضى ، دستور ، دعوى دستورية ، سلطة قضائية ، قرار إدارى

القضية رقم 5 لسنة 1 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 4 من ديسمبر سنة 1971 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 5 لسنة 1 قضائية عليا " دستورية".

الوقائع

أقام المدعون الدعوى رقم 545 لسنة 23 ق أمام محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة يطلبون الحكم بإلغاء قرار مجلس المراجعة بمحافظه القاهرة الدائرة العاشرة الصادر بتاريخ 28 من ديسمبر سنة 1968 بتحديد أجره عقارهم رقم 38 بشارع ..... بالزمالك ، وإعادة تقدير الأجرة طبقاً للقانون رقم 46 لسنة 1962 ودفعوا بعدم دستورية الفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون المذكور فيما قضت به من منع الطعن في قرار مجلس المراجعة أمام أية جهة وفي 31 من مارس سنة 1970 قضت محكمة القضاء الإدارى بوقف الفصل في الدعوى حتى تقضى المحكمة العليا في الدفع بعدم دستورية الفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 بتحديد إيجار الأماكن ، وحددت للمدعين ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا .

وفي 29 من يونيه سنة 1970 أقام المدعون هذه الدعوى وقيدت برقم 5 لسنة 1 ق عليا دستورية ، وطلبوا الحكم بعدم دستورية النص المانع من التقاضى الوارد بالفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 وما يترتب على ذلك من آثار مع إلزام محافظة القاهرة المصروفات والأتعاب .

وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً انتهت فيه إلى أنها ترى الحكم بعدم دستورية الفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 المعدلة بالقانون رقم 133 لسنة 1963 فيما نصت عليه من أن " يكون القرار الصادر من مجلس المراجعة غير قابل للطعن فيه أمام أية جهة . "

وإلزام الحكومة المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقدم الحاضر عن محافظة القاهرة ورئيس مجلس المراجعة بها مذكرة طلب فيها الحكم برفض الدعوى . وإلزام المدعين المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

ونظرت الدعوى بالجلسات المنعقدة في 3 يوليو سنة 1971 و 2 من أكتوبر و 6 من نوفمبر سنة 1971 . وفي هذه الجلسة أجل النطق بالحكم لجلسة اليوم على النحو المبين بمحاضر الجلسات .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة .

ومن حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع الشكلية المقررة قانوناً .

ومن حيث إن المدعين يطلبون الحكم بعدم دستورية الفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 بتحديد إيجار الأماكن المعدلة بالقانون رقم 133 لسنة 1963 فيما تضمنته من منع الطعن في قرارات مجلس المراجعة الصادرة بالفصل في التظلمات من قرارات لجان تقدير القيمة الإيجارية للمباني الخاضعة لذلك القانون . وذلك استناداً إلى مخالفة هذه الفقرة للدستور الذى نص على وجود السلطة القضائية واستقلالها ، ومن ثم فلا يجوز للسلطة التنفيذية أو التشريعية أن تحد من اختصاصها .

ومن حيث أن الحكومة دفعت الدعوى استناداً إلى سببين .

أولهما : أن المادة 166 من دستور سنة 1964 تقضى - باستمرار نفاذ القوانين والقرارات واللوائح والأوامر السابقة على صدور هذا الدستور حتى

تعدل أو تلغى وفقاً للقواعد والإجراءات التي تضمنها ، ولما كان القانون المطعون فيه صادراً قبل صدور الدستور فإنه يظل نافذاً والسبب الثاني : أن المشرع لم يفرض بالنص المطعون فيه أى قيد على السلطة التشريعية ذلك أن المادة 14 من قانون السلطة القضائية رقم 43 لسنة 1965 تنص على أن " تختص المحاكم بالفصل في كافة المنازعات والجرائم إلا ما استثني بنص خاص " وهو ما كانت تقضى به القوانين المتعاقبة في شأن استقلال القضاء والسلطة القضائية . ويؤخذ من هذا النص أن اختصاص المحاكم بنظر النزاع مقيد بأن لا يكون ثمت نص يمنعها من ذلك ومن ثم فإن نص الفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 إذ يقضى بأن قرار مجلس المراجعة غير قابل للطعن أمام أية جهة لا ينطوى على اعتداء على السلطة القضائية لأنه لم يخالف نص المادة 14 من قانون السلطة القضائية المتقدم ذكره . الذى أجاز الاستثناء من اختصاص المحاكم.

ومن حيث أن هذا الدفاع مردود في شقيه :

أولاً : بأن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن ما نصت عليه المادة 166 من دستور سنة 1964 من أن " كل ما قرره القوانين والأوامر واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور يبقى نافذاً .... " وكذلك ما جاء بالمادة 191 من الدستور القائم من أن هذه التشريعات تبقى نافذة وصحيحة كلاهما لا يعنى سوى مجرد استمرار نفاذ تلك القوانين والأوامر واللوائح دون تطهيرها مما قد يشوبها من عيوب ودون تحصينها ضد الطعن بعدم دستورتيتها شأنها في ذلك شأن التشريعات التى تصدر في ظل الدستور القائم فليس معقولاً أن تكون تلك التشريعات بمنأى عن الرقابة التى تخضع لها التشريعات التى تصدر في ظل هذا الدستور ونظمه وأصوله المستحدثة مع أن رقابة دستورتيتها أولى وأوجب ذلك أن نصوص الدستور تمثل القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التى يتعين التزامها ومراعاتها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة ، وإهدار ما يخالفها من التشريعات .

ثانياً : بأن الدستور إذ ينص في المادة 165 منه على أن : " السلطة القضائية مستقلة وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ... " وإذ ينص في المادة 167 على أن : " يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها ... " فإنه يعهد إلى المحاكم بولاية الفصل في المنازعات كاملة شاملة كما يفوض المشرع العادى في تحديد الهيئات القضائية وتوزيع الاختصاص بين جهات القضاء المختلفة لممارسة هذه الولاية دون مساس بها ، بحيث لا يتخذ من ذلك وسيلة لعزل المحاكم عن نظر منازعات معينة مما تختص به ، ذلك أن المشرع الدستورى إنما يفوض المشرع العادى في تنظيم الهيئات القضائية ، وتحديد اختصاص كل منها ، لا في إهدار هذا الاختصاص أو الانتقاص منه ، وإلا كان مجاوزاً حدود التفويض مخالفاً للدستور .

ومن حيث أن المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 بتحديد إيجار الأماكن كانت تنص على أنه " يجوز للمالك أو المستأجر أن يتظلم من قرار لجنة التقدير أمام مجلس المراجعة المنصوص عليه في المادة 16 من القانون رقم 56 لسنة 1954 المشار إليه على أن يعدل تشكيله بحيث يكون برئاسة قاض يندبه رئيس المحكمة الابتدائية بدائرة المحافظة ، ويضم إلى عضوية المجلس إثنان من مهندسى الإدارات الهندسية بالمحافظة يصدر بتعيينهما قرار من المحافظ . ويجب تقديم التظلم إلى المجلس خلال ستين يوماً تسرى بالنسبة للمالك من تاريخ إخطاره بقرار اللجنة بكتاب مسجل مصحوب بعلم وصول ، وبالنسبة للمستأجر من تاريخ إخطاره على النحو السابق ، أو من تاريخ إبرام عقد الإيجار بالنسبة للمستأجر الأول .

ويكون قرار المجلس غير قابل لأى طريق من طرق الطعن ، ولا يترتب على الطعن في قرارات اللجان وقف تنفيذها . ولا يجوز لأى مستأجر آخر المنازعة في أجره الوحدة السكنية متى صار تحديدها نهائياً " . وقد عدلت هذه المادة بالقانون رقم 133 لسنة 1963 على النحو الآتى : " يجوز لكل من المالك أو المستأجر أن يتظلم من قرار لجنة التقدير أمام مجلس المراجعة المنصوص عليه في المادة 16 من القانون رقم 56 لسنة 1954 على أن يعدل تشكيل هذا المجلس بحيث يكون برياسة قاض يندبه رئيس المحكمة الابتدائية بدائرة المحافظة ، ويضم إلى عضوية المجلس اثنان من المهندسين

الموظفين بالحكومة أو بالمجالس المحلية يصدر باختيارهما قرار من المحافظ .

ويشترط لصحة انعقاد المجلس حضور الرئيس وأربعة أعضاء على الأقل يكون من بينهم المهندسان المنضمان ، وتصدر قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين ويجب تقديم التظلم إلى المجلس خلال ستين يوماً تسرى بالنسبة إلى المالك من تاريخ إخطاره بقرار اللجنة بكتاب مسجل مصحوب بعلم وصول ، وبالنسبة للمستأجر من تاريخ إخطاره على النحو السابق .

وتكون قرارات لجان التقدير نافذة رغم الطعن فيها . كما يكون القرار الصادر من مجلس المراجعة بالفصل في التظلم نهائياً ، وغير قابل للطعن فيه أمام أية جهة ، ولا يجوز لأي مستأجر آخر المنازعة في الأجرة متى صار تحديدها نهائياً . " ثم صدر القانون رقم 52 لسنة 1969 في شأن تحديد إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجرين والمستأجرين ، ونص في المادة 47 منه على أنه : " مع مراعاة حكم المادة 43 يلغى القانون رقم 121 لسنة 1947 ، والقانون رقم 46 لسنة 1962 ، والقانون رقم 7 لسنة 1965 ، والقوانين المعدلة لها وكل نص يخالف أحكام هذا القانون . " ونصت المادة 43 المشار إليها على أنه " يستمر العمل بالأحكام المحددة للأجرة ، والأحكام المقررة على مخالفتها بالقانون رقم 121 لسنة 1947 والقانون رقم 169 لسنة 1961 والقانون رقم 46 لسنة 1962 والقانون رقم 7 لسنة 1965 والقوانين المعدلة لها ، وذلك بالنسبة إلى نطاق سريان كل منها . " كما نصت المادة 13 من القانون المذكور على أن " تكون قرارات لجان تحديد الأجرة نافذة رغم الطعن عليها . وتعتبر نهائية إذا لم يطعن عليها في الميعاد .

ويكون الطعن على هذه القرارات أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها المكان المؤجر خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإخطار بقرار اللجنة . "

ومن حيث إنه وإن كانت المادة 47 من القانون رقم 52 لسنة 1969 قد تضمنت إلغاء النص المطعون فيه ، غير أن هذا الإلغاء لا يحول دون النظر والفصل في الطعن بعدم دستوريته ، ذلك لأن الأصل في تطبيق القاعدة القانونية أنها تسرى على الوقائع القانونية التي تتم في ظلها أي

خلال الفترة من تاريخ العمل بها حتى تاريخ إلغائها ، فإذا ألغيت قاعدة قانونية وحلت محلها قاعدة قانونية جديدة ، فإن القاعدة الجديدة تسرى من الوقت المحدد لنفاذها ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها وبذلك يتحدد النطاق الزمني لسريان كل من القاعدتين القانونيتين ، ومن ثم فإن المراكز القانونية التي نشأت وترتبت آثارها في ظل أى من القانونين القديم أو الجديد تخضع لحكمه ، فما نشأ منها وترتبت آثاره في ظل القانون القديم يظل خاضعاً له ، وما نشأ من مراكز قانونية وترتبت آثاره في ظل القانون الجديد يخضع لهذا القانون وحده .

وحيث إنه بتطبيق هذه القواعد على واقعة الدعوى يبين أن قرار مجلس المراجعة المطعون فيه أمام محكمة القضاء الإدارى قد صدر وترتبت آثاره بالنسبة إلى المدعين في ظل القانون رقم 46 لسنة 1962 ، ومن ثم يكون المركز القانونى الذى ترتب على هذا القرار خاضعاً لذلك القانون .

ومن حيث إن القانون المشار إليه يقضى- في الفقرة السادسة من المادة الخامسة منه بأن القرار الصادر من مجلس المراجعة بالفصل في التظلم من قرار لجنة التقدير غير قابل للطعن فيه أمام أية جهة وهى الفقرة المطعون بعدم دستوريتها ومن ثم تكون للمدعين مصلحة شخصية مباشرة في الطعن بعدم دستورية ذلك النص الذى يحول دون نظر دعواهم أمام محكمة القضاء الإدارى .

ومن حيث إنه يبين من القانون رقم 46 لسنة 1962 المعدل بالقانون رقم 133 لسنة 1963 أن تشكيل مجلس المراجعة يغلب عليه العنصر- الإدارى وأنه لا يتبع الإجراءات القضائية في نظر التظلمات التى تعرض عليه ، ومن ثم فإنه يعتبر هيئة إدارية ذات اختصاص قضائى وتكون قراراته ، قرارات إدارية تخضع للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إدارى ، وذلك طبقاً لنص المادة 11 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 55 لسنة 1959 .

يؤيد هذا النظر ما جاء بالملذكرة الإيضاحية للقانون رقم 52 لسنة 1969 من أن نهائية قرارات مجلس المراجعة لا تحول دون التجاء صاحب الحق إلى القضاء الإدارى للطعن على هذه القرارات بصفتها قرارات إدارية .

ومن حيث إن المادة 68 من الدستور القائم تنص على أن " التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعى ... ويحظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء " وظاهر من هذا النص أن المشرع الدستورى لم يقف عند حد تقرير حق التقاضى للناس كافة كمبدأ دستورى أصيل ، بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أى عمل أو قرار إدارى ضد رقابة القضاء ، وقد خص المشرع الدستورى هذا المبدأ بالذكر رغم أنه يدخل في عموم المبدأ الأول الذى يقرر حق التقاضى للناس كافة ، وذلك توكيداً للرقابة القضائية على القرارات الإدارية ، وحسماً لما ثار من خلاف في شأن عدم دستورية التشريعات التى تحظر الطعن في هذه القرارات .

وقد ردد النص المشار إليه ما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضى للأفراد وذلك حين خولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتى ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التى تكفل حمايتها والتمتع بها ، ورد العدوان عليها ، وأيضاً حين نصت على أن المواطنين لدى القانون سواء ، وأنهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة ( المادة 31 من دستور سنة 1956 والمادة 7 من دستور سنة 1958 والمادة 24 من دستور سنة 1964 ) وهو ما نص عليه الدستور القائم في المادة 40 منه ، ولما كان حق التقاضى من الحقوق العامة التى كفلت الدساتير جميعها المساواة بين المواطنين فيها ، فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق مع تحقق مناطه وهو قيام المنازعة في حق من الحقوق ، ينطوى على إهدار مبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرموا من هذا الحق .

ومن حيث أنه يخلص مما تقدم :

إن الفقرة السادسة من المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 المعدلة بالقانون رقم 133 لسنة 1963 إذ تقضى بأن القرارات الصادرة من

مجلس المراجعة بالفصل في التظلمات من قرارات لجان التقدير غير قابلة للطعن فيها أمام أية جهة ، وهى قرارات إدارية فإنها تكون منطوية على مصادرة لحق ملاك ومستأجرى المباني الخاضعة لأحكام ذلك القانون في الطعن في تلك القرارات ، أو التقاضى بشأنها ، فضلاً عن إهدارها لمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق مما يخالف المادتين 40 و68 من الدستور القائم ، وكذلك الدساتير السابقة على النحو المتقدم بيانه ومن ثم يتعين القضاء بعدم دستورية شطرها المذكور .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

بعدم دستورية المادة الخامسة من القانون رقم 46 لسنة 1962 بتحديد إيجار الأماكن المعدلة بالقانون رقم 133 لسنة 1963 فيما نصت عليه من عدم جواز الطعن في قرارات مجلس المراجعة الصادرة بالفصل في التظلم من قرارات لجنة التقدير ، وألزمت محافظ القاهرة المصروفات ومبلغ عشرين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة .

حق الانتخاب - دستور - مبدأ المساواة

قضية رقم 37 لسنة 9 قضائية دستورية

نص الحكم

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 19 مايو سنة 1990.

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 37 لسنة 9 قضائية "دستورية" .

بتاريخ 16 ديسمبر 1987 ورد إلى قلم كتاب المحكمة ملف الدعوى رقم 2516 لسنة 41 قضائية، بعد أن قضت محكمة القضاء الإداري - دائرة منازعات الأفراد والهيئات - في 31 مارس سنة 1987 بوقف الفصل في طلب الإلغاء وإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986.

وقدمت هيئة قضايا الدولة عدة مذكرات طلبت فيها الحكم أصلياً بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى واحتياطياً بعدم قبولها وفي الموضوع 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 الإطلاع على الأوراق والمداولة.

حيث إن الوقائع - على ما يبين من قرار الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم 2516 لسنة 41 قضائية أمام محكمة القضاء الإداري - دائرة منازعات الأفراد والهيئات - طالباً الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار رئيس الجمهورية بدعوة الناخبين إلى انتخاب أعضاء مجلس الشعب المحدد له يوم 6 إبريل لسنة 1987 وفقاً لأحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانونين رقمي 114 لسنة 1983، 188 لسنة 1986 وبوقف تنفيذ القرار السلبي للمدعى عليهم بالامتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يتفق مع نظام الانتخاب الفردي، والحكم في الموضوع بإلغاء هذين القرارين، وبجلسة 3 مارس سنة 1987 أضاف المدعى أمام المحكمة المذكورة طلباً عارضاً للحكم له بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الداخلية رقم 141 لسنة 1987 بتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس

الشعب، وبجلسة 10 مارس سنة 1987 حضر..... بصفته مرشحاً فردياً في انتخابات أعضاء مجلس الشعب عن الدائرة الأولى بمحافظة المنيا وطلب قبول تدخله في الدعوى خصماً منضماً للمدعى في جميع طلباته فيها، وقد استند المدعى في طلب الحكم له بهذه الطلبات إلى أن القرارات المطعون عليها جميعها صدرت بناء على قانون مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986، وهو قانون مخالف للدستور للأسباب التي أرتكن إليها في دعواه، وإذا تراءى لمحكمة القضاء الإدارى عدم دستورية القانون المشار إليه، فقد قضت في 31 مارس سنة 1987" (أولاً) بالنسبة لطلبى وقف تنفيذ وإلغاء قرار رئيس الجمهورية بالدعوة إلى الانتخابات المحدد لها يوم 1987/4/6 وكذا وقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تعديل عدد ومساحات وتقسيم الدوائر الانتخابية، بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الطعن على هذين القرارين.... (ثانياً) بالنسبة لطلب وقف تنفيذ قرارى وزير الداخلية المطعون عليهما: (1) برفض الدفعين بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الطعن عليهما وبعدم قبول الدعوى لانتفاء صفة ومصلحة المدعى وبقبول الدعوى شكلاً. (2) وبقبول تدخل طالب التدخل خصماً منضماً للمدعى في طلباته (3) وفي الطلب المستعجل برفض طلب وقف تنفيذ القرارين المطعون فيهما.....(4) وأوقفت الفصل في طلب الإلغاء وأمرت بإحالة الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادتين الثالثة فقرة أولى والخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986". وقد طعنت الحكومة على هذا الحكم - في شقه الخاص بوقف الفصل في طلب الإلغاء والإحالة إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية - أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم 1636 لسنة 33 قضائية وطلبت - للأسباب التي استندت إليها - الحكم بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ الحكم المطعون عليه في شقه موضوع الطعن، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون عليه فيما قضى به في هذا الخصوص، وبتاريخ 7 ديسمبر سنة 1987 قضت دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا بإجماع الآراء برفض الطعن وإلزام الجهة الإدارية المصروفات.

وحيث إن الحكومة دفعت بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى تأسيساً على أن الطعن الدستوري المائل يرد على المادتين الثالثة فقرة أولى والخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 فيما نصت عليه من تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد عددها ونطاق كل دائرة ومكوناتها وعدد الأعضاء الممثلين لها والجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي.

وإذ لم يحدد الدستور الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ودون أن يضع قيوداً في شأن تحديد عددها أو عدد النواب الممثلين لكل دائرة منه، وإنما ترك ذلك كله للسلطة التشريعية تجريه بما لها من سلطة تقديرية، ومن ثم لا يكون للمحكمة الدستورية العليا التعقيب على تقسيم الدوائر الانتخابية وتحديد نطاقها وعددها لأن ذلك يعد من المسائل السياسية التي تخرج عن ولاية المحكمة إذ هي لا تملك إلزام المشرع بتحديد عدد الدوائر الانتخابية أو تقسيمها على نحو معين.

وحيث إن هذا الدفع مردود بأن القانون رقم 188 لسنة 1986 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب - الذي يتضمن المادتين محل الطعن المائل - قد صدر في شأن يتعلق بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب وهو من الحقوق السياسية التي كفلها الدستور، والتي ينبغى على سلطة التشريع ألا تنال منها وإلا وقع عملها مخالفاً لأحكامه، ومن ثم لا يكون النصاب المطعون عليهما قد تناولا مسائل سياسية تنأى عن الرقابة القضائية الدستورية على نحو ما ذهبت إليه الحكومة، ويكون الدفع المبدى منها بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى على غير أساس متعيناً رفضه.

وحيث إنه وإن كان الثابت أن المدعى سبق أن أقام الدعوى الدستورية رقم 131 لسنة 6 قضائية بالطعن على بعض مواد القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 114 لسنة 1983 ومن بينها المادتان الثالثة والخامسة مكرراً منه قبل تعديلهما بالقانون رقم 188

لسنة 1986، إلا أنه لما كان الطعن في الدعوى الراهنة وارداً على الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكرراً من القانون المشار إليه بعد تعديلهما بالقانون رقم 188 لسنة 1986، ومن ثم فإن محل الطعن في كل من الدعويين يكون مختلفاً، ولا يكون للحكم الصادر في الدعوى الدستورية السابقة حجية مانعة من نظر الدعوى الماثلة.

وحيث إن الحكومة دفعت بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة تأسيساً على أن قرار وزير الداخلية رقم 141 لسنة 1987 بتحديد ميعاد قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب والمطعون عليه في الدعوى الموضوعية أمام محكمة القضاء الإداري، قد أصدره وزير الداخلية إستناداً إلى السلطة المخولة له طبقاً لنص الفقرة الأولى من المادة السادسة من قانون مجلس الشعب المشار إليه، ولا شأن له بنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة أو المادة الخامسة مكرراً المطعون عليها بعدم الدستورية، مما تنتفي معه مصلحة الدعوى في الطعن على هاتين المادتين.

وحيث إن هذا الدفع - بالنسبة إلى المادة الخامسة مكرراً من القانون المشار إليه - مردود بأن قرار وزير الداخلية المطعون عليه بالإلغاء إذ نص على قبول طلبات الترشيح لعضوية مجلس الشعب ابتداء من التاريخ الذي حدده، إنما يعنى بدهاءة إجراء الترشيح لهذه العضوية طبقاً لنصوص القانون الذي استند إليه القرار المذكور، وهو القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986، ومن بينها نص المادة الخامسة مكرراً سالفه الذكر، لما كان ذلك وكانت الدعوى الموضوعية مازالت مطروحة أمام محكمة القضاء الإداري بما تضمنته من طلب إلغاء قرار وزير الداخلية المشار إليه مرتكزاً - فيما استند إليه - على الطعن بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً فيما تضمنته من النص على أن يكون لكل دائرة انتخابية "عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية" مستهدفاً بذلك إبطال هذا النص وإعدام أثره بما يترتب عليه من إفساح الفرصة المتاحة للمرشحين الأفراد للفوز بالعضوية، وكان من شأن الحكم الصادر في الدعوى الماثلة التأثير في طلبه الموضوعى محدداً على النحو

السالف بيانه، فإن الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء المصلحة يكون في غير محله متعيناً رفضه.

وحيث إن الأستاذ..... قدم - أثناء تحضير الدعوى الماثلة أمام هيئة المفوضين - طلباً بقبول تدخله فيها خصماً منضماً للمدعى في طلباته.

وحيث إنه يشترط لقبول طلب التدخل الإنضمامي طبقاً لما تقضى - به المادة 126 من قانون المرافعات أن يكون لطالب التدخل مصلحة شخصية ومباشرة في الإنضمام لأحد الخصوم في الدعوى، ومناطق المصلحة في الإنضمام بالنسبة للدعوى الدستورية أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين مصلحة الطالب في ذات الدعوى الموضوعية التي أثير فيها الدفع بعدم الدستورية وذلك بأن يكون الحكم في هذا الدفع مؤثراً على الحكم فيما أبداه طالب التدخل أمام محكمة الموضوع من طلبات، لما كان ذلك وكان الثابت من حكم الإحالة الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 2516 لسنة 41 قضائية بتاريخ 31 مارس سنة 1987 أن طالب التدخل حضر أمام المحكمة المذكورة بصفته مرشحاً فردياً في انتخابات مجلس الشعب عن الدائرة الأولى بمحافظة المنيا وطلب قبول تدخله في الدعوى خصماً منضماً للمدعى في جميع طلباته فيها والتمس الحكم له بهذه الطلبات، وقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكمها المشار إليه بقبول تدخله بهذه الصفة، فأصبح بذلك طرفاً في الدعوى الموضوعية التي أثير فيها الدفع بعدم الدستورية وثبتت له بالتالي صفة الخصم التي تسوغ اعتباره من ذوي الشأن في الدعوى الدستورية الذين تتوافر لهم المصلحة في تأييدها.

وحيث إن نطاق الطعن الدستوري المائل - حسبما حدده حكم الإحالة - يقتصر على الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 واللذين يجرى نهما بالآتي:

المادة الثالثة فقرة أولى: " تقسم جمهورية مصر العربية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية ويكون تحديد نطاق كل دائرة ومكوناتها، وكذلك عدد الأعضاء الممثلين لها وفقاً للجدول المرافق لهذا القانون".

المادة الخامسة مكرراً: "يكون انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي، بحيث يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية، ويكون لكل حزب قائمة خاصة، ولا يجوز أن تتضمن القائمة الواحدة أكثر من مرشحى حزب واحد، ويحدد لكل قائمة رمز يصدر به قرار من وزير الداخلية ويجب أن تتضمن كل قائمة عدداً من المرشحين مساوياً لعدد الأعضاء الممثلين للدائرة طبقاً للجدول المرافق ناقصاً واحداً، كما يجب أن يكون نصف المرشحين بكل قائمة حزبية على الأقل من العمال والفلاحين، على أن يراعى اختلاف الصفة في تتابع أسماء المرشحين بالقوائم، وعلى الناخب أن يبدى رأيه باختيار إحدى القوائم بأكملها، دون إجراء أى تعديل فيها، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من قائمة أو مرشحين من أكثر من قائمة أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على قائمة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة تدل عليه، كما تبطل الأصوات التى تعطى لأكثر من العدد الوارد بالقائمة أو لأقل من هذا العدد في غير الحالات المنصوص عليها في المادة السادسة عشر من هذا القانون، ويجرى التصويت لاختيار المرشح الفرد عن كل دائرة في الوقت ذاته الذى يجرى فيه التصويت على القوائم الحزبية، وذلك في ورقة مستقلة، ويحدد لكل مرشح فرد رمز أو لون مستقل يصدر به قرار من وزير الداخلية، وتبطل الأصوات التى تنتخب أكثر من مرشح واحد أو تكون معلقة على شرط أو إذا أثبت الناخب رأيه على ورقة غير التى سلمها إليه رئيس اللجنة أو على ورقة عليها توقيع الناخب أو أية إشارة أو علامة أخرى تدل عليه".

وحيث إن النعى على هذين النصين يقوم على أن الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه إذا قضت بتقسيم الدولة إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وإذ نصت المادة الخامسة مكرراً منه على الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي في كل دائرة من هذه الدوائر الكبرى على اتساع مساحتها وترامى أطرافها وضخامة عدد سكانها،

فإنه يستحيل على المرشح الفردى المستقل مباشرة حقه الدستوري في الترشيح على قدم المساواة وفي منافسة انتخابية متكافئة مع مرشحي القوائم المنتمين لأحزاب سياسية تساندهم بإمكانياتها المادية والبشرية التي تعجز عنها طاقة الفرد، كما أنه لم يراع في تقسيم الدوائر الانتخابية مبدأ المساواة التقريبية بين عدد الناخبين الذين يمثلهم النائب في كل دائرة مما يترتب عليه اختلاف الوزن النسبي لصوت الناخب من دائرة إلى أخرى، فضلاً عن التمييز بين المرشحين بحسب انتماءاتهم السياسية حيث حدد القانون لنظام الانتخاب الفردى في جميع الدوائر الانتخابية ثمانية وأربعين مقعداً نيابياً بواقع مقعد واحد في كل دائرة انتخابية يتنافس عليه المرشحون المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية، بينما ترك لمرشحي القوائم الحزبية على مستوى الجمهورية باقى المقاعد النيابية التي يبلغ عددها أربعمئة مقعد، وكل ذلك يؤدى إلى المساس بحق الترشيح والإخلال بمبدأى تكافؤ الفرص والمساواة بالمخالفة للمواد 8، 40، 62 من الدستور، بالإضافة إلى أن المادة الخامسة مكرراً المطعون عليها لم تشترط في المرشح الفردى صفة معينة، ولم تبين الكيفية التي تؤدى إلى تحقق النسبة المخصصة للعمال والفلاحين مما يخالف المادة 87 من الدستور فيما تضمنته من النص على أن يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين.

وحيث إن الدستور هو القانون الأساسى الأعلى الذى يرسى القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضي عليه صفة السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئله وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها، وحق لقواعده أن تستوى على القمة من البناء القانونى للدولة وتتبواً مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التى يتعين على الدولة التزامها في تشريعها وفي قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية، ودون أى تفرقة أو تمييز- في مجال الالتزام بها - بين السلطات العامة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها

الدستور، تستمد منه وجودها وكيانها وهو المرجع في تحديد وظائفها، ومن ثم تعتبر جميعها أمام الدستور على درجة سواء، وتقف كل منها مع الأخرى على قدم المساواة، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونة فيما بينها في الحدود المقررة لذلك، خاضعة لأحكام الدستور الذى له وحده الكلمة العليا وعند أحكامه تنزل السلطات العامة جميعاً والدولة في ذلك إنما تلتزم أصلاً من أصول الحكم الديمقراطي، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور، وهو ما حرص الدستور القائم على تقريره بالنص في المادة 64 منه على أن " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة " وفي المادة 65 منه على أن " تخضع الدولة للقانون..... " ولا ريب في أن المقصود بالقانون في هذا الشأن هو القانون بمعناه الموضوعى الأعم الذى يشمل كل قاعدة عامة مجردة أيا كان مصدرها ويأتى على رأسها وفي الصدارة منها الدستور بوصفه أعلى القوانين وأسمائها، وإذ كان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقررًا وحكمًا لازماً لكل نظام ديمقراطى سليم، فإنه يكون لازماً على كل سلطة عامة أيا كان شأنها وأيا كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها، النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدوده وقيوده، فإن هى خالفتها أو تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور، وخضع - متى انصبت المخالفة على قانون أو لائحة - للرقابة القضائية التى عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا بوصفها الهيئة القضائية العليا التى اختصها دون غيرها بالفصل في دستورية القوانين واللوائح بغية الحفاظ على أحكام الدستور وصونها وحمايتها من الخروج عليها.

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة 1923 على تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها قصداً من الشارع الدستورى أن يكون النص عليها في الدستور قيدياً على المشرع العادى فيما يسنه من قواعد وأحكام وفي حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعياً فإذا خرج المشرع فيما يقرره من تشريعات على هذا الضمان الدستوري، بأن قيد حرية أو حقاً ورد في الدستور مطلقاً أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً، وقع عمله التشريعى مشوباً بعيب مخالفة الدستور.

وحيث إن الدستور القائم قد أفرد الباب الثالث منه " للحريات والحقوق والواجبات العامة" وصدر هذا الباب بالنص في المادة 40 منه على أن " المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"، فكان الحق في المساواة أمام القانون هو أول ما نص عليه الدستور في الباب الخاص بالحريات والحقوق العامة، وجاء في الصدارة منها باعتبار أن هذا الحق هو أساس العدل والحرية والسلام الاجتماعي، وعلى تقدير أن الغاية التي يستهدفها تتمثل أصلاً في صون حقوق المواطنين وحررياتهم في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيدها ممارستها، وأضحى هذا المبدأ في جوهره وسيلة لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا يقتصر تطبيقها على الحريات والحقوق العامة المنصوص عليها في الدستور، بل ينسحب مجال أعمالها إلى الحقوق التي يقرها القانون العادي ويكون مصدراً لها، ولئن نص الدستور في المادة 40 منه على حظر التمييز بين المواطنين في أحوال بينها وهي التي يقوم التمييز فيها على أساس من الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، إلا أن إيراد الدستور لصور بعينها يكون التمييز محظوراً فيها، مردّه إلى أنها الأكثر شيوعاً في الحياة العملية ولا يدل بالتالي على إنحصاره فيها دون غيرها، إذ لو قيل بأن التمييز المحظور دستورياً لا يقوم إلا في الأحوال التي بينها المادة 40 المشار إليها، لكان التمييز فيما عداها غير مناقض الدستور، وهو نظر لا يستقيم مع المساواة التي كفلها ويتناقض مع الغاية المقصودة من إرسائها، يؤيد ذلك أن من صور التمييز التي لم تصرح المادة المذكورة بالإشارة إليها ما لا تقل في أهميتها وخطورة الآثار المترتبة عليها عن تلك التي عنيت بإبرازها كالتمييز بين المواطنين في مجال الحريات والحقوق العامة التي كفلها الدستور لاعتبار يتعلق بالمولد أو المركز الاجتماعي أو الانتماء الطبقي أو الانحياز لرأى بذاته سياسياً كان هذا الرأى أو غير سياسي، مما يؤكد أن ألوان التمييز على اختلافها التي تتناقض في محتواها مع مبدأ المساواة وتهدر الأساس الذي يقوم عليه إنما يتحتم إخضاعها جميعاً لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة قضائية لضمان احترام مبدأ المساواة في جميع مجالات تطبيقه، وبديهي أن المساواة المنصوص عليها في المادة 40 من الدستور لا تعنى أنها مساواة فعلية

يتساوى بها المواطنون في الحريات والحقوق أيا كانت مراكزهم القانونية، بل هى مساواة قانونية رهينة بشروطها الموضوعية التى تترد في أساسها إلى طبيعة الحق الذى يكون محلاً لها وما تقتضيه ممارسته من متطلبات، ذلك أن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط موضوعية تتحدد بها المراكز القانونية التى يتساوى بها الأفراد أمام القانون، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب أعمال المساواة بينهم لتماثل مراكزهم القانونية، وأن اختلفت هذه المراكز بأن توافرت في البعض دون البعض الآخر إنتفي مناط التسوية بينهم.

وحيث إن الدستور نص في المادة 62 منه - التى وردت أيضاً في الباب الخاص بالحريات والحقوق العامة - على أن " للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون، ومساهمة في الحياة العامة واجب وطني". مما مفاده أن الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذه المادة- ومن بينها حق الترشيح الذى عنى الدستور بالنص عليه صراحة من حقى الانتخاب وإبداء الرأى في الاستفتاء- اعتبرها الدستور من الحقوق العامة التى حرص على كفالتها وتمكين المواطنين من ممارستها لضمان إسهامهم في اختيار قياداتهم وممثلهم في إدارة دفة الحكم ورعاية مصلحة الجماعة وعلى أساس أن حقى الانتخاب والترشيح خاصة هما حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما ولا تتحقق للسيادة الشعبية أبعادهما الكاملة إذا هما أفرغا من المضمون الذى يكفل ممارستها ممارسة جدية وفعالة، ومن ثم كان 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، ولذلك لم يقف الدستور عند مجرد ضمان حق كل مواطن في ممارسته تلك الحقوق السياسية، وإنما جاوز ذلك إلى اعتبار مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسته لها واجباً وطنياً يتعين القيام به في أكثر مجالات الحياة أهمية لإتصالها بالسيادة الشعبية التى تعتبر قواماً لكل تنظيم يرتكز على إرادة هيئة الناخبين، ولئن كانت المادة 62 من الدستور قد أجازت للمشرع العادى تنظيم الحقوق السياسية الثلاثة بما نصت عليه من أن ممارسة هذه الحقوق

تكون " وفقاً لأحكام القانون" فإنه يتعين عليه أن يراعى في القواعد التي يتولى وضعها تنظيمياً لتلك الحقوق ألا تؤدي إلى مصادرتها أو الانتقاص منها وألا تنطوي على التمييز المحظور دستورياً أو تتعارض مع مبدأ تكافؤ الفرص الذي كفلته الدولة لجميع المواطنين ممن تتماثل مراكزهم القانونية وبوجه عام ألا يتعارض التنظيم التشريعي لتلك الحقوق مع أى نص في الدستور بحيث يأتي التنظيم مطابقاً للدستور في عموم قواعده وأحكامه.

وحيث إن المادة الخامسة من الدستور إذ تنص - بعد تعديلها بتاريخ 22 مايو سنة 1980 - على أن يقوم النظام السياسى في جمهورية مصر- العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها في الدستور....." إنما قصد بهذا التعديل الدستورى العدول عن التنظيم الشعبى الوحيد ممثلاً في الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان مهيمناً وحده على العمل الوطنى ومسيطرأ عليه في مجالاته المختلفة سيطرة لا تتحقق بها للديمقراطية مفهومها المتجانس مع طبيعتها إلى تعدد الأحزاب ليقوم عليه النظام السياسى في الدولة، باعتبار أن هذه التعددية الحزبية إنما تستهدف أساساً الإتجاه نحو تعميق الديمقراطية وإرساء دعائمها في إطار حقى الانتخاب والترشيح اللذين يعتبران مدخلا وقاعدة أساسية لها، ومن ثم كفلهما الدستور للمواطنين كافة الذين تنعقد لهم السيادة الشعبية ويتولون ممارستها على الوجه المبين في الدستور، وليس أدل على ذلك من أن التعددية الحزبية هى التى تحمل في أعطافها تنظيمأ متناقض فيه الآراء أو تتوافق، تتعارض أو تتلاقى، ولكن المصلحة القومية تظل إطارأ لها ومعيارأ لتقييمها وضابطأ لنشاطها، وهى مصلحة يقوم عليها الشعب في مجموعته ويفرض من خلالها قياداته السياسية وانتماءاته الوطنية، ولم تكن التعددية الحزبية بالتالى وسيلة انتهجها الدستور لإبدال سيطرة بأخرى، وإنما نظر إليها الدستور باعتبارها طريقأ قويمأ للعمل الوطنى من خلال ديمقراطية الحوار التى تتعدد معها الآراء وتتباين على أن يظل الدور الذى تلعبه الأحزاب السياسية مرتبطأ في النهاية بإرادة هيئة الناخبين في تجمعاتها المختلفة، وهى إرادة تبلورها عن طريق اختيارها الحر لممثليها في المجالس النيابية وعن طريق الوزن الذى تعطيه بأصواتها للمتزاحمين على

مقاعدها وهو ما حرص الدستور على توكيده والنص عليه في صريح موادها حين كفل للمواطنين حقى الانتخاب والترشيح وجعلهم سواء في ممارسة هذين الحقين ولم يجز التمييز بينهم في أساس مباشرتهما ولا تقرير أفضلية لبعض المواطنين على بعض في أى شأن يتعلق بهما، وإنما أطلق هذين الحقين للمواطنين - الذين تتوافر فيهم الشروط المقررة لذلك - على اختلاف انتماءاتهم وآرائهم السياسية لضمان أن يظل العمل الوطنى جماعياً لا امتياز فيه لبعض المواطنين على بعض ، ومن خلال هذه الجهود المتضافرة في بناء العمل الوطنى تعمل الأحزاب السياسية متعاونة مع غير المنتمين إليها في إرساء دعائمها وبذلك يتحدد المضمون الحق لنص المادة الثالثة من الدستور التى لا تعقد السيادة الشعبية لفئة دون أخرى ولا تفرض سيطرة لجماعة بذاتها على غيرها، وفي هذا الإطار تكمن قيمة التعددية الحزبية باعتبارها توجهاً دستورياً نحو تعميق مفهوم الديمقراطية التى لا تمنح الأحزاب السياسية دوراً في العمل الوطنى يجاوز حدود الثقة التى توليها هيئة الناخبين لمرشحيها الذين يتنافسون مع غيرهم وفقاً لأسسا موضوعية لا تحدها عقيدة من أى نوع ولا يقيدها شكل من أشكال الانتماء، سياسياً كان أو غير سياسى، وعلى أن تتوافر للمواطنين جميعاً - الذين تتوافر فيهم الشروط المقررة لذلك - الفرص ذاتها التى يؤثرون من خلالها - وبقدر متساو فيما بينهم - في تشكيل السياسة القومية وتحديد ملامحها النهائية ومما يؤكد ذلك أن المادة الخامسة من الدستور عندما نصت على نظام تعدد الأحزاب، لم تتضمن النص على إلزام المواطنين بالانضمام إلى الأحزاب السياسية أو تقييد مباشرة الحقوق السياسية المنصوص عليها في المادة 62 من الدستور بضرورة الانتماء الحزبى مما يدل بحكم اللزوم على تقرير حرية المواطن في الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو عدم الانضمام إليها وفي مباشرة حقوقه السياسية المشار إليها من خلال الأحزاب السياسية أو بعيداً عنها ما دام أن النص في المادة 62 من الدستور على كفالة هذه الحقوق السياسية قد جاء رهيناً بصفة "المواطنة" فحسب طليقاً من قيد الحزبية، يقطع في دلالة ذلك أن المادة الخامسة من الدستور عندما نصت على تعدد الأحزاب ليقوم على أساسه النظام السياسى في الدولة قيده بأن يكون النظام الحزبى دائراً في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى، ولا شك في أن مبدأى

تكافؤ الفرص والمساواة أمام القانون وهما - من المقومات والمبادئ الأساسية المعنية في هذا الشأن - يوجبان معاملة المرشحين كافة معاملة قانونية واحدة وعلى أساس من تكافؤ الفرص للجميع دون أى تمييز يستند إلى الصفة الحزبية، إذ يعتبر التمييز في هذه الحالة قائماً على أساس اختلاف الآراء السياسية الأمر المحظور دستورياً، وبالإضافة إلى ما تقدم، فإن قيام النظام الحزبي وقد تقرر بالقانون رقم 40 لسنة 1977 قبل التعديل الدستوري بالنص على تعدد الأحزاب السياسية، فكان لزاماً أن يكون لهذا القانون أساس دستوري في ظل قيام الاتحاد الاشتراكي العربي وقد أرتكن واضعوا القانون المشار إليه في ذلك- على ما يبين من مذكرته الإيضاحية وتقرير اللجنة التشريعية عنه - إلى بعض الحريات والحقوق العامة المقررة في الدستور، ومنها حرية الرأي والعقيدة السياسية وحق الانتخاب وحق الترشيح على اعتبار أن حق تكوين الأحزاب السياسية يعد حقاً دستورياً منبثقاً منها ومتربطاً عليها، فلا يصح أن ينقلب النظام الحزبي بعد تقريره قيماً على الحريات والحقوق العامة التي تفرع عنها ومنها حق الترشيح وهو من الحقوق العامة التي تحتمها طبيعة النظام الديمقراطية النيابية ويفرضها ركنها الأساسى الذى يقوم على التسليم بالسيادة للشعب.

وحيث إنه من المسلم أن ينبغى عند تفسير نصوص الدستور، النظر إليها باعتبارها وحدة واحدة يكمل بعضها بعضاً، بحيث لا يفسر- أى نص منه بمعزل عن نصوصه الأخرى، بل يجب أن يكون تفسيره متسانداً معها بفهم مدلوله فهماً يقيم بها التوافق وينأى بها عن التعارض.

وحيث إن الدستور إذ كفل - في المادة 62 منه - للمواطن حق الترشيح غير مقيد بالانتماء الحزبي، وقرر في المادة 40 منه المساواة بين المواطنين في الحقوق العامة، ومنها حق الترشيح، وهو من الحقوق السياسية التي تأتي في الصدارة من الحقوق العامة لتعلقها بالإرادة الشعبية المعبرة عن سيادة الشعب وحظر التمييز بينهم فيها بسبب اختلاف الآراء السياسية، وأوجب على الدولة في المادة الثامنة أن تكفل تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، فإن مؤدى هذه النصوص مترابطة ومتكاملة، إن المواطنين المستوفين لشروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب، يعتبرون بالنسبة إلى حق الترشيح في مراكز

قانونية متماثلة، مما يتعين أن تكون ممارستهم لهذا الحق على قدم المساواة وعلى أساس من الفرص المتكافئة في الفوز بالعضوية بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وعدمها، على أن يكون المرجع في الفوز بالعضوية للمرشح - مستقلاً كان أو حزبياً، طبقاً لنظام الانتخاب بالقوائم الحزبية أو لنظام الانتخاب الفردي - إلى إرادة هيئة الناخبين صاحبة السيادة الشعبية التي هي مصدر السلطات جميعاً.

وحيث إنه وإن كان للمشرع سلطة تقديرية في اختيار النظام الانتخابي إلا أن سلطته في هذا الشأن تجد حدها في عدم الخروج على القيود والضوابط والمبادئ التي نص عليها الدستور وعدم المساس بالحريات والحقوق العامة التي كفلتها نصوصه.

وحيث إنه لما كان مؤدى نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة والمادة الخامسة مكرراً - متضامين - من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 أن المشرع قد نص على تقسيم الجمهورية إلى ثمان وأربعين دائرة انتخابية وجعل انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريق الجمع في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي وإذ حدد لكل دائرة انتخابية عدداً من المقاعد النيابية خص بها مرشحي الأحزاب السياسية عدا مقعداً واحداً خصه لنظام الانتخاب الفردي وجعله مجالاً للمنافسة الانتخابية بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين المستقلين عن هذه الأحزاب، يكون القانون قد خالف الدستور من عدة وجوه إذ خص مرشحي القوائم الحزبية في كل دائرة انتخابية بعدد من المقاعد النيابية يصل في بعضها إلى ثلاثة عشر مقعداً بينما حدد لنظام الانتخاب الفردي مقعداً واحداً ولم يجعله حتى مقصوراً على المرشحين المستقلين عن الأحزاب السياسية، بل تركه مجالاً مباحاً للمنافسة بين هؤلاء المرشحين وغيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية فميز القانون بذلك بين فئتين من المواطنين إذ خص المرشحين بالقوائم الحزبية بعدد من المقاعد النيابية تصل في جملتها على مستوى الجمهورية إلى ما يقرب من تسعة أعشار المقاعد النيابية في مجلس الشعب، بينما هبط بعدد المقاعد المتاحة للمرشحين المستقلين غير المنتمين

لأحزاب سياسية -يفرض فوزهم بها - إلى عشر إجمالى المقاعد النيابية بزيادة طفيفة، بل أن توزيع المقاعد النيابية على النحو الذى تضمنه القانون وهو ما يفتح به أيضاً لأعضاء الأحزاب السياسية فرص الفوز بجميع مقاعد مجلس الشعب بينما لا تتجاوز فرص الفوز للمستقلين بأية حال العشر- تقريباً من عدد المقاعد النيابية الأمر الذى ينطوى على تمييز الفئة من المرشحين على فئة أخرى تمييزاً قائماً على الصفة الحزبية أو عدمها دون مقتض من طبيعة حق الترشيح أو متطلبات ممارسته مما يتعارض مع الصفة التمثيلية للمجالس النيابية ويخالف صراحة نص المادة 40 من الدستور التى حظرت التمييز بين المواطنين في الحريات والحقوق العامة كما يتعارض أيضاً مع مبدأ تكافؤ الفرص الذى يقتضى- أن تكون فرص الفوز في الانتخابات متساوية بين جميع المرشحين بصرف النظر عن انتماءاتهم الحزبية وفضلاً عن ذلك فإن القانون حين حدد عدد المقاعد النيابية المخصصة لكل دائرة من الدوائر الانتخابية وغازير في عدد المقاعد من دائرة إلى أخرى، أقام هذا التحديد العدى للمقاعد المخصصة لكل دائرة كقاعدة عامة على أساس عدد المواطنين بها حسبما أفصحت عن ذلك المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 114 لسنة 1983 بتعديل قانون مجلس الشعب فيما عدا المحافظات التى استثناها المشرع من هذه القاعدة للاعتبارات التى أشارت إليها المذكرة الإيضاحية لهذا القانون، فإنه أيا كان وجه الرأى في هذا الاستثناء وبافتراض صحة الالتزام بتلك القاعدة في المحافظات الأخرى، فإن القانون إذ حدد للمرشح الفردى مقعداً واحداً في كل دائرة من الدوائر الانتخابية على ما بينها من تفاوت في عدد المواطنين بها وخص مرشحي القوائم الحزبية بباقي المقاعد النيابية المخصصة للدائرة، فإنه يكون بذلك قد جعل التفاوت في عدد المواطنين هو الأساس في تحديد عدد المقاعد المخصصة لمرشحي القوائم الحزبية دون أن يكون لذلك أى أثر بالنسبة للمرشحين طبقاً لنظام الانتخاب الفردى الذى يتنافس فيه المستقلون مع غيرهم من أعضاء الأحزاب السياسية على مقعد واحد حدده المشرع بطريقتة تحكيمية في كل دائرة انتخابية أيا كان عدد المواطنين بها مخالفاً بذلك - وعلى غير أسس موضوعية - القاعدة العامة التى اتبعها في تحديد عدد المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية بما يتناسب مع عدد السكان فيها، الأمر الذى يتضمن بدوره إخلالاً

مبدأ المساواة في معاملة الفئتين من المرشحين، وبالإضافة إلى ذلك فإن القانون عندما جعل المقعد الوحيد المخصص لنظام الانتخاب الفردي في دائرة انتخابية مجالاً للمنافسة بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب، فإنه يكون بذلك قد أتاح لكل من مرشحي الأحزاب السياسية إحدى فرصتين للفوز بالعضوية: إحداها بوسيلة الترشيح بالقوائم الحزبية، والثانية عن طريق الترشيح للمقعد الفردي، بينما جاءت الفرصة الوحيدة المتاحة للمرشحين المستقلين قاصرة يتنافس معهم فيها المرشحون من أعضاء الأحزاب السياسية، مما ينطوي على التمييز بين الفئتين في الفرص المتاحة للفوز بالعضوية، ويتعارض بالتالي مع مبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه في الدستور، وذلك كله دون أن يكون التمييز في معاملة الفئتين من المرشحين وفي الفرص المتاحة للفوز بالعضوية في جميع الوجوه المتقدمة مبرراً بقاعدة موضوعية ترتد في أساسها إلى طبيعة حق الترشيح وما تقتضيه ممارسته من متطلبات والتي يتحقق ومن خلالها التكافؤ في الفرص والمساواة أمام القانون.

لما كان ذلك وكانت المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 بما نصت عليه من أن " يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي، ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية" تعتبر قاطعة في الدلالة على ما قصد إليه المشرع من تحديده مقعداً واحداً - لنظام الانتخاب الفردي في كل دائرة انتخابية - يجرى التنافس عليه بين المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية والمرشحين غير المنتمين لهذه الأحزاب، وتخصيصه عدة مقاعد في الدائرة خالصة لمرشحي القوائم الحزبية، ومن ثم فإن هذه المادة تكون بذاتها قد تضمنت في صريح نصها إخلالاً بحق المواطنين غير المنتمين لأحزاب سياسية في الترشيح على قدم المساواة وعلى أساس من تكافؤ الفرص مع باقى المرشحين من أعضاء الأحزاب السياسية إخلالاً أدى إلى التمييز بين الفئتين من المرشحين في المعاملة القانونية وفي الفرص المتاحة للفوز بالعضوية تمييزاً قائماً على أساس اختلاف الآراء السياسية مما يشكل مخالفة للمواد 8، 40، 62 من الدستور

ويستوجب القضاء بعدم دستورها فيما تضمنته من النص على أن "يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية".

وحيث إنه لا محاجة في القول بأن للمواطن المستقل الحرية في الانضمام إلى أحد الأحزاب السياسية لىباشر من خلاله حقوقه السياسية ومنها الحق في الترشيح لعضوية مجلس الشعب على قدم المساواة مع غيره من أعضاء الأحزاب السياسية، إذ أن ذلك مردود بما ينطوى عليه من إخلال بالحرية في الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو عدم الانضمام إليها، وهى حرية كفل الدستور أصلها ومردود أيضاً بأن للمواطن أراءه وأفكاره التى تنبع من قراره نفسه ويظمنن إليها وجدانه وأن حمله على الانضمام لأى من الأحزاب السياسية مع ما يلتزم به الحزب من برامج وسياسات وأساليب يسعى بها لتحقيق مبادئه وأهدافه، ما قد يتعارض مع حرته في الرأي، وهى من الحريات الأساسية التى تحتمها طبيعة النظم الديمقراطية الحرة التى حرصت على توكيدها الدساتير المصرية المتعاقبة وقررها الدستور القائم في المادة 47 منه.

لما كان ذلك وكان القضاء بعدم دستورية نص المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 يترتب عليه انعدام هذا النص وإبطال العمل به فيما قرره من أن "يكون لكل دائرة (انتخابية) عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية"، ومن ثم يكون النعى على نص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون المشار إليه قد أضحى غير مجد وبالتالي غير مقبول، إذ لم يعد له مجال في التطبيق بعد أن ألغى نفاذ النص على كيفية توزيع المقاعد النيابية في كل دائرة انتخابية بين نظام الانتخاب الفردي ونظام الانتخاب بالقوائم الحزبية على النحو الذى تضمنته المادة الخامسة مكرراً سالفه الذكر تبعاً لتقرير بطلان هذا النص وانعدام أثره.

وحيث إنه عما أشار إليه المدعى من أن بطلان تكوين مجلس الشعب لقيامه على انتخابات مخالفة للدستور يترتب عليه عدم دستورية كل ما أقره المجلس من قوانين وقرارات مما يهدد البلاد بانهيار دستوري كامل، فإن على المحكمة - بحكم رسالتها التي حملت أمانتها بصفتها الهيئة القضائية العليا التي أنشأها الدستور حارساً لأحكامه ونصبها قواماً على صونه وحمايته، وباعتبارها الجهة التي ناط بها القانون دون غيرها سلطة الفصل القضائي في كافة المنازعات المتعلقة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة منها - أن تقول كلمتها في هذا الموضوع تجلية لوجه الحق فيه.

وحيث إن الأصل في الأحكام القضائية أنها كاشفة وليست منشئة، إذ هي لا تستحدث جديداً ولا تنشئ مراكز أو أوضاعاً لم تكن موجودة من قبل، بل هي تكشف عن حكم الدستور أو القانون في المنازعات المطروحة على القضاء وترده إلى مفهومه الصحيح الذي يلزمه منذ صدوره الأمر الذي يستتبع أن يكون للحكم بعدم الدستورية أثر رجعي كنتيجة حتمية لطبيعته الكاشفة، بياناً لوجه الصواب في دستورية النص التشريعي المطعون عليه منذ صدوره، وما إذا كان هذا النص قد جاء موافقاً للدستور وفي حدوده المقررة شكلاً وموضوعاً، فتتأكد للنص شرعيته الدستورية ويستمر نفاذه، أم أنه صدر متعارضاً مع الدستور فينسلخ عنه وصفه وتنعدم قيمته بأثر ينسحب إلى يوم صدوره، وفضلاً عن ذلك فإن المشرع حين أجاز في قانون المحكمة الدستورية العليا إثارة المسألة الدستورية أثناء نظر إحدى الدعاوى أمام أي من جهات القضاء، أما من تلقاء نفسها أو بطريق الدفع من أحد الخصوم، وأوجب على الجهة القضائية - عند - الشك في عدم الدستورية - وقف الدعوى أو تأجيلها إنتظاراً لحكم المحكمة الدستورية العليا بالفصل في المسألة المثارة، إنما كان يبغى بذلك تحقيق فائدة للخصم في المنازعات الموضوعية التي أثير فيها الدفع الدستوري فيما لو قضى - بعدم الدستورية وهي منازعات تدور كلها حول علاقات وأوضاع سابقة بالضرورة على الحكم بعدم الدستورية، فإذا لم يكن لهذا الحكم أثر رجعي، لأصبح لزاماً على قاضي الموضوع - الذي أرجأ تطبيق القانون حين ساوره الشك في عدم دستوريته - أن يطبق ذات القانون بعد القضاء بعدم دستوريته مما يبابه المنطق القانوني

السليم ويتنافي مع الغرض المرتجى من الدفع بعدم الدستورية ولا يحقق لمبدي الدفع أية فائدة عملية، مما يجعل الحق في التقاضى - وهو من الحقوق العامة التي كفلها الدستور في المادة 68 منه للناس كافة - بالنسبة للمسألة الدستورية غير مجد ومجرداً من مضمونه، الأمر الذي ينبغى تنزيه المشرع عن قصد التردى فيه، وبالإضافة إلى ذلك فإن النص في المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا على عدم جواز تطبيق النص المقضى- بعدم دستوريته من اليوم التالى لنشر- الحكم بعدم الدستورية، وهو خطاب تشريعى موجه لجميع سلطات الدولة وللکافة للعمل بمقتضاه، ولما كان قاضى الموضوع هو من بين المخاطبين بهذا النص التشرىعى فإنه يكون متعيناً عليه عملاً بهذا النص ألا ينزل حكم القانون المقضى بعدم دستوريته على المنازعات المطروحة عليه من قبل، وذلك يؤكد قصد المشرع-ع في تقرير الأثر الرجعى للحكم بعدم الدستورية ويؤيد انسحابه على ما سبقه من علاقات وأوضاع نشأت في ظل القانون الذى قضى- بعدم دستوريته، وقد أعملت المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا هذه الرجعية على إطلاقها بالنسبة للنصوص الجنائية إلى حد إسقاط حجية الأمر المقضى- لتعلقها بالإدانة في أمور تمس الحريات الشخصية، فنصت على أنه " فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي، تعتبر الأحكام التى صدرت بالإدانة إستناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن ...."، أما في المسائل الأخرى- غير الجنائية- فيسرى عليها كذلك الأثر الرجعى للحكم بعدم الدستورية على ما سلف بيانه، ما لم يكن للعلاقات والأوضاع السابقة عليه أساس قانونى آخر ترتكن إليه ويحد من إطلاقه الرجعية عليها، وهو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا في تعليقها على نص المادة 49 منه، حيث جاء بها أن القانون " تناول أثر الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة، فنص على عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر- الحكم، وهو نص ورد في بعض القوانين المقارنة واستقر الفقه والقضاء على أن مؤداه هو عدم تطبيق النص ليس في المستقبل فحسب وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص، على أن يستثنى من هذا الأثر الرجعى الحقوق والمراكز التى تكون قد استقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضى أو بإنقضاء مدة تقادم، أما إذا كان الحكم بعدم

الدستورية متعلقاً بنص جنائي فإن جميع الأحكام التي صدرت بالإدانة إستناداً إلى ذلك النص تعتبر كأن لم تكن ولو كانت أحكاماً باتة" وهو ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة بحكمها الصادر في الدعوى الدستورية رقم 16 لسنة 3 قضائية بتاريخ 5 يونيو سنة 1982 وحكمها الصادر في الدعوى الدستورية رقم 48 لسنة 3 قضائية بتاريخ 11 يونيو سنة 1983.

لما كان ذلك، وكانت انتخابات مجلس الشعب قد أجريت بناء على نص تشريعي ثبت عدم دستوريته بالحكم الذي انتهت إليه المحكمة في الدعوى الماثلة، فإن مؤدى هذا الحكم ولازمه أن تكوين المجلس المذكور يكون باطلاً منذ انتخابه، إلا أن هذا البطلان لا يؤدي البتة إلى ما ذهب إليه المدعى من وقوع انهيار دستوري ولا يستتبع إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذته من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية، بل تظل تلك القوانين والقرارات والإجراءات قائمة على أصلها من الصحة، ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة، وذلك ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً أو يقضى - بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك ثمة وجه آخر غير ما بنى عليه هذا الحكم.

لهذه الأسباب حكمت المحكمة

بعدم دستورية المادة الخامسة مكرراً من القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم 188 لسنة 1986 فيما تضمنته من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردي ويكون انتخاب باقى الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية.

حق التقاضى ، دستور ، دستور

القضية رقم 6 لسنة 5 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

بالجلسة العلنية المنعقدة أول مارس سنة 1975 .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة برقم 6 لسنة 5 قضائية عليا " دستورية "

الوقائع

أقام المدعى ..... الدعوى رقم 1684 لسنة 24 القضائية أمام محكمة القضاء الإداري طالباً تعديل القرار رقم 1000/5 الصادر في 19 يونيو سنة 1969 وتسوية حالته بتعديل مرتبه على أساس الدرجة الرابعة اعتباراً من 1968/12/31 وهو التاريخ الذي رقى فيه زميله ..... إلى هذه الدرجة تأسيساً على أن القانون 35 لسنة 1967 قد أرجع أقدمية المدعى في الدرجة السادسة إلى 1958/1/23 في حين أن زميله المذكور لم يعين في الدرجة المذكورة إلا في 1958/2/5 وبجلسة 1974/1/21 دفع المدعى أمام محكمة القضاء الإداري، " هيئة التسويات " المنظورة أمامها الدعوى بعدم دستورية المادتين الرابعة والخامسة من القانون رقم 35 لسنة 1967 ، فقررت المحكمة التأجيل لجلسة 1974/4/1 ليتخذ المدعى إجراءات رفع الدعوى الدستورية .

وبتاريخ 27 من مارس سنة 1974 أقام المدعى هذه الدعوى ضد رئيس مجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للإصلاح الزراعي ورئيس مجلس الوزراء بصحيفة أودعها قلم كتاب هذه المحكمة وطلب فيها الحكم بعدم دستورية القانون 35 لسنة 1967 فيما جاء بمادته الرابعة من النص " على ألا يترتب على ذلك تعديل في المرتبات المحددة طبقاً للمادة الثالثة " .

وما نصت عليه المادة الخامسة من أنه " لا يترتب على تحديد الأقدمية وفقاً للمادة الرابعة حق الطعن على القرارات الإدارية الصادرة قبل العمل بهذا القانون " ، واستند المدعى إلى الأسباب الواردة في صحيفة دعواه ، وقدم مذكرة أصر فيها على طلباته .

وردت الحكومة على الدعوى بمذكرة قدمتها بجلسة التحضير في 6 يونية سنة 1974 طلبت فيها الحكم برفض الدعوى . وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً انتهت فيه على طلب الحكم برفض الدعوى .

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلسة 18 من يناير سنة 1975 وأرجئ إصدار الحكم لجلسة اليوم .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً .

وحيث إن المدعى يطلب الحكم بعدم دستورية المادة الرابعة من القانون رقم 35 لسنة 1967 بشأن تسوية حالات العاملين بالدولة في خصوص النص الآتي " على ألا يترتب على ذلك تعديل في المرتبات المحددة طبقاً للمادة الثالثة " وكذلك ما جاء في مادته الخامسة من أنه " لا يترتب على تحديد الأقدمية وفقاً للمادة الرابعة حق الطعن على القرارات الإدارية الصادرة قبل العمل بهذا القانون " وينعى المدعى على هذين النصين مخالفة الدستور للأسباب الآتية :

أولاً : إخلال نص المادة الرابعة من القانون رقم 35 لسنة 1967 المشار إليه بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة المقررين في الدستور ، وبيان ذلك أن المشرع استهدف بإصدار القانون رقم 35 لسنة 1967 تسوية حالة الموظفين الذين لم ينالوا حظهم في الإنصاف أسوة بزملائهم، وذلك بوضعهم على الدرجات المقررة لمؤهلاتهم .

وقد وضع المشرع قاعدة تنظيمية تقضى- بتحديد أقدمية المعينين قبل صدور هذا القانون على درجات من تاريخ دخول الخدمة أو الحصول على المؤهل أيهما أقرب .

ولكن الشارع جاء بقيد على هذه القاعدة في المادة الرابعة من القانون رقم 35 لسنة 1967 . وذلك بالنص على الا يترتب على تحديد الأقدمية تعديل في المرتبات ومقتضى هذا النص حرمان المدعى من التمتع بما يتمتع

به أقرانه الذين يعادلونه أو يلونه في الأقدمية ويحصلون على مرتبات أعلى ، مما يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص .

ثانياً : إن المادة الخامسة من القانون المذكور إذ تحظر الطعن في القرارات الإدارية الصادرة قبل العمل بهذا القانون فإنها تخل بحق التقاضي الذى كفله الدستور للناس كافة في المادة 68 منه .

ومن حيث إن الحكومة دفعت الدعوى أولاً بأن المدعى لا يستند هو وأمثاله أصحاب الحق في التسوية بمقتضى القانون رقم 35 لسنة 1967 إلى حق مقرر في الدستور بتسوية حالتهم على نحو معين .

وقد أجمعت الدساتير منذ سنة 1956 ، 1964 ، 1971 على النص على أن " يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات ، والإعانات ، والمكافآت ، التى تقرر على خزانة الدولة ، وينظم حالات الاستثناء منها والسلطات التى تتولى تطبيقها " ومقتضى ذلك أن الدستور لا يقيد المشرع في وضع ضوابط منح المرتبات بل إنه يبيح له الاستثناء منها وفق سلطته التقديرية ، وممارسة المشرع لهذه السلطة التقديرية لا يخضع فيها لرقابة المحكمة العليا .

وقد جاء نص المادة الرابعة المطعون فيها في نطاق السلطة التقديرية للمشرع ، أما نص المادة الخامسة فلا ينطوى على مصادرة حق التقاضي ولا يحصن القرارات الإدارية ضد الطعن بالإلغاء ، بل إنه يقرر قاعدة موضوعية مؤداها أن الأقدمية التى أنشأها القانون لا يجوز الاستناد إليها للطعن في القرارات الإدارية الصادرة قبل العمل بالقانون .

وهذا الذى أتى به النص تأكيداً لمبدأً مستقر في القضاء بعدم جواز الاستناد إلى الأقدمية التى ترتبها القاعدة المستحدثة للطعن في القرارات الصادرة قبل نفاذها ، وأنه لا يجوز سحب أثر الوقائع الجديدة على الماضى للنيل من قرارات إدارية صحيحة سابقة .

ومن حيث إن المادة الرابعة من القانون رقم 35 لسنة 1967 سالفه الذكر تنص على أن " تعتبر أقدمية هؤلاء العاملين من تاريخ دخولهم الخدمة أو

من تاريخ حصولهم على هذه المؤهلات أيهما اقرب ، على ألا يترتب على ذلك تعديل في المرتبات المحددة طبقاً للمادة الثالثة .

ويسرى هذا الحكم على العاملين الذين سبق حصولهم على الدرجات والفئات المقررة لمؤهلاتهم " .

ومن حيث إن الطعن بعدم دستورية النص المتقدم ذكره من المادة الرابعة من القانون رقم 35 لسنة 1967 المشار إليه مردود بما استقر عليه قضاء هذه المحكمة من أن المساواة التي يوجبها إعمال مبدأ تكافؤ الفرص تتحقق بتوافر شرطى العموم والتجريد في التشريعات المنظمة للحقوق فهي ليست مساواة حسابية ذلك لأن الشارع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط تحدد المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتمائل ظروفهم ومراكزهم القانونية ، وإذا اختلفت هذه الظروف بأن توافرت الشروط في البعض دون البعض الآخر انتفى مناط التسوية بينهم ، وكان لمن توافرت فيهم الشروط دون سواهم أن يمارسوا الحقوق التي كفلها الشارع لهم .

والتجاء الشارع إلى هذا الأسلوب في تحديد شروط موضوعية يقتضيها الصالح العام للتمتع بالحقوق لا تخل بشرطى العموم والتجريد في القاعدة القانونية لأنه إنما خاطب الكافة من خلال هذه الشروط .

ولما كان النص المطعون فيه يقضى بعدم جواز تعديل المرتبات المحددة طبقاً للمادة الثالثة تبعاً لتعديل الأقدمية فهو لا يفيد تمييزاً ولا تفرقة في معاملة من يسرى عليهم حكمه ممن تماثلت مراكزهم القانونية إذ جاء النص على عدم جواز تعديل المرتبات تبعاً لتعديل الأقدمية عاماً مجرداً شاملاً كافة العاملين الذين ينطبق عليهم هذا النص ، ومن ثم يكون غير مخالف للدستور .

يؤيد هذا النظر أن القانون رقم 35 لسنة 1967 سالف الذكر قد رتب في المادة الرابعة أقدمية اعتبارية أفاد منها المدعى برد أقدميته في الدرجة

المقررة لمؤهله الجامعى إلى تاريخ الحصول على المؤهل أثناء الخدمة وقد صدر هذا التشريع إعمالاً للمادة 73 من دستور سنة 1964 الذى صدر في ظله وهى تقضى- بأن " يعين القانون قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التى تقرر على خزانة الدولة وتنظيم حالات الاستثناء منها والسلطات التى تتولى تطبيقها " وقد رددت المادة 122 من الدستور القائم هذا النص .

ومن ثم يكون أثر الأقدمية الاعتبارية بالأا يترتب عليها تعديل في المرتبات المحددة طبقاً للمادة الثالثة من القانون المشار إليه على نحو ما ذهب إليه النص المطعون فيه مما يملكه الشارع تطبيقاً لأحكام الدستور .

ومن حيث إنه بالنسبة إلى الشطر الثانى من الطعن المبني على إهدار المادة الخامسة من القانون المذكور لحق التقاضى الذى كفله الدستور في المادة 68 فإن هذه المادة تنص على أن " لا يترتب على تحديد الأقدمية وفقاً للمادة الرابعة حق الطعن على القرارات الإدارية الصادرة قبل العمل بهذا القانون " ومفهوم هذا النص تقرير عدم أحقية العاملين المشار إليهم في الاستناد إلى الأقدمية الاعتبارية الجديدة لتسوية حالاتهم على أساس المراكز القانونية التى ترتبت على القرارات السابقة على تاريخ نفاذ القانون .

فهو لا يقرر حظراً على حق التقاضى ولا انتقاصاً من ولاية القضاء بل يقرر قاعدة موضوعية تستهدف استقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة بمقتضى قرارات إدارية صدرت صحيحة في وقت لم يكن لأولئك العاملين فيه حق في أقدميات يسمح بالطعن في القرارات المذكورة .

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى في شطريها لا تقوم على أساس سليم .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

يتعين رفضها وإلزام رافعها المصاريف ومقابل أتعاب المحاماة .

دستور - شريعة اسلامية - معاش

قضية رقم 25 لسنة 8 قضائية دستورية

نص الحكم

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 16 مايو سنة 1992 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 25 لسنة 8 قضائية " دستورية " .

الإجراءات

بتاريخ 29 أكتوبر سنة 1986 أودع المدعون صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة طالبين الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم 102 لسنة 1980 بسريان قانون التأمين الاجتماعى على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التى تساهم فيها .

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 بعد أن انتهت خدمتهم بالقوات المسلحة بإحالتهم إلى التقاعد واستحقوا عن عملهم بها معاشاتهم العسكرية ، التحقوا بالهيئة

العربية للتصنيع وعملوا بشركاتها وظلوا يجمعون بين رواتبهم من هذه الهيئة ومعاشاتهم العسكرية التي استحقوها طبقاً للقانون رقم 90 لسنة 1975 إلى أن صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 102 لسنة 1980 الذي نص في مادته الأولى على إلغاء المادة 18 من القانون رقم 150 لسنة 1976 في شأن حصانات وامتيازات الهيئة العربية للتصنيع والاتفاقيات المبرمة وفقاً لها ، وفي مادته الثانية على أن تسرى على العاملين بهذه الهيئة ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975 ، فأقاموا الدعوى رقم 85 لسنة 35 قضائية أمام محكمة القضاء الإداري طالبين الحكم بإلغاء القرار بقانون المشار إليه واعتباره كأن لم يكن ، وإذ قضت هذه المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى ، فقد أقاموا الدعوى رقم 9 لسنة 1983 برية والدعاوى المضمومة إليها أمام اللجنة القضائية لضباط القوات البرية طالبين أن ترد إليهم معاشاتهم العسكرية من تاريخ قطعها في 1 يونية سنة 1980 ، كما دفعوا بعدم دستورية القرار بقانون رقم 102 لسنة 1980 ، وإذ قدرت اللجنة جدية هذا الدفع وحددت لذلك ميعاداً لا يجاوز ثلاثة اشهر لرفع الدعوى الدستورية فقد أقاموا الدعوى الماثلة .

وحيث إن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 102 لسنة 1980 بسريان قانون التأمين الاجتماعي على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها ينص في مادته الأولى على أن : " تلغى المادة 18 من القانون رقم 150 لسنة 1976 المشار إليها والاتفاقيات المبرمة وفقاً لها " . وينص في مادته الثانية على أن : " تسرى على العاملين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975 .

ويختص صندوق التأمينات الذي تديره الهيئة العامة للتأمين والمعاشات بالتأمين على العاملين المشار إليهم " . وينص في مادته الثالثة على أن : " تسرى أحكام المادة 99 من القانون رقم 90 لسنة 1975 على أصحاب المعاشات العسكرية المعينين بالجهات المشار إليها في المادة السابقة . وفي حالة اختيار ضم مدة الخدمة العسكرية لمدة الخدمة المدنية طبقاً لحكم

المادة 36 من قانون التأمين الاجتماعى يعفي صاحب المعاش من رد المعاشات التى صرفت إليه وفقاً لأحكام اتفاقية التأمينات الاجتماعية المشار إليها " . وينتهى في مادته الرابعة والأخيرة إلى النص على نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية وأن تكون له قوة القانون وأن يعمل به من تاريخ نشره .

وحيث أن مؤدى نص المادة الأولى من القرار بقانون المطعون فيه ، إلغاء المادة 18 من قانون حصانات وامتيازات الهيئة العربية للتصنيع الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1976 والاتفاقيات المبرمة وفقاً لها ، ومن ثم إلغاء اتفاقية التأمينات الاجتماعية المعقودة بين جمهورية مصر- العربية والهيئة العربية للتصنيع بتاريخ 23 مايو سنة 1976 وكانت تنص في مادتها التاسعة على أن : " المؤمن عليهم الذين يتقاضون معاشات وقت بدء عملهم بالهيئة العربية للتصنيع وفقاً لقانون غير قانون التأمين يستمرون في صرف معاشهم وفقاً لقوانين التأمين والمعاشات التى كانوا يخضعون لها " .

كما أن ما قرره المادة الثالثة من القرار بقانون المطعون عليه من سريان حكم المادة 99 من قانون التقاعد والتأمين والمعاشات للقوات المسلحة الصادر بالقانون رقم 90 لسنة 1975 على أصحاب المعاشات العسكرية المعينين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التى تساهم فيها مؤداه أنه " إذا عين صاحب معاش في الجهاز الإدارى للدولة أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات والمؤسسات العامة أو وحدات القطاع العام أوقف صرف معاشه طوال مدة استخدامه اعتباراً من تاريخ استلامه العمل .

وحيث إن من بين ما ينعاه المدعون على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 102 لسنة 1980 المشار إليه خروجه على نطاق التفويض المخول لرئيس الجمهورية بمقتضى- أحكام القانون رقم 29 لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ، قولاً بأن القرار بقانون المطعون عليه صدر لتنظيم التأمينات الاجتماعية للعاملين في الهيئة العربية للتصنيع مستنداً في ذلك إلى القانون رقم 29 لسنة 1972 الذى عين الموضوعات التى يجرى التفويض فيها وحصرها في التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح وفي إصدار قرارات لها قوة القانون فيما يتعلق باعتمادات

التسليح والاعتمادات الأخرى اللازمة للقوات المسلحة ، ومن ثم يكون هذا التفويض قد استبعد من نطاقه موضوع القرار بقانون المطعون عليه ، وبالتالي جاء هذا القرار بقانون مجاوزاً حدود التفويض المخول لرئيس الجمهورية ومنتزعاً جانباً من الولاية التشريعية لمجلس الشعب دون سند من الدستور وبالمخالفة لأحكام المادتين 86 ، 108 منه .

وحيث إن هذا النعى في محله ، ذلك أن الأصل في نصوص الدستور - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أنها تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة وهي باعتبارها كذلك تتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين احترامها والعمل بموجبها باعتبارها أسمى القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها .

وإذ كان الدستور قد حدد لكل سلطة عامة وظائفها الأصلية وما تباشره من أعمال أخرى لا تدخل في نطاقها ، بل تعد استثناء يرد على أصل انحصار نشاطها في المجال الذي يتفق مع طبيعة وظائفها ، وكان الدستور قد حصر - هذه الأعمال الاستثنائية وبين بصورة تفصيلية قواعد ممارستها تعين على كل سلطة في مباشرتها لها أن تلتزم حدودها الضيقة ، وأن تردّها إلى ضوابطها الدقيقة التي عينها الدستور ، وإلا وقع عملها مخالفاً لأحكامه .

وحيث إن الدستور اختص السلطة التشريعية بسن القوانين وفقاً لأحكامه فنص في المادة 86 منه على أن يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وذلك كله على الوجه المبين في الدستور ، وكان الدستور بتحديدده لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية ووظائفها وصلاحياتها ، قد عين لكل منها التخوم والقيود الضابطة لولايتها بما يحول دون تدخل إحداها في أعمال السلطة الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي ناطها الدستور بها ، متى كان ذلك ، وكان الأصل أن تتولى السلطة التشريعية بنفسها مباشرة الوظيفة التي اختصها الدستور بها وأقامها عليها، إلا أن الدساتير المصرية جميعها كان عليها أن توازن ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولى كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً بضرورة

الترخيص للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في أن تمارس عند الضرورة وفي الأحداث الاستثنائية جانباً من الوظيفة التشريعية تمكيناً لها من تنظيم مسائل بعينها تكون اقدر على مواجهتها بتدابير تقتضيها المرونة تارة ، والسرعة والدقة والحسم طوراً آخر .

ولقد كان النهج الذى التزمته الدساتير المصرية على اختلافها - وعلى ضوء موجبات هذه الموازنة هو تخويلها السلطة التنفيذية - وبناء على تفويض من السلطة التشريعية في أحوال بذاتها تفرضها الضرورة وتمليها الأوضاع الاستثنائية - رخصة تشريعية في حدود ضيقة لا تتخلى السلطة التشريعية بموجبها عن ولايتها في مجال سن القوانين ، ولا ينفلت بها زمام هذا الاختصاص في يدها ، وإنما تتقيد ممارسة هذه الرخصة الاستثنائية بقيود وضوابط تكفل انحصارها في المجال المحدد لها وبما لا يخرجها عن الأغراض المقصودة منها باعتبار أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في نطاق التفويض الممنوح لها لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي ، بما مؤداه أن القيود والضوابط التى أحاط الدستور بها مباشرة السلطة التنفيذية لهذه الرخصة الاستثنائية غايتها أن تظل الولاية التشريعية - وكمبدأ عام - في يد السلطة الأصلية التى أقامتها هيئة الناخبين لممارستها، وأن يكون مرد الأمر دائماً إلى الشروط التى فرضها الدستور لجواز التفويض في بعض مظاهر هذه الولاية سواء تعلق الأمر بمناسبة التفويض ، أو بمحله ، أو بمدته ، أو الرقابة على كيفية تنفيذه ، وتوافر هذه الشروط مجتمعة هو مناط مباشرة السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص الاستثنائي ، وإليها تمتد الرقابة التى تباشرها هذه المحكمة على دستورية القوانين واللوائح للتحقق من قيامها في الحدود التى رسمها الدستور لها ، ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية - وهى من طبيعة استثنائية - إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها . وشروط التفويض هذه هى التى عنى الدستور القائم بيانها وتفصيل أحكامها في المادة 108 منه التى تنص على أن لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ،

ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة . وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها .

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون . وبذلك يكون الدستور قد أجاز التفويض التشريعي وخوله لرئيس الجمهورية في إطار عام هو ألا ينطوى التفويض على نقل الولاية التشريعية بأكملها أو في جوانبها الأكثر أهمية من الهيئة النيابية إلى السلطة التنفيذية أو التنازل عنها بإنابة جهة أخرى في ممارستها .

وفي إطار هذا الضابط العام حدد الدستور : مناسبة التفويض " فحصرها في قيام الضرورة والأوضاع الاستثنائية التي تدور معها على إقراره وحرص إمعاناً في الحيطة على أن تكون موافقة السلطة التشريعية على قانون التفويض بالأغلبية الخاصة التي تطلبها ممثله في ثلثي أعضائها لضمان أن يظل التفويض في حدود ضيقة لا تفريط فيها ، وأن يكون إقراره مرتبطاً بدواعيه الضاغطة مبرراً بها مستنداً إليها ، وعهد إلى السلطة التشريعية بأن تعين بنفسها " محل التفويض " في قانونه وذلك من خلال تحديدها القاطع للمسائل التي يتناولها وأسس تنظيمها لتتقيد السلطة التنفيذية بنطاق التفويض ولا تجاوزه إلى غير المسائل التي يشملها في موضوعه ، وجعل التفويض " موقوتاً " بميعاد معلوم " محدداً سلفاً أو قابلاً للتعين كي يمثل هذا الميعاد حداً زمنياً لا يجوز أن تتخطاه السلطة التنفيذية في ممارستها لاختصاصها الاستثنائي وإلا انطوى عملها على اقتحام للولاية التشريعية التي اختص الدستور بها الهيئة النيابية الأصلية ، وهو ما عززه الدستور حين أقام من السلطة التشريعية - التي جعل الدستور زمام إقرار القوانين وتعديلها وإلغائها بيدها - رقيباً على " مجاوزة السلطة التنفيذية لحدود التفويض أو التزامها بأبعاده " .

وذلك بما أوجبه المادة 108 من الدستور من أن تعرض على السلطة التشريعية التدابير التي اتخذها رئيس الجمهورية إعمالاً لقانون التفويض

وذلك في أول جلسة تدعى إليها بعد انتهاء مدته ، فإذا لم تعرض على السلطة التشريعية أو عرضت ولم تقرها ، زال ما كان لها من قوة القانون .

وكان ذلك ضماناً لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي في حدود القيود التي عينها الدستور حصراً لنطاقه وضبطاً لقواعده .

وحيث إنه متى كان ما تقدم ، وكان ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات لها قوة القانون مجاوزة بها محل التفويض لخروجها عن نطاق الموضوعات التي يجرى فيها ، تقع مخالفة للدستور لافتئاتها على ولاية السلطة التشريعية ، وكان البين من أحكام القرار بقانون رقم 102 لسنة 1980 المطعون فيه أنها تقرر سريان أحكام قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالقانون رقم 79 لسنة 1975 على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها ، وكانت هذه الهيئة وفقاً لاتفاقية تأسيسها متمتعة بالشخصية القانونية وتوخذ إنشاءها قيام قاعدة صناعية عربية تكفل إقامة وإثراء وتطوير الصناعات المتقدمة وتحقيق المصالح المشتركة للدول العربية المساهمة فيها على أسس فنية واقتصادية سليمة وذلك كله على الوجه المبين في نظامها الأساسي ، وكان إفصاح المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة ودولة قطر عن إرادتها الانسحاب من عضوية الهيئة ، قد أعقبه صدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 30 لسنة 1979 لمواجهة هذه الأوضاع الطارئة فنص هذا القرار بقانون على أن تظل الهيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية وفقاً للأحكام المقررة في قانون مركزها ومقرها ، كما تظل متمتعة باختصاصاتها وسلطاتها ومزاياها وحصاناتها التي كانت مقررة لها مع استمرارها في مزاولة نشاطها واستيفاء حقوقها والوفاء بالتزاماتها ، وكان القرار بقانون رقم 102 لسنة 1980 المطعون عليه قد انطوى في مادتيه الأولى والثالثة على إلغاء القاعدة التي كانت تقرر الحق في الجمع بين مرتب الوظيفة في الهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التي تساهم فيها وبين المعاش العسكري المستحق قبل التعيين فيها ، وكان هذا القرار بقانون - وعلى ما أوردته ديباجته بصريح عبارتها - قد صدر استناداً إلى أحكام القانون رقم 29 لسنة 1972 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ،

وليس ثمة دليل في الأوراق على ان رئيس الجمهورية أصدره بناء على قانون آخر ، وكانت المادة الأولى من القانون رقم 29 لسنة 1972 قاطعة في أن التفويض الصادر عن السلطة التشريعية وفقاً لأحكامه تحدد موضوعه في التصديق على الاتفاقيات الخاصة بالتسليح وفي إصدار قرارات لها قوة القانون فيما يتعلق باعتمادات التسليح والاعتمادات الأخرى اللازمة للقوات المسلحة ، وكان قانون التفويض المشار إليه قد صدر لاعتبارات أفصحت عنها المذكرة الإيضاحية حاصلها " أن الأمر بالنسبة إلى اتفاقيات التسليح يقتضى- وفقاً لنص المادة 151 من الدستور الحصول على موافقة مجلس الشعب وتصديقه عليها ، كما أن رفع تكاليف التسليح بالزيادة عما هو وارد بالموازنة العامة للدولة يقتضى وفقاً لنص المادة 116 من الدستور العرض على مجلس الشعب للحصول على موافقته التي يجب وفقاً للدستور أن تصدر بقانون ، وأنه على ضوء هذه الأحكام وما تقتضيه دواعى السرية الواجبة عند إبرام اتفاقيات التسليح وكذلك عند النظر في اعتمادات التسليح ولأنه من غير الملائم عرض المشروعات الخاصة بذلك ومناقشتها علانية ، فقد أعد مشروع القانون المرافق .

لما كان ذلك ، وكانت الموضوعات التي جرى بها التفويض الصادر بالقانون رقم 29 لسنة 1972 قد حددتها السلطة التشريعية على الوجه السالف بيانه في نطاق صلاحياتها الدستورية استجابة من جانبها لدواعى السرية المحيطة بها ، وكان موضوع القرار بقانون المطعون عليه منبت الصلة بها ، ولا ينزل منزلة المسائل التي تعلق بها قانون التفويض سواء من حيث طبيعتها أو أهميتها فإن القرار بقانون المطعون عليه يكون قد جاوز نطاق التفويض وصدر بالتالى غير مستند لأحكامه منتزعاً جانباً من الولاية التي تملكها السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور ومخالفاً من ثم للمادتين 86 ، 108 منه . ولا حاجة في القول بأن القرار بقانون المطعون فيه قد صدر ارتكناً إلى أحكام القانون رقم 49 لسنة 1974 وفي حدود أحكامه ، ذلك أن ما نص عليه هذا القانون من تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بالتصديق على الاتفاقيات المتعلقة بمشروعات الإنتاج الحربي وكذلك إصدار قرارات لها قوة القانون بالأحكام الخاصة بكل مشروع منها - غايته -

وعلى ما جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا القانون - تنفيذ ما تقتضيه استراتيجية التصنيع الحربى من إقامة صناعة حربية متطورة في إطار مشروعات الإنتاج الحربى التى تنفرد بطبيعتها الخاصة بالنظر إلى سريتها وحساسيتها وأهميتها للأمن القومى وعدم ملاءمة عرضها ومناقشتها علانية وبمراعاة تنظيمها دون تقييد بأحكام قانون استثمار امال العربى والأجنبى والمناطق الحرة - وهى أغراض لا يتصل بها القرار بقانون المطعون عليه ، ولا يمكن حمله عليها أو اعتباره مدخلاً إليها ، بما مؤداه مجاوزة ذلك القرار بقانون - وقد صدر في شأن يتعلق بالتأمينات الاجتماعية للعاملين بالهيئة العربية للتصنيع - حدود التفويض الصادر عن السلطة التشريعية ، وبطلانه بتمامه تبعاً لسقوط أحكامه بأكملها .

### فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 102 لسنة 1980 بـسريان قانون التأمين الاجتماعى على العاملين المصريين بالهيئة العربية للتصنيع ووحداتها الإنتاجية والشركات التى تساهم فيها ، وألزمت الحكومة المصرىوفات ، ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

### دستور

القضية رقم 1 لسنة 4 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة أول فبراير سنة 1975 م .

أصدرت الحكم الآتى

في القضية المقيدة بجدول المحكمة العليا برقم 1 لسنة 4 قضائية عليا " دستورية " .

أقام المدعى الدعوى رقم 1248 لسنة 1972 مدنى كلى أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية ضد وزراء الخزانة والعدل والإسكان بصفاتهم وضد محافظ القاهرة بصفته الرئيس الأعلى لمصلحة أملاك القاهرة طالباً بالحكم بتثبيت ملكيته لقطعة أرض كائنة بمدينة حلوان ومبينة بصحيفة الدعوى وشطب تسجيل محضر الحجز العقارى الإدارى الموقع على الأرض المذكورة في 14 من نوفمبر سنة 1961 ضد ..... (البائع له) واعتبار الحجز كأن لم يكن ، وقال بياناً للدعوى أنه اشترى قطعة الأرض المشار إليها من ..... بموجب عقد بيع رسمى موثق في 5 من نوفمبر سنة 1949 ووضع يده عليها منذ ذلك الحين دون منازعة ، وفي 10 من أغسطس 1971 باع هذه الأرض بعقد ابتدائى إلى .....، ولما تقدم المشتري لشهر العقد تبين أن العقار محجوز عليه بالطريق الإدارى منذ 14 من نوفمبر سنة 1961 ضد المالك السابق ..... وفاء لمبلغ 56 جنيهاً و770 مليماً قيمة نفقات ردم البرك التى كانت بالأرض وما نتج عنها من مصروفات احتمالية حتى شهر نوفمبر سنة 1963 ، وقد طلب المدعى شطب الحجز الإدارى نظير الوفاء بهذا المبلغ إلا أن جهة الشهر المختصة رفضت هذا الطلب فاضطر إلى رفع دعواه المدنية طالباً بالحكم له بتثبيت الملكية وشطب الحجز ، وقد طلبت الحكومة رفض الدعوى استناداً إلى أن الأرض موضوع النزاع كانت من بين المستنقعات التى صدر قرار من وزير الصحة في 27 يوليو سنة 1945 بالاستيلاء عليها وردمها وفقاً لأحكام الأمر العسكرى رقم 363 لسنة 1943 الصادر في 19 من يناير سنة 1943 بتقرير بعض التدابير لإزالة البرك والمستنقعات وغيرها من بيئات توالد البعوض ، ثم آلت ملكية هذه الأرض إلى الدولة إعمالاً لأحكام القرار بقانون رقم 177 لسنة 1960 المعدل بالقرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 في شأن البرك والمستنقعات التى قامت الحكومة بردمها قبل إتمام إجراءات نزع ملكيتها بعد العمل بالقانون رقم 76 لسنة 1946 بردم البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر بالإقليم المصري.

ورداً على ذلك دفع المدعى بعدم دستورية هذه التشريعات الثلاثة ، فحكمت محكمة جنوب القاهرة الابتدائية في 23 من يناير سنة 1973

بوقف الدعوى حتى تفصل المحكمة العليا في الدفع بعدم الدستورية ، ولهذا أقام المدعى دعواه هذه ضد المدعى عليهم في الخصومة المدنية مضافاً إليهم السيد رئيس مجلس الوزراء طالباً الحكم بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بعدم دستورية الأمر العسكرى رقم 363 لسنة 1943 والقانون رقم 177 لسنة 1960 المعدل بالقانون رقم 97 لسنة 1964 وذلك فيما تقضى به هذه التشريعات من أيلولة الأرض موضوع الدعوى رقم 1248 لسنة 1972 مدنى كلى جنوب القاهرة الابتدائية إلى الدولة خلافاً للقاعدة الدستورية المقررة بشأن حرمة الملكية الخاصة وعدم جواز المساس بها أو نزعها عن صاحبها إلا للمنفعة العامة وبعد اتخاذ إجراءات نزع الملكية ولقاء تعويض عادل مع إلزام المحكوم عليهم بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة ، وقدمت الحكومة مذكرة بدفاعها ساقته فيها الحجج والأسانيد التى تؤيد دستورية هذه التشريعات وطلبت الحكم برفض الدعوى مع إلزام المدعى المصروفات والأتعاب ، وأنتهت هيئة مفوضى الدولة في تقريرها المقدم في الدعوى إلى أنها ترى الحكم بعدم دستورية القانون رقم 97 لسنة 1964 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 177 لسنة 1960 فيما ينص عليه من أيلولة ملكية أراضى البرك التى ردمت بالتطبيق لأحكام الأمر العسكرى رقم 363 لسنة 1943 ولم تسدد تكاليف ردمها إن لن يتنازل عنها أصحابها إلى الدولة مع إلزام المدعى عليهم بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

وقد نظرت المحكمة الدعوى بجلسة 4 من يناير سنة 1975 على النحو المبين بمحضر الجلسة وقررت إرجاء الحكم لجلسة اليوم.

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

من حيث أن الدعوى إستوفت الأوضاع المقررة قانوناً.

ومن حيث إن المدعى يطلب الحكم بعدم دستورية الأمر العسكرى رقم 343 لسنة 1943 والقرار بقانون رقم 177 لسنة 1960 المعدل بالقرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 فيما تقضى- به هذه التشريعات من أيلولة الملكية الخاصة لبعض الأراضى إلى الدولة ، إستناداً إلى أنها تخالف القاعدة الدستورية المقررة في كافة الدساتير المصرية والتى تقرر للملكية الخاصة

حرمة بحيث لا يجوز المساس بها أو نزعها عن صاحبها إلا للمنفعة العامة وبعد اتخاذ إجراءات نزع الملكية المنصوص عليها في القانون ولقاء تعويض عادل ، وأن هذا المبدأ قد أقرته المادة الخامسة من الدستور المؤقت الصادر سنة 1958 وهو الذى صدر في ظلّه القرار بقانون رقم 177 لسنة 1960 المعدل بالقرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 ، كما أن الدستور القائم قد أكدّه في المادة 34 منه ، ولقد أهدرت التشريعات المطعون فيها هذه القاعدة الدستورية حين أجازت نزع الملكية جبراً عن أصحابها دون مراعاة للشروط والأحكام المشار إليها ، وآية ذلك ثلاثة أمور:

(أولاً) أن التشريعات المطعون فيها تقضى بأيلولة الملك الخاص إلى الدولة لغير منفعة عامة يصدر بتقريرها قرار من الوزير المختص وهو ما توجهه المادة الثانية من القانون رقم 577 لسنة 1954 في شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ، ولقد أفصحت المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 بأن الهدف من إصداره كان حماية الحقوق المالية التى نشأت للدولة نتيجة ما أنفقته لردم أراضي البرك والمستنقعات وفقاً لأحكام القانون رقم 76 لسنة 1946 والأمر العسكرى رقم 313 لسنة 1943.

(ثانياً) إن النصوص الدستورية المتعاقبة التى قررت حرمة الملكية الخاصة تشترط لنزعها جبراً عن مالكها أن يتم ذلك وفقاً للقانون ، وهذه العبارة لا تعنى إلا قانوناً واحداً هو قانون نزع الملكية للمنفعة العامة الذى يتعين دائماً إتباع الإجراءات التى نص عليها في هذه الصدد ، والتى لا تغنى عنها الإجراءات المنصوص عليها في التشريعات المطعون فيها.

(ثالثاً) أن شرط التعويض العادل التى حرصت كافة الدساتير على تقريره لقاء نزع الملكية قد أغفلته التشريعات موضوع الطعن إذ لم ينص أيها على إلزام الحكومة بأن تؤدى للمالك تعويضاً ما ، بل وقفت عند حد تقرير حق المالك في استرداد أرضه مقابل دفع قيمتها بعد ردمها أو تكاليف الردم أيهما أقل.

ومن حيث إن الحكومة طلبت الحكم برفض الدعوى تأسيساً على أن التشريعات المطعون فيها لا تتعارض مع المبادئ التى قررها الدستور بشأن

الملكية الخاصة ومنها : مبدأ خضوع الملكية بوجه عام لرقابة الشعب ، ومبدأ الوظيفة الاجتماعية للملكية الخاصة ، وأن هذه التشريعات ليست إلا مجموعة من القواعد المنظمة لأداء قطاع معين من الملكية الخاصة - هي أراضى البرك والمستنقعات - لوظيفتها الاجتماعية بما لا يتعارض مع الخير العام للشعب ، وقد نظمت هذه التشريعات كيفية نقل ملكية أراضى البرك والمستنقعات إلى الدولة تحقيقاً لمصلحة عامة هي الرعاية الصحية للمواطنين ، وبإجراءات مماثلة لإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يمثل قيمة الأرض الحقيقية ، ومن ثم تكون أيلولة هذه الأراضى إلى الدولة قد تمت وفقاً للشروط والأوضاع المنصوص عليها في المادة 34 من الدستور.

ومن حيث إنه بالنسبة إلى الأمر العسكرى رقم 363 لسنة 1943 ، وهو التشريع الأول المطعون فيه فقد صدر في 19 من يناير سنة 1943 بتقرير بعض التدابير لإزالة البرك والمستنقعات وغيرها من بيئات توالد البعوض ، وباستقراء نصوصه يتضح جلياً أنه لم يقضى- في أى منها بنزع ملكية هذه العقارات جبراً عن ملاكها ، وقصارى ما سنه في هذا الشأن هو تخويل وزير الصحة سلطة الاستيلاء على عقارات البيئات الصالحة لتوالد البعوض إذا لم يتعهد ملاكها أو واضعوا اليد عليها بردمها أو تجفيفها أو تعهدوا بذلك ولم ينفذوا تعهداتهم في مواعيد محددة (المادتان 2 و 3) وهذا الاستيلاء الذى شرعه الأمر العسكرى يختلف عن نزع الملكية من حيث طبيعته وخصائصه ونطاقه ، فبينما يؤدي نزع الملكية للمنفعة العامة إلى مراكز قانونية دائمة تتمثل في تجريد المالك من ملكه ليؤول نهائياً وبصفة مطلقة إلى الدولة ، فإن الاستيلاء على العقار لا يترتب عليه إلا مجرد رفع يد المالك أو الحائز عن العين المستولى عليها لتنتقل هذه الحيازة إلى الدولة لفترة محدودة تنتهى بإنهاء الغرض من الاستيلاء ، ويبين هذا النظر واضحاً في القانون رقم 577 لسنة 1954 في شأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والتحسينات والذى يفرق في أحكامه بين نزع الملكية والاستيلاء المؤقت على العقارات (المواد 16 و 17 و 18 من القانون سالف الذكر) .

ومن حيث إنه ولئن كان الأمر العسكرى المتقدم ذكره يخول الجهة الإدارية سلطة الإستيلاء على أراضى البرك والمستنقعات على هذا النحو إلا أنه لم ينف أو يمنع بقاء الأراضى المستولى عليها على ملك أصحابها ، إذ نص في المادة الخامسة منه على أن " يجرى تحصيل المصاريف التى تنفقها الحكومة فى أرض الغير بطريق الحجز الإدارى إلا إذا اختار صاحب العقار دفع المصاريف واسترداد العقار أو التنازل عنه للحكومة " وواضح من هذا النص أن المشرع يصف الأرض المستولى عليها بأنها أرض الغير وينظر إليها - حتى بعد صدور قرار الاستيلاء - باعتبارها لا تزال على ملك أصحابها ، بحيث ينفذ عليها فى مواجهتهم بطريق الحجز العقارى الإدارى ، وبحيث يجوز لهم التنازل عن ملكيتها للحكومة ، ومؤدى ذلك كله أن المشرع لم يتجه أصلاً إلى حرمان أصحاب الأراضى المستولى عليها من ملكيتها ومن ثم لا يكون تمت مساس بحرمة الملكية الخاصة ولا يكون الأمر العسكرى رقم 363 لسنة 1943 المطعون فيه مخالفاً للدستور.

ومن حيث إنه بالنسبة إلى قرارى رئيس الجمهورية بالقانون رقم 177 لسنة 1960 وبالقانون رقم 97 لسنة 1964 المعدل له ، فإن التأصيل التاريخى لنصوصهما وأحكامهما يقتضى الرجوع إلى القانون رقم 76 لسنة 1946 بدم البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر الذى صدر فى 16 من يوليو سنة 1946 الذى خول وزارة الصحة الحق فى نزع ملكية البرك والمستنقعات لتباشر ردمها أو تجفيفها بشرط أن تتبع فى ذلك الإجراءات المنصوص عليها فى قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ، وأجاز للمالك المنزوعة ملكيته على هذا النحو استردادها مقابل الوفاء بتكاليف الردم أو التجفيف ورد الثمن الذى يكون قد قبضه ، على أن يسقط هذا الحق إذا لم يستعمل فى ميعاد غايته سنة واحدة من تاريخ الإعلان عن إتمام الردم أو التجفيف ، وفى 5 من يونيو سنة 1960 صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 177 لسنة 1960 فى شأن البرك والمستنقعات التى قامت الحكومة بدمها بعد العمل بالقانون رقم 76 لسنة 1946 ونص فى مادته الأولى على أن " تؤول إلى الدولة ملكية أراضى البرك والمستنقعات التى ردمتها أو جففتها الحكومة بعد العمل بالقانون رقم 76 لسنة 1946 المشار

إليه وقبل أن تتم إجراءات نزع ملكيتها" وقد ثار اللبس حول تحديد مدلول العبارة الأخيرة من النص وهل توجب لأيلولة ملكية هذه الأراضي إلى الدولة أن تكون مسبقة بإجراءات نزع الملكية لم تتم فأصدر الشارع في 21 من مارس سنة 1964 القرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 بتعديل النص السابق لرفع هذا اللبس بما مؤداه أن تؤول الملكية إلى الدولة بحكم القانون" ودون حاجة إلى اتخاذ إجراءات نزع ملكيتها" ، كما نص في هذا التعديل على سريان حكم الأيلولة إلى الدولة على أراضى البرك التى ردمت بالتطبيق لأحكام الأمر العسكرى رقم 363 لسنة 1943 ولم تسدد تكاليف ردمها بعد أو لم يتنازل عنها أصحابها للحكومة " المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 ."

ومن حيث إن مقطع الفصل في دستورية التشريعين الأخيرين المطعون فيهما هو في بيان مدى موافقتهما أو مجافاتهما لقواعد حماية الملكية الخاصة كما أقرتها الدساتير التى تعاقبت منذ دستور سنة 1923 ، وآخرها المادة 34 من دستور سنة 1971 القائم والتى جرى نصها بأن " الملكية الخاصة مصونة ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون" ، ومؤدى هذا النص أن الدستور قد شرط لنزع الملك الخاص جبراً عن صاحبه شرطين أساسيين:

أولهما ألا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ،

وثانيهما: أن يكون ذلك لقاء تعويض ، ثم جاءت عبارة " وفقاً للقانون" لتتسحب على ما سبقها من عبارات ولتدل على أن الدستور قد ناط بالسلطة التشريعية تنظيم إجراءات تقرير المنفعة العامة ونزع الملكية وتقرير أساس التعويض وضماناته ، ولم يقيد الدستور السلطة التشريعية في هذا النص إلا بالشرطين المتقدم ذكرهما.

ومن حيث إنه عن شرط المنفعة العامة فإن هذه العبارة لا تعنى بالضرورة تخصيص العقار المنزوعة ملكيته لخدمة مرفق عام أو مشروع عام بحيث يفيد منه جميع المواطنين بطريق مباشر أو غير مباشر ، وإنما يكفي لتحقيق المنفعة العامة أن يكون نزع الملكية قد تم لضرورة عامة أو لصالح

عام يعلو على الصالح الخاصة للأفراد ، يؤيد هذا النظر نص المادة 32 من الدستور التي جعلت للملكية وظيفة اجتماعية وقضت بأن يكون استخدامها بما لا يتعارض مع الخير العام للشعب، أما بالنسبة لشرط التعويض فلكى يكون مقابلاً للملك المنزوع فإنه يتعين أن يكون عادلاً وأن يكون تقديره والتظلم منه محاطاً بضمانات قضائية.

ومن حيث إنه بإنزال هذه المعايير على القرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 المعدل للقرار بقانون رقم 177 لسنة 1960، يتبين أنه قد صدر على هدى من المبادئ التي أرستها المادة 34 من الدستور ، فهو ينص في مادته الأولى المعدلة على أن تؤول إلى الدولة بحكم القانون ملكية أراضي البرك والمستنقعات التي ردمتها أو جففتها الحكومة أو ستقوم بدمها أو تجفيفها بعد العمل بالقانون رقم 76 لسنة 1946 ، وقد شرع هذا الحكم لمنفعة عامة تتمثل في ضرورة تحقيق الرعاية الصحية للمواطنين بإزالة البرك والمستنقعات وبيئات توالد البعوض التي يتخلف أصحابها عن إزالتها سنوات طويلة رغم تعاقب التشريعات التي تهدف إلى إجبارهم على ذلك ، الأمر الذي يتعارض مع حسن استخدام الملكية ومع دورها الاجتماعي وعلى الخير العام للجماعة ، ولم يغفل المشرع تقرير التعويض العادل لقاء أيلولة الأرض إلى الدولة، إذ نص في جميع الأحوال على أن يكون انتقال ملكية هذه الأراضي إلى الدولة مقابل قيمتها الحقيقية قبل تاريخ البدء في ردمها أو تجفيفها ، وأجرى هذا الحكم على الأراضي التي كانت قد استولت عليها الدولة بالتطبيق لأحكام الأمر العسكري رقم 363 لسنة 1943 ، ثم فتح القانون باب التظلم والطعن في تقدير التعويضات أمام المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار وفقاً لإجراءات معينة ومواعيد محددة.

ومن حيث إنه لا يقدر في هذا النظر ما ينعاه الطاعن على القرار بقانون رقم 97 لسنة 1964 من أنه قد أعفي جهة الإدارة من اتخاذ إجراءات نزع الملكية المنصوص عليها في القانون رقم 577 لسنة 1954 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين مع أن هذا القانون دون سواه هو الذي عناه المشرع الدستوري بعبارة "وفقاً للقانون" الواردة بالمادة 34 ، وقد ترتب على ذلك كما يقول الطاعن أن أهدرت كافة الضمانات المنصوص عليها

في القانون المذكور ، وأخصها أن يكون تقرير المنفعة العامة بقرار من الوزير المختص يعلن بطريق النشر والاصق مع تنظيم حق ذوى الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق في الاعتراض على ما ينشر من بيانات عن العقارات وأسس التعويض ، وناط بجهة القضاء الفصل في هذه المعارضات ، لا يقدر هذا القول في وجهة النظر المتقدم ذكرها وذلك للأسباب الآتية:

(أولاً) أن عبارة " وفقاً للقانون" الواردة بالمادة 34 من الدستور لا تعنى قانوناً محدداً بذاته بل تعنى كل قانون تصدره السلطة التشريعية في شأن نزع الملكية للمنفعة العامة ، وآية ذلك أن القانون رقم 577 لسنة 1954 يخضع كأي قانون آخر للتعديل أو الإلغاء ، كما أنه ليس القانون الوحيد الذى ينظم إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة ، بل إن هناك قوانين أخرى عديدة قد سنت لهذا الغرض مثل القانون رقم 27 لسنة 1956 في شأن نزع ملكية الأحياء لإعادة تخطيطها وتعميرها ، والقانون رقم 63 لسنة 1974 في شأن حماية المؤسسات الكهربائية والقانون رقم 97 لسنة 1964 المطعون فيه.

(ثانياً) أنه إذا كان تقرير المنفعة العامة بقرار من الوزير المختص يعتبر بعد نشره ضماناً لذوى الشأن من الملاك وأصحاب الحقوق فإن تقرير هذه المنفعة بقانون تسنه السلطة التشريعية ويستكمل إجراءات إصداره ونشره يعد في صدد هذا الضمان أداة أقوى ولقد نهج القانون المطعون فيه هذا النهج إذ قرر المنفعة العامة لأراضى البرك والمستنقعات بطريقة ضمنية ولم يكن في حاجة إلى تقريرها صراحة بعد أن تكفل بذلك القانون رقم 71 لسنة 1946 بردم البرك والمستنقعات الذى أحال إليه القانون المطعون فيه في ديباجته ونصوصه ومذكراته الإيضاحية.

(ثالثاً) أنه بالنسبة إلى حقوق وضمانات ذوى الشأن فقد ذهب القانون المطعون فيه في هذا الخصوص إلى آفاق أبعد من القانون رقم 577 لسنة 1954 الذى يستمسك الطاعن بأهدابه ذلك أنه لم يقف عند حد إلزام وزير الإسكان بإصدار قرار بتحديد مواقع وحدود الأراضى ينشر بالجريدة الرسمية ، وتنظيم طرق التظلم والطعن في التقديرات والتعويضات أمام جهة القضاء

، بل زاد على ذلك رعاية أخرى للمالك بتقرير نظام الاسترداد العيني الذي كان قد استحدثه الأمر العسكري رقم 363 لسنة 1943 في شأن الأراضي المستولى عليها ثم شرعه القانون رقم 76 لسنة 1946 في شأن الأراضي التي تنزع ملكيتها وهو نظام مقتضاه منح المالك الحق في استرداد ملكية أرضه التي آلت إلى الدولة خلال ميعاد محدد ومقابل أداء قيمة الأرض أو تكاليف ردمها أيهما أقل ، فإذا كان المالك قد تراخى عن استخدام هذا الحق فإن هذا التراخي ينهض قرينة على أنه قد اختار التخلي عن ملكه مقابل التعويض.

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم ومن ثم يتعين رفضها مع إلزام المدعى بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماة.

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

برفض الدعوى وبإلزام المدعى بالمصروفات ومبلغ عشرين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة.

## دستور 2

القضية رقم 7 لسنة 2 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة أول مارس سنة 1975 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 7 لسنة 2 قضائية عليا " دستورية " .

اتهم المدعون الأول والثالث والرابع والخامس والسادس والخامس والعشرون والخامس والثلاثون والسادس والثلاثون والأربعون والحادى والأربعون والثانى والأربعون والثالث والأربعون وأخر توفى في قضية الجنحة رقم 11278 لسنة 67 الوائلى بأنهم في 20 من يونيه سنة 1967 بدائرة قسم الوائلى قاموا بنشاط كانت تباشره المحافل البهائية و مراكزها بأن قاموا بنشر الدعوة البهائية بتشكيل لجان لنشر- العقيدة البهائية وعقدوا اجتماعات بمساكنهم دعوا إليها الأفراد لاعتناق هذه العقيدة و طلبت النيابة العامة معاقبتهم طبقاً لأحكام القرار بقانون رقم 263 لسنة 1967 و قضت المحكمة بجلسة 6 من مايو سنة 1971 بانقضاء الدعوى العمومية بالنسبة إلى المتهم الذى توفى وحضوريا للمدعى الثالث والأربعون وغيايبا لباقي المتهمين بحبس كل منهم ستة شهور مع الشغل و كفالة عشرة جنيهاً وغرامة مائة جنيهاً فعرض المحكوم عليهم غيايبا في هذا الحكم وحضروا بجلسة 30 من سبتمبر سنة 1971 وفيها دفعوا بعدم دستورية القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 وقضت المحكمة بجلسة 23 من ديسمبر سنة 1971 بوقف السير في المعارضة حتى يفصل في الطعن بعدم الدستورية المرفوع أمام المحكمة العليا 0

كما اتهم المدعون الأول والثالث والرابع والخامس والسادس والثامن والتاسع والعاشر والحادى عشر- والثانى عشر- والثالث عشر- والرابع عشر- والخامس عشر- والسادس عشر- والعشرون والحادى والعشرون والثانى والعشرون والثالث والعشرون والثامن والثلاثون والتاسعة والثلاثون في قضية الجنحة رقم 4068 لسنة 65 الزيتون بأنهم في خلال عامى 1964 و1965 بالجمهورية العربية المتحدة قاموا بنشاط مما كانت تباشره المحافل البهائية ومراكزها بأن قاموا بنشر- الديانة البهائية بتشكيل لجان لنشر- العقيدة البهائية وعقدوا اجتماعات في مساكنهم دعوا إليها الأفراد لاعتناق هذه العقيدة و طلبت النيابة العامة معاقبتهم بالقرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 في شأن حل المحافل البهائية وقضت المحكمة بجلسة 27 من إبريل سنة 1967 بحبس المدعى الأول سنة مع الشغل وحبس كل من المدعين

الثالث والرابع والخامس والسادس والسادس عشر- ستة شهور مع الشغل وتغريم كل من المدعين التاسع والعاشر والحادي عشر والثاني عشر- والثالث عشر والرابع عشر والخامس عشر خمسين جنيهاً . وتغريم كل من المدعين الثامن عشر- والعشرين والحادي والعشرين والثاني والعشرين والثالث والعشرين والثامن والثلاثين والتاسعة والثلاثين عشرين جنيهاً ، فاستأنف المحكوم عليهم هذا الحكم وقيد استئنافهم برقم 1063 لسنة 1969 وبجلسة 22 من سبتمبر سنة 1971 دفع المدعى التاسع أمام المحكمة الاستئنافية بعدم دستورية القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 فقررت المحكمة تحديد مدة ثلاثين يوماً للمتهمين لرفع الدعوى أمام المحكمة العليا بعدم دستورية هذا القرار بقانون وحددت جلسة 10 من نوفمبر سنة 1971 ليقدم المتهمون الدليل على رفع تلك الدعوى ، وبهذه الجلسة قضت المحكمة بوقف الدعوى حتى يتم الفصل في الطعن بعدم الدستورية . وقد أقام المدعون هذه الدعوى بصحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة العليا في 13 من أكتوبر سنة 1971 قيدت برقم 7 لسنة 2 ق عليا دستورية وطلبوا الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 في شأن حل المحافل البهائية . وطلبت الحكومة الحكم أصلياً بعدم قبول الدعوى واحتياطياً برفضها مع إلزام رافعيها المصروفات ومقابل أتعاب المحاماة .

وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانوني وحدد لنظر الدعوى جلسة 2 ديسمبر سنة 1972 ، وتداولت الدعوى بالجلسات على النحو المبين بالمحاضر ثم تقرر إصدار الحكم في الدعوى بجلسة اليوم .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

من حيث أن المدعين الثاني والسابع والسابع عشر- والتاسع عشر- والرابع والعشرين والسادس والعشرين والسابع والعشرين والثامن والعشرين والتاسع والعشرين والثلاثين والحادي والثلاثين والثاني والثلاثين والثالث والثلاثين والرابع والثلاثين والسابع والثلاثين والثالث والأربعين لم يدفعوا أمام محكمة الجنح في قضية الجنحة رقم 11278 لسنة 1967 الوابلي وقضية الجنحة رقم 4086 لسنة 1965 الزيتون بعدم دستورية القرار بقانون

المطعون عليه ولم يلتزموا الأوضاع المقررة قانوناً فإن الدعوى تكون غير مقبولة بالنسبة إليهم .

ومن حيث إن الحكومة دفعت بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى باقى المدعين لأنهم لم يرفقوا بصحيفة الدعوى صورة من محضر- الجلسة التى أمرت فيها المحكمة بوقف الدعوى طبقاً للمادة الثانية من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا .

ومن حيث إن المدعين أرفقوا بصحيفة دعواهم حافظة مستندات ضمت صورة رسمية من محضر جلسة 30 من سبتمبر سنة 1971 في قضية الجنحة رقم 11278 لسنة 1967 الوايلى تفيد أن المدعين الأول والثالث والرابع والخامس والخامس والثلاثين والسادس والثلاثين والأربعين والحادى والأربعين والثانى والأربعين قد عارضوا في الحكم الغيابى الصادر بحبسهم ، وأن الأستاذ أحمد طلعت عبد العظيم المحامى الحاضر معهم دفع بعدم دستورية القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 والتمس تحديد موعد لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا ، وقدم المدعون بعد ذلك بجلسة التحضير في 12 من مارس سنة 1972 صورة رسمية من حكم محكمة الوايلى الصادر في 23 من ديسمبر سنة 1971 في قضية الجنحة المذكورة والقاضى بوقف السير في المعارضة حتى يفصل في الطعن المرفوع أمام المحكمة العليا .

كما ضمت حافظة مستندات المدعين التى أرفقوها بصحيفة الدعوى صورة رسمية من محضر جلسة 22 من سبتمبر سنة 1971 بدائرة الجنح المستأنفة بمحكمة القاهرة الابتدائية في قضية الجنحة رقم 1063 لسنة 1969 تفيد حضور المدعى التاسع ومعه الأستاذ لبيب معوض المحامى الذى دفع بعدم دستورية القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 طالباً وقف الدعوى والإذن برفع الأمر إلى المحكمة العليا فقررت المحكمة تحديد مدة ثلاثين يوماً للمتهمين لرفع الدعوى أمام المحكمة العليا بعدم دستورية القرار بقانون المشار إليه ، وحددت جلسة 10 من نوفمبر لسنة 1971 ليقدم المتهمون الدليل على رفع الدعوى ، وقدم المدعون بعد ذلك بجلسة التحضير في 12 من مارس سنة 1972 شهادة من نيابة شرق القاهرة بناء على طلب المدعى

الأول تفيد أن قضية اللجنة المستأنفة المذكورة حكم فيها بجلسة 10 من نوفمبر سنة 1971 بوقف الدعوى حتى يتم الفصل في الطعن رقم 7 لسنة 2 قضائية عليا .

ومن حيث إنه يبين مما تقدم أن المدعين المشار إليهم أرفقوا بصحيفة الدعوى صورة رسمية من محضرى الجلستين اللتين دفع في كليهما بعدم دستورية القرار بقانون المطعون فيه ، وقد رفع المدعوى الدعوى الدستورية أمام المحكمة العليا في الأجل الذى حددته لهم محكمة الجرح ومن ثم فإن الدعوى تكون قد استوفت أوضاعها الشكلية المقررة في القانون ولا محل لما تثيره الحكومة في هذا الصدد ، ويتعين لذلك الحكم برفض الدفع بعدم قبول الدعوى .

ومن حيث إن المدعين يطلبون الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 في شأن حل المحافل البهائية استناداً إلى الأوجه الآتية :

الوجه الأول : أن القرار بقانون المطعون فيه إذ قضى بحل المحافل البهائية ومراكزها ووقف نشاطها قد خالف الأصول الدستورية الخاصة بحرية الاعتقاد والمساواة بين المصريين ، فحرية الاعتقاد مطلقة وللإنسان مطلق الحرية في أن يعتنق ديناً دون آخر كما أن المصريين جميعاً سواء لدى القانون لا فرق في ذلك بين البهائى وغير البهائى ، وقد انطوى هذا التشريع على التمييز بينهما بينما يمارس غير البهائى شئون دينه حراً في معتقداته فإن البهائى ليس كذلك .

الوجه الثانى : أن هذا القرار بقانون هو إجراء مؤقت من إجراءات الطوارئ التى انتهت حالتها إذ أشار في ديباجته إلى القانون رقم 162 لسنة 1958 في شأن حالة الطوارئ وإلى قرار رئيس الجمهورية رقم 1174 لسنة 1958 باستمرار حالة الطوارئ مما يفيد أن هذا الإجراء التشريعى هو مجرد تدبير من تدابير الطوارئ التى رخص لرئيس الجمهورية في مباشرتها في حالة الطوارئ . ولما كانت هذه الحالة قد أنهيت بقرار رئيس الجمهورية رقم 126 لسنة 1964 الصادر في 24 من مارس سنة 1964 فإن القرار بقانون المطعون

عليه ينتهي حتماً بانتهائها ولا يعتبر دستورياً بعد هذا التاريخ إذ فقد سنده التشريعي .

الوجه الثالث : أن هذا القرار بقانون لم يعرض على مجلس الأمة في أول انعقاد له طبقاً لنص المادة 53 من دستور سنة 1958 .

ومن حيث إنه عن الوجه الأول فإنه يبين من الإطلاع على قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم 263 لسنة 1960 في شأن حل المحافل البهائية أنه يقضى- في المادة الأولى بحل جميع المحافل البهائية ومراكزها الموجودة بإقليمي الجمهورية ووقف نشاطها ويحظر على الأفراد والمؤسسات القيام بأى نشاط مما كانت تباشره هذه المحافل والمراكز وأيلولة أموالها وموجوداتها إلى الجهات التى يعينها وزير الداخلية بقرار منه مع فرض عقوبة على مخالفة أحكامه .

ومن حيث إنه يبين من استقصاء النصوص الخاصة بحرية العقيدة في الدساتير المصرية المتعاقبة أنها بدأت في أصلها بالمادتين الثانية عشرة والثالثة عشرة من دستور سنة 1923 وكانت أولاهما تنص على أن حرية العقيدة مطلقة ، وكانت الثانية تنص على أن تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب .

وتفيد الأعمال التحضيرية لهذا الدستور أن النصين المذكورين كانا في الأصل نصاً واحداً اقترحت له لجنة وضع المبادئ العامة للدستور مستهدية بمشروع للدستور أعده وقتئذ لورد كيرزون وزير خارجية إنجلترا التى كانت تحتل مصر وكان يجرى على النحو الآتي :

" حرية الاعتقاد الدينى مطلقة ، فلجميع سكان مصر الحق في أن يقوموا بحرية تامة علانية أو في غير علانية بشعائر أية ملة أو دين أو عقيدة مادامت هذه الشعائر لا تنافي النظام العام أو الآداب العامة " ، وقد اثار هذا النص معارضة شديدة من جانب أعضاء لجنة الدستور لأنه من العموم والإطلاق بحيث يتناول شعائر الأديان كافة في حين أن الأديان التى تجب

حماية شعائرها هي الأديان المعترف بها وهي الأديان السماوية الثلاثة الإسلام والمسيحية واليهودية واستقر الرأي على أن يكون النص مقصوراً على شعائر هذه الأديان فحسب فلا يسمح باستحداث أى دين وصيغ النص مجزأ في المادتين الثانية عشرة والثالثة عشرة اللذين تقدم ذكرهما وتضمنت الأولى النص على حرية العقيدة وتضمنت الثانية النص على حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد و..... و..... وظل هذان النصان قائمين حتى ألغى دستور سنة 1923 وحل محله دستور سنة 1956 وهو أول دستور للثورة فأدمج النصين المذكورين في نص واحد تضمنته المادة 43 وكان يجرى على النحو الآتي : " حرية الاعتقاد مطلقة وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو يناهز الآداب " ثم تردد هذا النص في دستور سنة 1958 ( في المادة 43 ) ثم دستور سنة 1964 ( في المادة 34 ) واستقر أخيراً في المادة 46 من الدستور القائم ونصها " تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية ) .

ومن حيث إنه يستفاد مما تقدم أن المشرع قد التزم في جميع الدساتير المصرية مبدأ حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية باعتبارهما من الأصول الدستورية الثابتة المستقرة في كل بلد متحضر فلكل إنسان أن يؤمن بما يشاء من الأديان والعقائد التي يطمئن إليها ضميره وتسكن إليها نفسه ، ولا سبيل لأى سلطة عليه فيما يدين به في قرارة نفسه وأعماق وجدانه . أما حرية إقامة الشعائر الدينية وممارستها فهي مقيدة بقيود أفصحت عنه الدساتير السابقة وأغفله الدستور القائم وهو " قيد عدم الإخلال بالنظام العام وعدم منافاة الآداب " ولا ريب أن إغفاله لا يعنى إسقاطه عمداً وإباحة إقامة الشعائر الدينية ولو كانت مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب . ذلك أن المشرع رأى أن هذا القيد غنى عن الإثبات والنص عليه صراحة باعتباره أمراً بديهياً وأصلاً دستورياً يتعين إعماله ولو أغفل النص عليه أما الأديان التي يحمى هذا النص حرية القيام بشعائرها فقد استبان من الأعمال التحضيرية لدستور سنة 1923 عن المادتين 12 ، 13 منه وهما الأصل الدستوري لجميع النصوص التي رددتها الدساتير المصرية المتعاقبة أن

الأديان التي تحمى هذه النصوص ومنها نص المادة 46 من الدستور الحالى حرية القيام بشعائرها إنما هى الأديان المعترف بها وهى الأديان السماوية الثلاثة .

ومن حيث إن العقيدة البهائية على ما أجمع عليه أئمة المسلمين ليست من الأديان المعترف بها ومن يدين بها من المسلمين يعتبر مرتدّاً ويبين من استقصاء تاريخ هذه العقيدة أنها بدأت في عام 1844 حين دعا إليها مؤسسها ميرزا محمد على الملقب بالباب في إيران عام 1844 معلناً أنه يستهدف بدعوته إصلاح ما فسد وتقييم ما اعوج من أمور الإسلام والمسلمين وقد اختلف الناس في أمر هذه الدعوة وعلى الخصوص في موقفها من الشريعة الإسلامية وحسماً لهذا الخلاف دعا مؤسسها إلى مؤتمر عقد في بادية " بدشت " بإيران في عام 1848 حيث أفصح عن مكنون هذه العقيدة وأعلن خروجها وانفصالها التام عن الإسلام وشريعته ، كما حفلت كتبهم المقدسة وأهمها كتاب البيان الذى وضعه مؤسس الدعوة ثم الكتاب الأقدس الذى وضعه خليفته ميرزا حسن على الملقب بالبهاء أو بهاء الله وقد صيغ على نسق القرآن الكريم بما يؤيد هذا الإعلان من مبادئ وأصول تناقض مبادئ الدين الإسلامى وأصوله كما تناقض سائر الأديان السماوية وشرعوا لأنفسهم شريعة خاصة على مقتضى عقيدتهم تهدر أحكام الإسلام في الصوم والصلاة ونظام الأسرة وتبتدع أحكاماً تنقضها من اساسها .

ولم يقف مؤسسو هذه العقيدة عند حد ادعاء النبوة والرسالة معلنين أنهم رسل يوحى إليهم من العلى القدير منكرين بذلك أن محمداً عليه الصلاة والسلام خاتم الأنبياء والمرسلين كما جاء في القرآن الكريم " ما كان محمداً أباً أحد من رجالكم ولكن رسول الله وخاتم النبيين " بل جاوزوا ذلك فادعوا الألوهية ثم خرجوا من مجال العقيدة الدينية إلى مجال السياسة المعادية للأمة العربية فضلاً عن الإسلام والمسلمين فبشوا في كتبهم بالدعوة الصهيونية معلنين أن بنى إسرائيل سيجتمعون في الأرض المقدسة حيث تكون " أمة اليهود التى تفرقت في الشرق والغرب والشمال والجنوب مجتمعة " .

ومن حيث إن القانون المطعون فيه وهو القرار بقانون رقم 263 لسنة 1960 في شأن حل المحافل البهائية يقضى- في مادته الأولى بحل جميع المحافل البهائية ومراكزها الموجودة في الجمهورية وبوقف نشاطها كما يقضى في المادة الثانية بأيلولة أموالها وموجوداتها ومراكزها إلى الجهات التي يعينها وزير الداخلية ، ويفرض في المادة الثالثة عقوبة جنائية على مخالفة أحكامه ويبين من هذه النصوص أن الشارع لم يتعرض لحرية العقيدة البهائية ولم يمسه من قريب أو بعيد وإنما عرض لمحافلهم التي يجتمعون فيها ويمارسون نشاطهم وشعائهم ويثون دعوتهم المخلة بالنظام العام ففضى بحلها وقاية للمجتمع من شر هذه الدعوى .

ولم يخالف الشارع في هذه النصوص أحكام الدستور وبيان ذلك :

( أولاً ) إن الحماية التي يكفلها الدستور لحرية إقامة الشعائر الدينية مقصورة على الأديان السماوية الثلاثة المعترف بها كما تفصح عن ذلك الأعمال التحضيرية للمادتين 12 و13 من دستور سنة 1923 التي تقدم ذكرها وهما الأصل التشريعي الذي ترجع إليه النصوص الخاصة بحرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية في الدساتير المصرية التي تلت هذا الدستور .

ولما كانت العقيدة البهائية ليست ديناً سماوياً معترفاً به فإن الدستور لا يكفل حرية إقامة شعائرها .

( ثانياً ) إن إقامة الشعائر الدينية لأى دين ولو كان ديناً معترفاً به مقيدة بالأ تكون مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب .

ولما كانت إقامة شعائر العقيدة البهائية مخلة بالنظام العام في البلد الذي يقوم في أصله وأساسه على الشريعة الإسلامية لا يكفل حمايتها .

( ثالثاً ) إن المحافل البهائية وفقاً للتكييف القانوني السليم هي جمعيات خاصة تخضع لأحكام القانون رقم 384 لسنة 1956 بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة وقد حظر الدستور إنشاء هذه الجمعيات متى كان نشاطها معادياً لنظام المجتمع ( المادة 55 من الدستور ) ونظام المجتمع هو النظام العام الذي تقدم ذكره .

ومن حيث إنه لا تعارض بين القرار بقانون المطعون فيه وبين مبدأ المساواة ذلك أن هذا المبدأ لا يعنى التماثل من جميع الوجوه بين جميع الأفراد وإن اختلفت مراكزهم القانونية والمساواة بينهم مساواة حسابية مطلقة وإنما يعنى هذا المبدأ عدم التمييز والتفرقة بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت بينهم هذه المراكز ولم يتضمن القرار بقانون المطعون عليه أى تمييز من هذا القبيل ومن ثم فلا سبيل للنعى عليه بالإخلال بمبدأ المساواة .

ومن حيث إنه عن الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 من ديسمبر سنة 1948 ووقعته مصر-، فإنه لا يعدو أن يكون مجرد توصية غير ملزمة وليست له قيمة المعاهدات الدولية المصدق عليها ، وحتى بالنسبة إلى هذه المعاهدات فإن صدور قانون داخلى بأحكام تغايرها لا ينال من دستوريتها ذلك أن المعاهدات ليست لها قيمة الدساتير وقوتها ولا تجاوز مرتبتها مرتبة القانون بذاته ، هذا فضلاً عن أن القرار بقانون المطعون فيه لا يناهض الإعلان العالمى لحقوق الإنسان فقد نصت المادة 29 منه في فقرتها الثانية على أن الفرد يخضع في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التى يقررها القانون لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها لتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديمقراطى ومن ثم فإنه متى اقتضت موجبات النظام العام في البلاد والذى يستمد حدوده أساساً من الشريعة الإسلامية حظر المحافل البهائية ووقف نشاطها فلا تثريب على هذا الحظر ولا تنافر بينه وبين الإعلان العالمى لحقوق الإنسان . ومن ثم يكون هذا الوجه غير قائم على أساس سليم .

ومن حيث إنه عن الوجه الثانى وهو أن القرار بقانون المطعون فيه يعتبر إجراء من إجراءات الطوارئ التى انتهت حالتها فإنه يبين من الاطلاع على هذا القرار بقانون أنه صدر بهذا العنوان " قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 263 لسنة 1960 " وقد نص في ديباجته على صدوره باسم الأمة واستناداً إلى الدستور المؤقت كما نصت المادة الخامسة منه على أن ينشر- هذا القانون في الجريدة الرسمية وهذه سمات القرارات بقوانين . أما الإشارة

في ديباجته إلى القانون رقم 162 لسنة 1958 في شأن حالة الطوارئ وإلى قرار رئيس الجمهورية رقم 1174 لسنة 1958 باستمرار حالة الطوارئ فإنها لا تخلع عن القرار بقانون وصفه هذا وتجعله مجرد أمر من أوامر الطوارئ الموقوتة بطبيعتها ولا تعنى أكثر من استظهار سبب من الأسباب التي استوجبت إصداره ويكون ما يثيره المدعون في هذا الوجه على غير أساس.

ومن حيث إنه عن الوجه الثالث القائم على أن القرار بقانون المطعون فيه لم يعرض على مجلس الأمة في أول انعقاد له فقد دفعت الحكومة بعدم قبول هذا الوجه لأن المدعين لم يثيروه إلا بجلسة التحضير على خلاف ما تقضى به المادة الثانية من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا من وجوب بيان الأسباب التي يبنى عليها الطعن بعدم الدستورية في صحيفة الدعوى ذاتها .

ومن حيث إن المادة الثانية من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم 66 لسنة 1970 إذ نصت على أنه " يتعين أن تتضمن صحيفة دعوى الدستورية بيان النص القانوني وأوجه مخالفته الدستور " فهي لم تحظر إبداء أسباب إضافية أو تمنع استظهار أوجه مخالفة للدستور لم تتضمنها صحيفة الدعوى فلا يحال بين المحكمة أو المدعى وبين استظهار أسباب أخرى غير ما تضمنته صحيفة الدعوى ، وللمحكمة أن تبسط رقابتها كاملة في هذا الشأن ، ذلك أن الحكم بالدستورية من قبل المحكمة وهو ملزم لجميع جهات القضاء يعنى سلامة التشريع من جميع الوجوه وبراءته من جميع المثالب وأسباب البطلان وهو ما لا سبيل إليه إن قيل بقصر الدعوى على الأسباب المعلنة بصحيفتها ومن ثم فإن هذا الدفع يكون غير قائم على أساس .

ومن حيث إنه عن موضوع هذا الوجه فإن دستور سنة 1958 قد نص في مادته الثالثة والخمسين على أن لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة إذا دعت الضرورة إلى اتخاذه في غياب المجلس على أن يعرض عليه فور انعقاده . فإذا اعترض المجلس على

ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ماله من أثر من تاريخ الاعتراض .

ويستفاد من هذا النص أنه وإن أوجب عرض ما يصدره رئيس الجمهورية من تشريعات تطبيقاً له على مجلس الأمة فور انعقاده ، إلا أنه لم يفرض جزاء لعدم العرض وذلك خلافاً لمسلك الشارع في سائر الدساتير الأخرى سواء السابقة على هذا الدستور أو اللاحقة له ( المادة 41 من دستور سنة 1923 والمادة 41 من دستور سنة 1930 والمادة 135 من دستور سنة 1956 والمادة 119 من دستور سنة 1964 والمادة 147 من دستور سنة 1971 ) إذ نصت جميعها على أن هذه القرارات بقوانين إذا لم تعرض على المجلس النيابي زال ما كان لها من قوة القانون ، وهذه المغايرة في الحكم بين دستور سنة 1958 وسائر الدساتير الأخرى تدل على أن الشارع في هذا الدستور قصد ألا يترتب ذلك الأثر على مجرد عدم عرض القرارات بقوانين على مجلس الأمة بل أوجبه فقط في حالة اعتراض المجلس عليها بالأغلبية التي نص عليها وهي أغلبية ثلثي أعضائه ، ومن ثم فإن هذا الوجه يكون غير قائم على أساس سليم .

ومن حيث إنه يخلص من كل ما تقدم أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم فيتعين رفضها مع إلزام رافعيها المصروفات ومصادرة الكفالة .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

( أولاً ) بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى المدعين الثاني والسابع والسابع عشر- والتاسع عشر- والرابع والعشرين والسادس والعشرين والسابع والعشرين والثامن والعشرين والتاسع والعشرين والثلاثين والحادي والثلاثين والثاني والثلاثين والثالث والثلاثين والرابع والثلاثين والسابع والثلاثين والثالث والأربعين .

( ثانياً ) برفض الدفع بعدم قبول الدعوى بالنسبة إلى باقي المدعين ورفض الدفع بعدم قبول الوجه الثالث من الدعوى .

( ثالثاً ) برفض الدعوى وإلزام المدعين المصروفات ومبلغ ثلاثين جنيهاً  
مقابل أتعاب المحاماة ومصادرة الكفالة .

مرتبات - تفويض تشريعى ، حظر التقاضى ، دستور ، دعوى دستورية ،  
لوائح تفويضية

القضية رقم 1 لسنة 3 قضائية عليا دستورية

باسم الشعب

المحكمة العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة 3 من نوفمبر سنة 1973 م .

أصدرت الحكم الآتي

في القضية المقيمة بجدول المحكمة العليا برقم 1 لسنة 3 قضائية عليا "  
دستورية " .

الوقائع

أقام المدعون الدعوى رقم 2801 لسنة 1971 عمال كلى جنوب القاهرة  
ضد رئيس مجلس إدارة بنك مصر- يطلبون الحكم بتطبيق الحد الأدنى  
للمرتبات طبقاً لما ورد في الجدول المرفق بلائحة نظام موظفي وعمال  
الشركات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 وقد دفع  
بنك مصر الدعوى قائلاً أن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة  
1968 في شأن عدم أحقية العاملين بشركات القطاع العام في تقاضى الحد  
الأدنى للمرتبات المقررة في لائحة نظام موظفي وعمال الشركات الصادرة  
بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 يحظر على العاملين الذين  
طبقت في شأنهم أحكام اللائحة المذكورة الاستناد إلى الحد الأدنى المقرر في  
الجدول المرفق لهذه اللائحة للمطالبة برفع مرتباتهم أو إعادة تسوية

حالاتهم أو صرف فروق عن الماضي وقد سرى العمل بهذا القرار بقانون اعتباراً من تاريخ العمل باللائحة المذكورة .

وبجلسة 3 من يناير سنة 1972 دفع المدعون بعدم دستورية القرار بقانون المشار إليه فقررت المحكمة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 28 من فبراير سنة 1972 ليقدم المدعون ما يدل على طعنهم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 أمام المحكمة العليا وأقام المدعون هذه الدعوى بعريضة أودعت قلم كتاب المحكمة العليا في 24 من فبراير سنة 1972 يطلبون الحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 للأسباب المبينة في عريضة الدعوى .

وبجلسة 28 من فبراير سنة 1972 قررت محكمة القاهرة الابتدائية تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 27 من مارس سنة 1972 ليقدم المدعون ما يدل على الطعن بعدم الدستورية وفي تلك الجلسة قدم المدعون ما يدل على ذلك فقررت المحكمة وقف الدعوى حتى تفصل المحكمة العليا في الدفع بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 وقدم بنك مصر مذكرة طلب فيها الحكم أصلياً بعدم قبول الدعوى لانتفاء مصلحة المدعين في رفعها واحتياطياً برفضها مع إلزام المدعين المصروفات كما قدمت إدارة قضايا الحكومة مذكرتين طلبت فيهما الحكم : أصلياً بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل التقرير بوقف الدعوى الأصلية واحتياطياً بعدم قبول الدعوى لانعدام مصلحة المدعين فيها ومن باب الاحتياط الكلى الحكم برفض الدعوى مع إلزام المدعين المصروفات .

وقدمت هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانونى وحدد لنظر الدعوى جلسة 2 من يونية سنة 1973 وتداولت الدعوى بالجلسات ثم قررت المحكمة بجلسة 6 من أكتوبر سنة 1973 إرجاء النطق بالحكم في الدعوى إلى جلسة اليوم .

المحكمة بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات والمداولة.

أولاً: عن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها قبل التقرير بوقف الدعوى الموضوعية .

من حيث إن مبنى هذا الدفع أن الاستفادة من نص البند 1 من المادة 4 من قانون المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 1969 أن رفع الدعوى الدستورية يتعين أن يكون لاحقاً لوقف الدعوى الأصلية وخلال الميعاد الذى تحدده المحكمة يؤيد ذلك ما أوجبه المادة 2 من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا الصادر بالقانون رقم 66 لسنة 1970 من إرفاق صورة رسمية من محضر الجلسة التى أمرت فيها المحكمة بوقف الدعوى بعريضة الدعوى الدستورية .

ولما كانت هذه الدعوى قد رفعت بعريضة أودعت قلم كتاب المحكمة العليا في 24 من فبراير سنة 1972 قبل صدور قرار محكمة الموضوع بوقف الدعوى في 27 من مارس سنة 1972 فإن الدعوى الدستورية تكون قد رفعت دون مراعاة الأوضاع التى رسمها القانون ويتعين لذلك عدم قبولها .

ومن حيث إن هذا الدفع مردود بأن البند 1 من المادة 4 من قانون المحكمة العليا المشار إليه ينص على أن " تختص المحكمة العليا بالفصل دون غيرها في دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم .

وتحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعاداً للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا ويوقف الفصل في الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا في الدفع فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن " .

ويستفاد من هذا النص أن اتصال المحكمة العليا بالدعوى الدستورية يكون بإبداء الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع ثم إقامة الدعوى الدستورية أمام المحكمة العليا خلال الأجل الذى تحدده محكمة الموضوع لهذا الغرض ، أما وقف الدعوى الموضوعية فليس شرطاً لقبول الدعوى وإنما هو نتيجة لتقدير جدية الدفع وضرورة الفصل فيه قبل الحكم في الدعوى

الأصلية مما يقتضى وقف السير في هذه الدعوى حتى تحسم المحكمة العليا النزاع بشأن الدستورية ، أما ما أوجبه المادة الثانية من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا المشار إليه من إرفاق صورة رسمية من محضر- الجلسة الذى أمرت فيه المحكمة بوقف الدعوى بعريضة الدعوى الدستورية فإنما يقصد به مجرد الاستيثاق من استيفاء الإجراءات التى أوجب القانون استيفاءها قبل رفع الدعوى الدستورية .

ومن حيث إنه يبين من الأوراق أن المدعين أقاموا الدعوى رقم 2801 لسنة 1971 عمال كلى جنوب القاهرة ودفعوا بجلسة 3 من يناير سنة 1972 بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 فقررت المحكمة تأجيل نظر الدعوى إلى جلسة 28 من فبراير 1972 ليقدم المدعون ما يدل على طعنهم بعدم الدستورية فأقام المدعون هذه الدعوى بعريضة أودعت قلم كتاب المحكمة العليا في 24 من فبراير سنة 1972 ثم صدر بعد ذلك قرار محكمة القاهرة الابتدائية في 27 من مارس سنة 1972 بوقف الدعوى ، وقد قدم المدعون شهادة رسمية من محكمة القاهرة الابتدائية تتضمن ذلك ومن ثم تكون الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً ويكون الدفع غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

ثانياً: عن الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام المصلحة فيها :

من حيث أن مبنى هذا الدفع أن الاستجابة إلى ما يطلبه المدعون والحكم بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 لا تجديهم في الدعوى الموضوعية المقامة منهم بطلب الحكم بتطبيق الحد الأدنى للمرتبات طبقاً لما ورد في الجدول المرافق للائحة نظام موظفي وعمال الشركات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 ، ذلك أن المحكمة العليا ذهبت في قرار التفسير رقم 1 لسنة 2 القضائية الصادر في 5 من يونية سنة 1971 والمملزم لجميع جهات القضاء طبقاً للمادة 31 من قانون الإجراءات والرسوم أمام المحكمة العليا المشار إليه إلى أن مناط استحقاق العاملين بالشركات للحد الأدنى المنصوص عليه في الجدول المرافق للائحة الملغاة طبقاً لأحكام هذه اللائحة هو أن تكون وظائف هؤلاء

العاملين قد تم توصيفها وتقييمها وتصنيفها في فئات أو مجموعات مع تحديد الحدين الأدنى والأقصى لمرتبات كل فئة أو مجموعة وفقاً لجدول ترتيب الوظائف التي تضعها مجالس إدارة الشركات ولما كانت عمليات التوصيف والتقييم والتصنيف لم تتم حتى تاريخ إلغاء اللائحة فإنه لم يكن من شأن العمل بها أثناء مدة سريانها استحقاق هؤلاء العاملين للحدود الدنيا للمرتبات المنصوص عليها في الجداول المرافقة لها وذلك ما قضى به القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 في مادته الأولى ومفاد هذا أن العاملين المشار إليهم لم يكن لهم أصلاً حق في الحد الأدنى للمرتبات طبقاً لما ورد في الجدول المرافق لللائحة نظام موظفي وعمال الشركات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 حتى يمكن الاحتجاج به خلال مدة سريان تلك اللائحة قبل صدور القرار رقم 51 لسنة 1968 ومن ثم فإن القضاء بعدم دستورية هذا القرار بقانون لن يجدى المدعين ولا تكون لهم ثمة مصلحة في الدعوى تسوغ قبولها .

ومن حيث إن هذا الدفع مردود بأن طعن المدعين في قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 المشار إليه يستهدف القضاء بعدم دستوريته وما يترتب على ذلك من آثار تتمثل في عدم نفاذ هذا القرار بقانون وقرار التفسير المكمل له بحيث تصبح الحقوق التي يدعون أنهم يستمدونها من اللائحة الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 خلال مدة سريانها محكومة بهذه اللائحة دون سواها وبجدول المرتبات والوظائف الملحق بها مما يتيح لمحكمة الموضوع إنزال أحكام اللائحة المذكورة على دعواهم غير مقيدة في هذا الشأن بأحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 51 لسنة 1968 السالف ذكره وقرار التفسير المكمل له ومن ثم تكون للمدعين مصلحة في الطعن بعدم دستورية هذا القرار بقانون ويكون الدفع بعدم قبول الدعوى الدستورية لانعدام المصلحة غير قائم على أساس سليم متعيناً رفضه .

ثالثاً: عن الموضوع :

من حيث إن الدعوى قد استوفت الأوضاع المقررة قانوناً .

ومن حيث إن المدعين يطلبون الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 المشار إليه استناداً إلى أربعة أسباب : أولها أن القرار بقانون المذكور قد صدر بمقتضى التفويض الصادر لرئيس الجمهورية بالقانون رقم 15 لسنة 1967 وقد حدد هذا القانون مجال التفويض ، فقصره على الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة الإمكانيات البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطنى ومن ثم فإن ما تضمنه القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 يخرج عن نطاق هذا التفويض .

ومن حيث إن هذا السبب مردود بأن القانون رقم 15 لسنة 1967 بتفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ينص في مادته الأولى على أن " يفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية القائمة في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربي والاقتصاد الوطنى وبصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية " وينص القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 الصادر بناء على قانون التفويض المشار إليه في المادة الأولى منه على أنه " مع عدم الإخلال بالأحكام القضائية النهائية لا يجوز للعاملين الذين سرت في شأنهم لائحة نظام موظفي وعمال الشركات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 الاستناد إلى الحد الأدنى المقررة في الجدول المرافق لهذه اللائحة للمطالبة برفع مرتباتهم أو إعادة تسوية حالاتهم أو صرف أية فروق عن الماضى " كما نص في مادته الثانية على أن " يعمل بهذا القرار بقانون من تاريخ العمل بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 المشار إليه . " وقد كشفت المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون عن مبررات إصداره فأشارت إلى أن الجمعية العمومية للقسم الاستشارى لمجلس الدولة رأت بجلستها المنعقدة في 27 من يناير سنة 1965 أنه ليس من شأن العمل بأحكام هذه اللائحة أن يستحق العاملون راتباً شهرياً مقداره عشرون جنيهاً ، بداية مربوط وظائف الكادر العالى لأن مناط استحقاق هذا المرتب أن تكون الوظيفة التي يشغلها العامل من وظائف الكادر العالى وفقاً للجدول الذي يضعه مجلس إدارة الشركة بالتطبيق للمادة الثالثة من اللائحة المشار إليها ،

وأنه بدون وضع هذا الجدول لا يتسنى اعتبار وظيفة ما من وظائف الكادر العالى ، إلا أن بعض العاملين رفعوا دعاوى طلبوا فيها منحهم الحد الأدنى المشار إليه وقد أجابهم القضاء إلى طلباتهم وتأييد هذا القضاء استثنائياً وأن من شأن ذلك إذا طبق على العاملين الذين يتساوون في مراكزهم القانونية مع الذين حصلوا على أحكام قضائية نهائية " أن يثقل بعض شركات القطاع العام بأعباء مالية قد لا تسعفها ظروفها إلى الوفاء بها لذلك فقد أوصت اللجنة الوزارية للشئون التشريعية والتنظيم والإدارة بجلستها المنعقدة في 23 من يناير سنة 1968 بإعداد مشروع يؤيد وجهة النظر التي انتهت إليها الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة " .

ومن حيث إنه يبين من ذلك أن المشرع أصدر هذا التشريع تأييداً لوجهة النظر التي انتهت إليها الجمعية العمومية للقسم الاستشارى بمجلس الدولة خشية أن يترتب على الاسترسال في الأخذ بوجهة النظر المخالفة أن تثقل بعض شركات القطاع العام بأعباء مالية قد لا تسعفها ظروفها في الوفاء بها ، فكشف بذلك عن أن هدف هذا التشريع هو دعم الاقتصاد القومى باعتبار أن شركات القطاع العام من أهم أجهزة الدولة التي تضطلع بالمسئولية الرئيسية في تنفيذ خطة التنمية ( المادتان 13 من دستور سنة 1964 و 30 من الدستور القائم ) وأن ما يصيبها من اختلال في توازنها المالى ينعكس أثره على الاقتصاد القومى ومن ثم يكون القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 قد صدر في النطاق الذى حدده القانون رقم 15 لسنة 1967 المشار إليه .

ومن حيث إن حاصل السبب الثانى من أسباب الطعن أن القرار بقانون المشار إليه قد حظر الالتجاء إلى القضاء للمطالبة بالحد الأدنى المقرر في الجدول المرافق لللائحة نظام موظفي وعمال الشركات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم 1598 لسنة 1961 مع الارتداد بالحظر إلى تاريخ العمل باللائحة في 31 من أكتوبر سنة 1961 ، وهذا المنع من التقاضى محظور طبقاً لأحكام الدساتير المتعاقبة .

ومن حيث إن هذا القول مردود بأن القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 المشار إليه لم يتضمن حظراً على التقاضى وإنما تضمن قاعدة موضوعية تقرر

عدم أحقية العاملين في الحد الأدنى للمرتبات المنصوص عليها في اللائحة الملغاة دون مساس بحق التقاضي ذاته ، فهذا الحق لا يزال متاحاً للعاملين ، ولا يتعارض مع هذا الحق التزام المحاكم بالقاعدة الموضوعية المشار إليها إذا ما عرض النزاع عليها .

ومن حيث إن حصل السبب الثالث من أسباب الطعن أن القرار بقانون المطعون فيه ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص حيث استثنى الأحكام القضائية النهائية ففرق بذلك بين من بادر إلى التقاضي وحصل على حكم نهائي وبين من لم يحصل على هذا الحكم .

ومن حيث إن هذا السبب مردود بما جرى به قضاء المحكمة العليا من أن المساواة التي نصت عليها المادة 40 من الدستور الحالي والتي رددتها الدساتير السابقة تتحقق بتوافر شرطي العموم والتجريد في التشريعات المنظمة للحقوق ولكنها ليست مساواة حسابية ، ذلك لأن المشرع يملك بسلطته التقديرية لمقتضيات الصالح العام وضع شروط تتحدد بها المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون بحيث إذا توافرت هذه الشروط في طائفة من الأفراد وجب إعمال المساواة بينهم لتمثل ظروفهم ومراكزهم القانونية ، وإذا اختلفت هذه الظروف بأن توافرت الشروط في البعض دون البعض الآخر ، انتفي مناط التسوية بينهم ، وكان لمن توافرت فيهم الشروط دون سواهم أن يمارسوا الحقوق التي كفلها المشرع لهم ، ولما كان القرار بقانون المطعون فيه لم يمس حقوقاً تقررت بأحكام قضائية نهائية احتراماً لحجية هذه الأحكام ، وكان ما يثار بشأن إعمال مبدأ المساواة هو التسوية بين من صدرت لهم أحكام قضائية نهائية ومن لم تصدر لهم مثل هذه الأحكام رغم اختلاف ظروفهم فإن النعي على القرار بقانون المطعون فيه بالإخلال بمبدأ المساواة لهذا السبب يكون غير سديد لاختلاف المراكز القانونية لكل من الفريقين .

ومن حيث إن حصل السبب الرابع من أسباب الطعن أن القرار بقانون رقم 51 لسنة 1968 قد تضمن نصاً على سريان أحكامه بأثر رجعي وهو ما

لا يملك رئيس الجمهورية تقريره بموجب قرار له قوة القانون إذ أن تقرير الأثر الرجعى رهين بموافقة مجلس الأمة عليه بأغلبية خاصة .

ومن حيث إن هذا النعى مردود بأن دستور سنة 1964 الذى صدر في ظلله القرار بقانون المطعون فيه ينص في المادة 120 منه على أن " لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة .

وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها " وظاهر من هذا النص أن المشرع الدستورى أجاز لمجلس الأمة تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون بالشروط الواردة به ، وبصدور هذا التفويض ينتقل الاختصاص التشريعى لمجلس الأمة كاملاً إلى رئيس الجمهورية في الموضوعات التى فوض فيها ويكون له حق ممارسة صلاحيات مجلس الأمة في خصوص ما فوض فيه ، ولما كان الثابت من مضبطة جلسة مجلس الأمة التاسعة والعشرين المنعقدة في 29 من مايو سنة 1967 أن القانون رقم 15 لسنة 1967 المشار إليه قدم في الأصل في صورة اقتراح بقانون من بعض أعضاء مجلس الأمة يوم 29 من مايو سنة 1967 ثم ووفق عليه بإجماع الحاضرين الذين كان يربو عددهم على أغلبية أعضاء مجلس الأمة التى تنص المادة 163 من الدستور المذكور على وجوب توافرها لسريان القانون بأثر رجعى فإن ما يثيره المدعون من جدل حول حق رئيس الجمهورية في إصدار قانون يتضمن الأثر الرجعى يكون غير سديد .

ومن حيث إنه لما تقدم تكون الدعوى على غير أساس متعيناً رفضها .

فلهذه الأسباب حكمت المحكمة

أولاً: برفض الدفعين بعدم قبول الدعوى .

ثانياً: برفض الدعوى وبمصادرة الكفالة وإلزام المدعين المصروفات وعشرين جنيهاً مقابل أتعاب المحاماة.

تم بحمد الله