باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت أول فبراير سنة ١٩٩٧ م الموافق ٢٣ رمضان سنة ١٤١٧ هـ .

برئاسة السيد المستشار الدكتور/ عوض محمد عوض المر ..... رئيس المحكمة

وعضوية السادة المستشارين : نهاد عبد الحميد خلاف وفاروق عبد الرحيم غنيم وعبد الرحمن نصير وسامى فرج يوسف والدكتور/ عبد المجيد فياض ومحمد على سيف الدين .

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

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

أصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٥ لسنة ١٨ قضائية « دستورية » .

المقامة من :

السيدة / سنية أيوب شرارة .

ضـــــد :

السيد / رئيس الجمهورية .

السيد / رئيس الوزراء .

السيد / وزير التعليم .

السيد / وزير العدل .

السيد / رئيس مجلس الشعب .

الإجـــــــراءات :

بتاريخ ٢٥ يناير سنة ١٩٩٦ ، أودعت المدعية صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا ، بطلب الحكم بعدم دستورية القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ بتخويل وزير التربية والتعليم سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم .

قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فى ختامها الحكم أصليا بعدم قبول الدعوى واحتياطيا برفضها .

وبعد تحضير الدعوى ، أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها .

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

المحـكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

وحيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعية تمتلك الفيلا رقم ١ شارع عابد بالطالبية - محافظة الجيزة ، إلا أنها لظروف عائلية انتقلت منها إلى الإسكندرية لتقيم بها ، بعد تأجيرها الفيلا إلى آخرين مكثوا فيها حتى ١٩٥٢

بيد أن منطقة الجيزة التعليمية فاجأتها بأن قراراً بالاستيلاء عليها قد صدر عن وزير التعليم ، وأن أجرتها قد قدرت بمبلغ ستين جنيها شهريا ، وذلك إعمالا لأحكام القانون النافذ آنئذ - وهو القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ - الذى يخول هذا الوزير سلطة الاستيلاء على أى عقار خال يكون لازما للوزارة أو للمعاهد التعليمية .

بل إن الوزارة أنشأت بعدئذ بعض المبانى على الأرض المحيطة بالفيلا ، دون علمها وموافقتها مما حملها على أن تعرض على الوزارة نزع ملكيتها مع ملحقاتها ، إلا أن الوزارة - وبعد قبولها لهذا العرض - لم تمض قدما فى تنفيذه ، فأقامت ضدها دعواها رقم ٩٧٠٢ لسنة ١٩٩١ أمام محكمة الجيزة الابتدائية ، طالبة فى صحيفتها الحكم أصليا باستحقاقها العقار ، واحتياطيا تقدير قيمته تمهيدا لنقل ملكيته إلى الوزارة بمقدارها .

وقد قضت محكمة أول درجة برفض دعواها ، وأثناء نظر استئنافها عن هذا الحكم المقيد أمام محكمة استئناف القاهرة برقم ٥٩٥٣ لسنة ١١٢ قضائية ، دفعت بعدم دستورية أحكام القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ الصادر بتخويل وزارة التعليم سلطة الاستيلاء على أى عقار خال يكون لازما لاحتياجاتها أو لمعاهد التعليم .

وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع ، فقد أقامت المدعية دعواها الدستورية الماثلة .

وحيث إن المدعية تنعى على القانون المطعون فيه ، الإخلال بالأحكام التى نظم بها الدستور الأساس الاقتصادى للدولة ، وكذلك تلك التى كفل بها صون الملكية الخاصة ، وأخضع الدولة على ضوئها للقانون - وهى المنصوص عليها فى المواد ٤ و٣٢ و٣٤ و٦٥ من الدستور - وذلك تأسيسا على أوجه ثلاثة :

أولها : أن الأصل فى سلطة الاستيلاء على العقار ، أنها استثنائية ينبغى أن تتم فى أضيق الحدود ، ولمواجهة ظروف ملحة لا تحتمل التأخير ، وأن يكون مداها موقوتا بمدة محددة . فإذا استطال زمن الاستيلاء ، وصار ممتدا دون قيد ، انقلب عدوانا على الملكية الخاصة التى كفلَ الدستور صونها بعناصرها جميعا ، ويندرج تحتها أستعمال واستغلال المالك للشىء فى كل الأغراض التى أعد لها ، جنيا لثماره . بل أن أثر هذا النوع من الاستيلاء لا يقتصر على تعطيل هذين العنصرين اللذين لا يتصور بقاء حق الملكية كاملا بدونهما ، بل يتعداه إلى إنهاء فرص التعامل فى الأموال المستولى عليها بعد انحدار

قيمتها ، وهو ما يعتبر عدوانا عليها ، وإخلالا بحرية التعاقد التى يندرج مفهومها تحت الحرية الشخصية التى صانها الدستور ، مرتقيا بها إلى مدارج الحقوق الطبيعية ، ونكولا - فوق هذا - عن ضوابط الشرعية الدستورية التى يجب أن تلتزمها الدولة القانونية فى أعمالها وتصرفاتها .

ثانيها : أن تجريد من يملكون من ملكيتهم ، لا يجوز إلا وفقا للأحكام التى نظمها قانون نزع الملكية . ولئن جاز الاستيلاء استثناء على أموال تراها وزارة التعليم لازمة لها أو لمعاهدها ، إلا أن ابتلاع القاعدة من خلال مستثنياتها غير متصور ، بل يتعين أن تفرض القاعدة العامة وجودها وألا يفسر الاستثناء منها إلا فى أضيق الحدود . وكان ينبغى على وزارة التعليم أن تبادر من تلقاء نفسها إلى التخلى عن الفيلا المتنازع عليها والأرض التى تحيطها بعد تعذر اتفاقها مع أصحابها على قيمة يقبلونها للنزول عنها ، أو أن تتخذ بمبادرة منها إجراءات نزع ملكيتها .

ثالثها : أن النص فى قوانين إيجار الأماكن على اعتبار الأماكن المستولى عليها مؤجرة للجهات التى تقرر الاستيلاء لصالحها ، يفيد بالضرورة أن يكون الاستيلاء عليها موقوتا بعد أن استثنتها هذه القوانين من الأحكام التى فرضتها فى شأن مقدار الأجرة وامتداد الإجارة امتدادا قانونيا بعد انتهاء مدتها . ولا يتصور بعدئذ أن يكون الاستيلاء غير مقيد بزمن معين ، ولا أن يخل بالتوازن المفترض فى شأن علائق إيجارية قوامها الإرادة ، لا سيما وأن من غير الجائز أن تمتد القيود التى يفرضها المشرع على حق الملكية ، إلى الدائرة التى اعتبرها الدستور مجالا حيويا لهذا الحق ، وإلا كان إبطالها لازمًا .

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن يتحقق ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة التى تقوم عليها الدعوى الموضوعية ، وذلك بأن يكون الحكم الصادر فى المسائل الدستورية لازما للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع ؛ وكان القانون المطعون عليه -

رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ - ، قد تضمن مادتين فصلتا الأحكام الموضوعية التى انتظمها ، تخول أولاها وزير التربية والتعليم أن يصدر قرارات بالاستيلاء على العقارات الخالية اللازمة لوزارة التعليم ومعاهدها ، والجهات التى تعاونها فى أداء رسالتها . وتنص ثانيتها على إلغاء القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ السابق عليه ؛ وكان الاستيلاء قد صار - وعملا بنص المادة الأولى من القانون اللاحق - ممتدا إلى غير حد ، بعد أن كان موقوتا وفقا لنص المادة الثانية من القانون الملغى ، فإن مصلحة المدعية تنحصر فى الطعن على المادة الأولى من القانون الجديد ، دون غيرها من الأحكام التى تضمنها هذا القانون .

وحيث إن التنظيم العام لسلطة الاستيلاء المؤقت على العقار ، تقرر من خلال قانونين هما القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع الملكية ، وقد حدد أولهما مدة الاستيلاء بما لا يجاوز سنين ثلاثا ، يبدأ سريانها من تاريخ الاستيلاء الفعلى على العقار ، على أن يعود بعد انتهائها إلى أصحابه بالحالة التى كان عليها عند الاستيلاء . ولا يجوز مد هذه المدة إلا عند الضرورة ، وباتفاق ذوى الشأن على المدة الزائدة، فإذا صار هذا الاتفاق متعذرا ، تعين قبل انقضاء المدة الأصلية بوقت ملائم ، أن تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التى يقتضيها نزع ملكية العقار . وقد اعتنق ثانيهما هذه القواعد ذاتها باستثناء أن مدة الاستيلاء تعتبر منتهية بانتهاء الأغراض التي توخاها ، أو بمضى ثلاث سنين من تاريخ الاستيلاء الفعلى أيهما أقرب .

وحيث إن ما تقدم مؤداه ، أن هذا التنظيم العام لسلطة الاستيلاء على العقار - حتى مع قيام حالة الضرورة الملجئة التى تسوغ مباشرتها - يعارض استمرار آثارها إلى غير حد، ويجعل توقيتها شرطا جوهريا لازما لممارستها ، فلا يكون ترامیها فى الزمان ملتئما مع طبيعتها ، بل منافيا للأصل فيها ، كافلا عملا نزع ملكية الأموال محلها بغير الوسائل التى رسمها القانون لهذا الغرض .

بيد أن القانون المطعون فيه نقض هذا الأصل فى شأن العقارات التى تحتاجها وزارة التعليم ومعاهدها أو الجهات التى تعاونها فى أداء رسالتها ، مخولا وزير التعليم سلطة الاستيلاء عليها دون تقيد بزمن معين ، ومفصحا عن هذا الاتجاه من خلال إلغاء القانون السابق عليه - وهو القانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٤٧ - الذى جعل مدة الاستيلاء غايتها سنة واحدة لا يجوز تجديدها إلا بعد تجديد العمل بهذا القانون ، وناعيا على هذا التحديد افتقاره إلى المرونة الكافية التى تقتضيها الضرورة العملية التى تسوغ الاستيلاء .

وحيث إنه متى كان ذلك ، وكان القانون المطعون فيه قد صدر متضمنا تنظيما خاصا لسلطة الاستيلاء التى يباشرها وزير التعليم ، فإن هذا التنظيم لا يكون مُفيدا بالإطار العام لهذه السلطة محددا على ضوء الأحكام التى أوردها فى شأنها القانونان رقما ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ و١٠ لسنة ١٩٩٠ على التوالى ، ذلك أن كل تنظيم عام لا يقيد القواعد القانونية التى تضمنها تنظيم خاص ، ولا يعتبر محددا لمجال تطبيقها أو معدلا لها ، وإنما يقتصر أثره على تكملتها فيما لا نص عليه فيها .

وحيث إن ما ذهبت إليه هيئة قضايا الدولة من أن القانون المطعون فيه يعيد تنظيم الملكية الخاصة فى إطار وظيفتها الاجتماعية ، ودون إخلال بالضوابط التى فرضها الدستور فى شأنها ، مردود أولا : بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن الدولة القانونية - وفقا لنص المادتين ٦٤ و٦٥ من الدستور - هى التى تتقيد فى كافة مظاهر نشاطها بقواعد قانونية تعلو عليها ، وتكون ضابطا لأعمالها وتصرفاتها بأشكالها المختلفة ؛ وكان خضوعها للقانون على هذا النحو ، يقتضيها ألا يكون الاستيلاء على أموال بذواتها منتهيا إلى نزع ملكيتها جبرا عن أصحابها ، وهو يكون كذلك إذا كان ممتدا إلى غير حد ، معطلا حقهم فى الحصول على التعويض كاملا عنها بقدر قيمتها ، ومؤديا عملا إلى تقويض دعائمها ، فلا يكون انتفاعهم بها ممكنا ، وكان الاستيلاء لا يعتبر بديلا عن نزع

الملكية ، ولا موازيا لتجريد أصحابها منها ، أو معادلاً فى أثره لزوالها عنهم ، إلا إذا استطال زمنا ينفلت به عن حدود الدائرة التى كان ينبغى أن يعمل فيها ، فإن التقيد بنطاقها يكون - من الناحية الدستورية - لازما .

ومردود ثانيا : بأن الحماية التى كفلها الدستور للملكية الخاصة فى إطار وظيفتها الاجتماعية ، تفترض ألا ترهق القيود التى يفرضها المشرع عليها جوهر بنيانها ، وألا يكون من شأنها تعطيل الانتفاع بها بما يفقدها علة وجودها ، وينحدر بالحماية المقررة لها إلى ما دون مستوياتها الموضوعية ؛ وكان الاستيلاء نهائيا على أموال بذواتها لا يصون حرمتها ، ولو ظل سند ملكيتها بيد أصحابها ؛ وكان القانون المطعون فيه قد أطلق زمن الاستيلاء من كل قيد ، وصار بالتالى ممتدا دون حد ، ما لم تقرر الجهة الإدارية بنفسها رد الأموال المستولى عليها لأصحابها ؛ وكان صون الملكية الخاصة وإعاقتها لا يجتمعان ، فإن هدم بنيانها من خلال قيود ترهقها مع استمرارها دون مبرر ، يكون افتئاتا عليها ، منافيا للحق فيها .

وحيث إن ما تنص عليه قوانين إيجار الأماكن على تعاقبها - بدءا بالقانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٤٧ وانتهاء بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - من أن الأماكن الصادرة فى شأنها قرارات استيلاء تعتبر مؤجرة إلى الجهات التى تم الاستيلاء لصالحها ، مؤداه أن يقوم قرار الاستيلاء مقام عقد الإيجار خلافا للأصل فى القوانين الاستثنائية لإيجار الأماكن التى يقتصر مجال سريانها على العلائق الإيجارية التى أنشأتها إرادة أطرافها ، وبافتراض صحتها إلى حين انتهاء مدتها قانونا ؛ وكان هذا الاستيلاء ، وإن توخى أصلا تحقيق أغراض تقتضيها الضرورة ، كاستيلاء وزارة التعليم على الدور اللازمة للمدارس ، إلا أن هذه الضرورة ينبغى أن تقدر بقدرها ، فلا يكون الاستيلاء إلا مقيدا زمنا ، ومقابل تعويض عادل ، وبشرط أن تُرد الأموال المستولى عليها إلى أصحابها - خالية مما يثقلها - بعد انتهاء مدة

محددة يكون زمنها مرتبطا باعتدالها ، فلا يقوم قرار الاستيلاء على أموال بذاتها صحيحا إذا ظل نفاذه متراخيا دون ضابط ، أو صدر مقيدا بزمن محدود ، ولكن دون ما ضرورة تقتضيه ، بل كان انحيازا من الجهة الإدارية لعسفها ، أو خيارا غير مبرر من جانبها . ذلك أن حرية التعاقد هى الأصل فى العقود جميعها ، فلا تنشئها إلا الإرادة الواعية ، وهى كذلك تقتضيها ، ولا يتصور أن تخلى هذه الحرية مكانها لإجراء ينال منها أو يقوضها ، ما لم يكن كافلا لمصلحة مشروعة تربو عليها .

وحيث إن نزع ملكية بعض الأموال ، وإن كان يفترض تعطيل وظائفها بإخراجها من حوزة أصحابها ؛ وكان من المقرر أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تعيد تنظيم نطاق المصالح التى يحميها حق الملكية إلا وفقا للأحكام المنصوص عليها فى الدستور ، ولا أن تنال دون مقتض من هذا الحق من خلال سلطاتها البوليسية ؛ وكان ثابتا كذلك أن الملكية فى ذاتها لا يجوز أن يؤول أمرها إلى زوال تبعا لثقل القيود التى تفرض عليها ، وتتابعها وامتدادها زمنا ، فلا يبقى من منافعها شيئا ذا قيمة ، فقد غدا لازما توكيد أن الملكية وإن كان يجوز تنظيمها ، إلا أن هذه السلطة التنظيمية «لا يجوز أن تجاوز بمداها الحدود اللازمة لضبطها ، وإلا اعتبر إطلاقها من عقالها ، وتجردها من كوابحها ، أخذا للملكية من أصحابها» . ولئن كان هذا المعيار العام مرنا لا يتضمن حصرا لصور تطبيقه ، إلا أن من البدهى أن ما يعتبر اقتحاما ماديا ودائما للملكية ، لا يخرج عن أن يكون اعتصارا لمحتواها . وكذلك الأمر كلما كان التنظيم التشريعى لحق الملكية حائلا دون استعمالها اقتصاديا فى الأغراض المقصودة منها ، أو معطلا كل خيار لأصحابها فى توجيهها إنتاجيا وفق ما يقدرون أكفل لمصالحهم .

ولا يجوز أن يقال عندئذ بأن للدولة مصلحة مشروعة فى هذا التنظيم ، من خلال ترتيبها لأوضاع تتصل بتطوير مجتمعها ، واستثارة ملامحها الإيجارية ، ذلك أن مشروعية المصلحة حدها قواعد الدستور ، إذ هى مدخلها وقاعدة بنيانها ، ولا يتصور أن تقوم المصلحة على خلافها ، وما الملكية إلا المزايا التى تنتجها وتتصل بها ، فإذا انقض المشرع عليها ، كان ذلك تجريدا لأصحابها منها .

وحيث إن البين من النصوص التى تضمنها القانون المطعون فيه ، أن الاستيلاء وفقا للأحكام التى تضمنتها مادته الأولى ، ليس موقوتا ، بل متراخيا إلى غير حد ، وموكولا انتهاؤه إلى السلطة التقديرية لوزير التعليم ، فلا يبقى من الأموال التى يرد عليها شىء من منافعها ، بل تخرج بتمامها من السلطة الفعلية لأصحابها ، مع حرمانهم من كل فائدة اقتصادية يمكن أن تعود عليهم منها ، وبما يعطل وظائفها عملا . وهو ما يعدل - فى الآثار التى يرتبها - نزع الملكية من أصحابها دون تعويض ، وفى غير الأحوال التى نص عليها القانون ، وبعيدا عن القواعد الإجرائية التى رسمها ، بما يعتبر غصبا لها يحيل أصلها عدما . بل إن اغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها ، لاتخاذه الشرعية ثوبا وإطارا ، وانحرافه عنها قصدا ومعنى ، فلا تكون الملكية التى كفل الدستور صونها إلا سرابا أو وهما .

وحيث إنه على ضوء ما تقدم ، يكون نص المادة الأولى من القانون المطعون فيه مخالفا لأحكام المواد ٣٢ و٣٤ و٦٤ و٦٥ من الدستور .

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة بعدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم ٥٢١ لسنة ١٩٥٥ بتخويل وزير التعليم سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم ، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر **رئيس المحكمة**