باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٤ مايو سنة ١٩٩١ الموافق ١٩ شوال سنة ١٤١١ هـ .

برئاسة السيد المستشار / ممدوح مصطفى حسن رئيس المحكمة

وحضور السادة المستشارين : الدكتور عوض محمد المر والدكتور محمد ابراهيم أبو العينين ومحمد ولى الدين جلال ونهاد عبد الحميد خلاف وعبد الرحمن نصير وسامى فرج يوسف أعضاء

وحضور السيد المستشار / محمد خيرى عبد المطلب المفوض

وحضور السيد / رأفت محمد عبد الواحد أمين السر

اصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٢٣ لسنة ٩ قضائية « دستورية » .

المقامة من

السيد / أحمد عبد الرحيم محمد سالم .

ضد

١ ـ السيد / رئيس الجمهورية .

٢ ـ السيد / رئيس مجلس الوزراء .

٣ ـ السيد / رئيس مجلس الشعب .

٤ ـ السيد / وزير العـــدل .

٥ ـ السيد / النائب العـــام .

الاجراءات

بتاريخ ٢٦ مارس سنة ١٩٨٧ أودع المدعى قلم كتاب المحكمة صحيفة الدعوى الماثلة طالبا « القضـــاء بعدم دستورية القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ بخصوص المـــادة (١٥٢) وخاصة بالنسبة للفقرتين ب ، هـ من هذه المـــادة » .

وقدمت هيئة قضـــايا الدولة مذكرة طلبت فيها أصـــليا عدم قبول الدعـــوى واحتياطيا برفضها .

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها .

ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة ، وقررت المحكمة اصدار الحكم فيها بجلســـة اليوم .

المحكمـــة

بعـــد الاطلاع على الأوراق والمداولة .

حيث ان وقائع الدعوى ـ على ما يبين من صحيفتها وسائر أوراقها ـ تتحصل فى أن النيابة العامة أحالت المدعى الى المحاكمة الجنائية متهما فى الجنحة رقم ٥٧٢ لسنة ١٩٨٥ منيا القمح باقامة مبان على أرض زراعية بغير ترخيص ، فقضى غيابيا ـ فى ٢ يونيو سنة ١٩٨٦ ـ بحبسه ستة أشهر مع الشغل وتغريمه عشرة آلاف جنيه والازالة ، فعارض فى هـــذا الحكم ، وبجلسة ١٩ أكتوبر ســـنة ١٩٨٦ قضى بقبول المعارضة شكلا وفى الموضوع بتأييد الحكم المعارض فيه ، فطعن فى هـــذا الحكم بالاستئناف رقم ١٢٥٩٦ جنح مستأنف الزقازيق ، وبجلســـة ٢ مارس ســـنة ١٩٨٧

دفع بعدم دستورية القانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ ، فقررت محكمة الموضوع التأجيل لجلسة ٣٠ مارس سنة ١٩٨٧ وصرحت له برفع الدعوى الدستورية ، فاقام الدعوى الماثلة .

وحيث ان المستفاد من صحيفة الدعوى الدستورية ان المدعى يطعن بعدم دستورية المادة (١٥٢) من قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٦ معدلا بالقانون رقم ١١٦ لسنة ١٩٨٣ وذلك فيما يتضمنه صدرها من حظر اقامة أية مبان أو منشآت فى الأرض الزراعية وكذلك البندين ب ، هـ من هذه المادة .

وحيث أن هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول الدعوى على سند من أن البنود من أ الى هـ من المادة (١٥٢) المشار اليها انما تتضمن استثناءات من قاعدة حظر اقامة المبانى والمنشآت الواردة بصدر المادة ، ومن ثم فان القضاء بعدم دستورية البندين ب ، هـ يؤدى بالضرورة الى اتساع دائرة الخطر الوارد على اقامة المبانى والمنشآت على الأرض الزراعية ، وهو ما يتعارض ومصلحة المدعى .

وحيث أن المادة (١٥٢) المطعون عليها تنص على أن « يحظر اقامة أى مبان أو منشآت فى الأراضى الزراعية ..... وتعتبر فى حكم الأراضى الزراعية ، الأراضى البور القابلة للزراعة داخل الرقعة الزراعية ، ويستثنى من هذا الحظر .

(أ) .....

(ب) الأراضى الداخلة فى نطاق الحيز العمرانى للقرى ، والذى يصدر بتحديده قرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير .

(جـ) .....

(د) .....

(هـ) الأراضى الواقعة بزمام القرى التى يقيم عليها المالك مسكنا خاصا به أو مبنى يخدم أرضه ، وذلك فى الحدود التى يصدر بها قرار من وزير الزراعة . وفيما عدا الحالة المنصوص عليها فى الفقرة (جـ) يشترط

فى الحالات المشار اليها انما صدور ترخيص من المحافظ المختص قبل البدء فى اقامه مبان او منشآت او مشروعات ، ويصدر بتحديد شروط واجراءات منح هذا الترخيص قرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير ، ومؤدى هذا النص ان ما ورد بالفقرة الأخيرة من المادة (١٥٢) من اشتراط الحصول على ترخيص مسبق من المحافظ المختص قبل البدء فى أقامة أى مبان أو منشآت أو مستودعات فى الأرض الزراعيه ، انما يلحق كل بند من البنود الواردة بالمادة عدا البند (ج) الخاص بالمشروعات ذات النفع العام التى تقيمها الحكومة ، بحيث لا يتسنى ممارسة أى من الاستثناءات الواردة بالبنود أ ، ب ، د ، هـ من المادة سالفة الذكر الا مشروطا بالحصول على الترخيص المنصوص عليه بتلك الفقرة الأخيرة ، ومن ثم يشكل نص هذه الفقرة جزءا لا يتجزأ من نص كل بند من البنود الأربعة المشار اليها فيقرأ كل بند مقترنا بما تتضمنه من ضرورة سبق الحصول على ترخيص من المحافظ المختص يحدد شروط واجراءات منحه قرار من وزير الزراعة بالاتفاق مع وزير التعمير.

ومن حيث ان مؤدى ما تقدم أن المدعى انما يستهدف من دعواه الدستورية الماثلة الحكم بعدم دستورية ما يتضمنه صدر المادة (١٥٢) المشار اليها من حظر اقامة أية مبان أو منشآت فى الأرض الزراعية وبعدم دستورية البندين ب ، هـ من هذه المادة فيما يتضمنه كل منهما ـ مرتبطا بحكم اللزوم بالفقرة الأخيرة من ذات المادة ـ من اشتراط الحصول على ترخيص مسبق من المحافظ المختص قبل البدء فى اقامة أية مبان أو منشآت على الأرض الزراعية ، ومن ثم فان نعى المدعى على البندين ب ، هـ المشار اليهما لا ينصب على ما يتضمنه كل منهما من قاعدة حظر اقامه المبانى والمنشآت ، وانما على اشتراط الحصول على ترخيص مسبق قبل اقامتها ، لما كان ذلك ، وكان الفصل فى دستورية النص المطعون عليه ـ بالتحديد السالف ـ من شأنه التأثير فى الاتهام الموجه الى المدعى والمطروح على محكمة الموضوع ، فان الدفع بعدم قبول الدعوى الذى أبدته هيئة قضايا الدولة يكون فاقدا لأساسه حقيقا بالالتفات عنه .

وحيث أن المدعى ينعى على النص المطعون عليه اخلاله بالحمـاية التى كفلها الدسـتور للملكية الخاصـة وذلك من خلال ما فرضه النص من قيود على البناء فى الارض الزراعيـة مما يخول دون اسـتعمالها واستغلالهـا على الوجه الأكمل وبما يعتبر فرضا ضمنيا للحراسة عليها .

وحيث أن هـذا النعى مردود بأن الملكية الخاصة التى كفل الدستور صونها بنص المادة (٣٤) منه ليست حقا مطلقا وانما أقامها الدستور على أساس أن لها وظيفة اجتماعية ينظم القانون أداءها ، وقـد حددت المـادة (٣٢) من الدسـتور ملامح هذه الوظيفة باستلزامها أن تعمل الملكية الخاصة ـ وبوصفها ملكية غير مسـتغلة فى خدمة الاقتصاد القومى وفى اطار خطة التنمية وألا تتعارض فى طرق استخدامها مع الخير العـام للشعب ، وتقتضى الوظيفـة الاجتماعية للملكية وجـوب مراعاة اعتبارات المصـلحة العامة عند ممارسة السلطات التى يخولها حق الملكية ، وتبرز هـذه الوظيفة بوجه خاص فى مجال الانتاج حيث يتدخل المشرع لتنظيم النشـاط الفردى ضمانا لعدم انحرافه عن الغايات المقصودة من مباشرته ، لمـا كان ذلك ، وكان التنظيم التشريعى محل الطعن المـاثل قـد توخى مواجهـة ظاهرة البنـاء فى الأرض الزراعية بما ينتقص فى النهاية من رقعتها ويحد من غلتها ويحول دون استغلالها الكامل فى أغراضـها الانتاجية التى يعتبر الحفـاظ عليها لازما للتنمية الاقتصـادية فى مجال الانتاج الزراعى ، تعميقا لدوره فى تحقيق التقدم والرخـاء واضطلاعا بأهم تبعاته متمثلة فى اشباع احتياجات المواطنين للغذاء ، وكان هـذا التنظيم التشريعى ـ من جهة أخـرى ـ لا يحول كلية دون البنـاء على الأرض الزراعية وانما تغيا أن يكون استغلالها فى هذا النطاق فى أحوال محـددة تمليها الضرورة وبعد الحصول على ترخيص من الجهة الادارية المختصـة ، وذلك ضمانا لأن تظل الأرض الزراعية مرصودة فى استخداماتها على الأغراض المهيأة لها أصـلا والمقصودة منها أساسا ، وكان هذا التنظيم لا يؤدى بحال الى غل يد مالك هذه الأرض عن ادارتها أو التصرف فيها ـ وان استلزم عـدم بنائه عليها الا فى أحوال

محددة وبعد الحصول على ترخيص ـ فان قالة اخلال النص المطعون عليه بالحماية التى فرضـــها الدستور للملكية الخاصـــة وفرضه الحراسة عليها ، تكون على غير أســـاس •

وحيث ان المدعى ينعى على النص المطعون عليـــه مخالفته مبادىء الشريعـــة الاسلاميه التى اعتبرتها المـــاده الثانيه من الدســـتور المصـــدر الرئيسى للتشريع ، وذلك بمقوله ان حظر البناء على الارض الزراعية يقيد حق الملكيه بما يناقض هذه المبـــادىء •

وحيث ان هـــذا النعى بدوره مردود بأن النص المطعون عليـــه لا ينتقص ـــ على ما سلف البيان ـــ من الحمايه الدسوريه لحق الملكية ولا يجاوز نطاق الوظيفة الاجتماعيه له ، وأن مبادىء الشريعه الاسلاميه ـــ التى كفل الدستور رد النصوص التشريعية اليها لضمان توافقها معها ـــ لا تتعارض والتنظيم التشريعى محل الطعن المـــاثل ، بل انها تظاهره ، اعتبـــارا بأن لولى الأمر أن يتدخل لتنظيم الملكيـــة اذا آســـاء الناس استخدام أموالهم كى يوجهه وجهة رشيدة تحقيقا لمصـــلحة الجماعة ووفاء باحتياجاتها ودفعا للضرر عنها وهى مصالح مشروعة يستهدفها النص المطعون عليه بما تتضـــمنه من قيود على البناء فى الأرض الزراعيـــة التى لا ينبغى تقليص مساحتها أو اخراجها عن استخداماتها الأصـــلية التى يتعين التركيز عليها وعدم الحد منها ، بحسبان أن الأرض الزراعية تمثل أحد الروافد الرئيسية للتنمية الشاملة •

وحيث أن المدعى ينعى كذلك على النص المطعون عليه حرمانه ملاك الأراضى الزراعية من البناء عليها مما يشكل اخلالا بمبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه فى المـــادة الثامنة من الدســـتور •

وحيث ان هذا النعى مردود بأن النص المطعون عليه وقد وضع تنظيما البناء على الأرض الزراعية ، فان هذا التنظيم قد قام على قواعد عامة مجردة لا تتضمـــن تمييزا بين المخاطبين بأحكامها ، وأن القيود التى فرضها هذا التنظيم ـــ فضـــلا عن قيامها على سند من الوظيفة الاجتماعية للملكية ـــ تسرى فى مواجهة أصحاب الأرض

الزراعية دون تمييز باعتبارهم جميعا فى مراكز قانونية متماثلة بالنسبة للالتزام بتلك القيود والخضوع لأحكامها ، ومن ثم فان الادعاء باخلال النص المطعون عليه بالفرص المتكافئة يكون قائما على غير أساس .

وحيث أن المدعى ينعى أيضا على النص المطعون عليه اخلاله بالمادة التاسعة من الدستور التى تتطلب الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد ، قولا منه بأن مواجهة ضرورات الحياة مع التزايد المستمر فى عدد السكان ، كانا يقتضيان من المشرع عدم فرض القيود على البناء فى الأرض الزراعية ، تلك القيود التى كان يغنى عنها التوسع فى استصلاح الأراضى الصحراوية وزيادة الانتاج بالطرق العلمية الحديثة ، وهذا النعى مردود أيضا بأن الأصل فى سلطة المشرع فى تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيدها الدستور بضوابط معينة ، وجوهر هذه السلطة التقديرية يتمثل فى المفاضلة التى يجريها المشرع بين البدائل المختلفة لاختيار ما يقدر أنه أنسبها لمصلحة الجماعة وأكثرها ملاءمة للوفاء بمتطلباتها فى خصوص الموضوع الذى يتناوله بالتنظيم ، ومن ثم فان ما ينعاه المدعى فى هذا الصدد انما ينحل الى موازنة بين البدائل المختلفة وتعقيبا من جانبه على ما ارتآه المشرع منها ملبيا لصالح الجماعة فى اطار تنظيمه لحق الملكية بما لا مخالفة فيه للحماية الدستورية المقررة له ، الأمر الذى يجعل منعى المدعى فى هذا الشأن فاسد الأساس حريا بالالتفات عنه .

وحيث ان البين مما تقدم أن النص المطعون عليه ـ حسبما سلف بيانه ـ لا يتضمن مخالفة لأحكام الدستور ، فان الدعوى الماثلة تغدو حقيقة بالرفض

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة برفض الدعوى ، وبمصادرة الكفالة ، وألزمت المدعى المصروفات ومبلغ ثلاثين جنيها مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر رئيس المحكمة