باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الاثنين الأول من سبتمبر سنة ١٩٩٧ م الموافق ٢٨ ربيع الآخر سنة ١٤١٨ هـ .

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

وعضوية السادة المستشارين : عبد الرحمن نصير وسامى فرج يوسف والدكتور/ عبد المجيد فياض ومحمد على سيف الدين وعدلى محمود منصور ومحمد عبد القادر عبد الله .

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 ١٠٨ لسنة ١٨ قضائية « دستورية » .

المقامة من :

السيد/ محمود حامد محمود . السيدة / ليلى حامد محمود .

السيدة / نادية حامد محمود . السيدة / عزة حامد محمود .

ضـــد :

السيد / رئيس الجمهورية .

السيد / رئيس مجلس الوزراء .

السيد / وزير التموين .

السيد/ محافظ الجيزة .

الهيئة المصرية العامة للبترول .

شركة إسو استاندرد - الشرق الأدنى .

الإجـــــــراءات :

بتاريخ ٧ أكتوبر سنة ١٩٩٦ ، أودع المدعون صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة ، طالبين الحكم بعدم دستورية الفقرة (هـ) من المادة (١) من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، والفقرة الثانية من المادة (١٢) من قرار وزير التموين رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٨٦ فى شأن القواعد المنظمة لتداول المواد البترولية .

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى .

وبعد تحضير الدعوى ، أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها .

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

المحـكمة :

بعد الاطلاع على الأوراق ، والمداولة .

حيث إن الوقائع - على ما يبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعين يملكون قطعة أرض فضاء رقمها ٩٥ شارع الجيزة ناصية شارع ابن كثير ، وقد استأجرتها منهم المدعى عليها الأخيرة (شركة إسو استاندرد) لتقيم عليها محطة لخدمة السيارات وتموينها ، ثم زاولت نشاطها فعلا فيها بعد أن جهزت محطتها هذه بما يكون لازما لتسييرها وإدارتها بنفسها ولحسابها حتى انتهاء عقد إجارتها فى ١٩٩٠/١٢/٣١

وإذ أقام المدعون ضدها الدعوى رقم ٤٥٢ لسنة ١٩٩١ إيجارات كلى شمال القاهرة بطلب الحكم بإخلائها من قطعة الأرض المشار إليها مع تسليمها إليهم ؛ وذلك تأسيسا على انتهاء عقد الإيجار المتعلق بها ، إلا أن المدعى عليها الأخيرة نازعتهم فى طلبهم إخلاءها ، مستندة فى ذلك إلى نص المادة (١٢) من قرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٨٦ التى حظرت على ملاك العقارات الكائنة بها محطات خدمة السيارات - حال انتهاء عقود استئجارها - تأجيرها أو استغلالها فى غير نشاطها الأصلى ، أو تركها دون مستغل يكفل استمرار العمل بها على الوجه المعتاد .

وبناء على دفاعها هذا ، صدر قضاء محكمة أول درجة منتهيا إلى رفض طلب المدعين إخلاءها من العين المؤجرة مع انتهاء عقد إجارتها .

وقد طعن فى هذا الحكم استئنافيا كل من المدعين والمدعى عليها الأخيرة وذلك بالاستئنافين رقمى ٣٧٧٩ لسنة ١٠٩ قضائية و٤٩١٢ لسنة ١٠٩ قضائية على التوالى . وبعد أن قررت محكمة استئناف القاهرة ضمهما ليصدر فيهما حكم واحد ، قضت فى أولهما بإخلاء المدعى عليها الأخيرة من العين المؤجرة إليها ، وفى ثانيهما برفضه ، مما حمل المدعى عليها الأخيرة على الطعن بالنقض فى الحكم الصادر ضدها ، مع طلب وقف تنفيذه بصفة مؤقتة حتى يقضى فى موضوع الطعن ، إلا أن محكمة النقض لم تجبها إلى طلبها هذا ، ثم جرى تنفيذ الحكم الاستئنافى بعد رفض طلب وقف تنفيذه .

بيد أن المدعين فوجئوا بشرطة التموين تمنعهم من إنهاء نشاط المدعى عليها الأخيرة فى محطتهم تلك ، بعد أن أصدر وزير التموين قراره رقم ١٤٨ لسنة ١٩٩٤ الذى أحال إلى أحكام المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، ونص فى مواده ١ و٢ و٣ على الاستيلاء فورا على المحطة المشار إليها ، مع تسليمها إلى المدعى عليها الأخيرة لإدارتها وتشغيلها ، وتقدير مقابل الانتفاع المستحق للمدعين عن الاستيلاء عليها .

وإزاء ماارتآه المدعون من مخالفة البند (هـ) من المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، وكذلك الفقرة الثانية من المادة (١٢) من قرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٨٦ للدستور ، فقد دفع المدعون - أثناء نظر محكمة القضاء الإدارى لدعواهم رقم ٢٥٩٦ لسنة ٤٩ قضائية التى أقاموها بطلب الحكم بإلغاء قرار وزير التموين رقم ١٤٨ لسنة ١٩٩٤ المشار إليه - بعدم دستورية هذين النصين اللذين بنى عليهما قرار الاستيلاء على قطعة أرضهم المشار إليها .

وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع بعدم الدستورية ، فقد أقاموا الدعوى الماثلة خلال المهلة التى حددتها محكمة الموضوع لرفعها .

وحيث إن المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٣٨٠ لسنة ١٩٥٦ ، تنص على ما يأتى :

«يجوز لوزير التموين لضمان تموين البلاد ولتحقيق العدالة فى التوزيع أن يتخذ بقرارات يصدرها بموافقة لجنة التموين العليا كل التدابير الآتية أو بعضها :

.....

(هـ) الاستيلاء على أية واسطة من وسائط النقل أو أية مصلحة عامة أو خاصة أو أى معمل أو مصنع أو محل صناعة أو عقار أو منقول أو أى مادة أو سلعة - وكذلك إلزام أى فرد بأى عمل أو إجراء أو تكليف وتقديم أية بيانات» .

وتنص المادة (١٢) من قرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٨٦ على ما يأتى :

«يحظر بغير ترخيص من المحافظ المختص ، تغيير أو تعديل أنشطة محطات خدمة السيارات أو محال بيع المواد البترولية بكافة أنواعها سواء كانت تابعة للقطاع العام أو القطاع الخاص .

كما يحظر على ملاك العقارات الكائنة بها تلك المنشآت - حال إنهاء أو انتهاء عقود استئجارها بأية صورة من الصور - تأجيرها أو استغلالها فى غير النشاط الأصلى الذى أعدت له ولا يجوز لهم كذلك تركها دون مستغل يكفل استمرار العمل بها على الوجه المعتاد ، ويستمر مستغلها فى تشغيلها لحين انتقال الحيازة إلى مستغل آخر .

ويستحق المالك فى هذه الحالة تعويضا وفقا لأحكام المواد من ٤٣ إلى ٤٨ من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ المشار إليه» .

وحيث إن المدعين يؤسسون طعنهم بمخالفة الاستيلاء على العقار رقم ٩٥ بشارع الجيزة ناصية شارع ابن كثير ، لأحكام المواد ١٣ و٣٢ و٣٤ و٣٥ و٣٦ و ٤٠ من الدستور ، على الأوجه الآتى بيانها :

أولها - إهدار النصوص المطعون عليها للملكية الخاصة التى صانها الدستور كافلا الحفاظ عليها ، فلا يختص غير صاحبها بها لتعود إليه ثمارها دون إخلال بوظيفتها الاجتماعية ، ولا تعنى سلطة المشرع فى تنظيم الحقوق ، ترخصه فى مجاوزة الضوابط التى أقامها الدستور حدودا نهائية لهذا التنظيم ، كذلك فإن ما يقرره المشرع من القيود على حق الملكية لضمان أدائها لوظيفتها الاجتماعية ، يجب أن يظل مرتبطا بالأغراض التى تتوخاها ، وتخويل وزير التموين سلطة الاستيلاء على أى عقار دون ضوابط موضوعية ، وبغير قيود تتعلق بمدة الاستيلاء ، عدوان مباشر على حق الملكية ، ينحل إلى انتزاعها نهائيا من مالكيها ، ويعتبر مصادرة لها .

ثانيهما - أن الأصل فى العمل أن يكون إراديا قائما على الاختيار الحر ، فلا يُحمل عليه المواطن حملا ، ولكن المشرع خول وزير التموين إكراه أى فرد على القيام بأى عمل دون مقابل ودون ضوابط ، فلا يكون إلا نوعا من السخرة المجافية فى طبيعتها وغاياتها لنص المادة (١٣) من الدستور .

ثالثها ـ أن مالك أرض النزاع قد صار - عملا بنص المادة الثانية من المادة (١٢) من قرار وزير التموين والتجارة الداخلية المطعون عليه - ملزما بتكريسها محطة لخدمة السيارات وتموينها ، فلا يخضع إلا لابتزاز من يتولون الأمر فيها ، بعد أن صار مضطرا للجوء إليهم لاستغلال عقاره فى نشاطها .

رابعها ـ أن النصوص المطعون عليها تخل بتكافؤ الفرص بين المواطنين ، وبتساويهم أمام القانون ، ذلك أن مالك الأرض الفضاء يفقدها إلى الأبد إذا أجرها محطة لخدمة السيارات وتموينها ، خلافا لغيره من المواطنين الذين يؤجرونها لغير ذلك من الأغراض .

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن تتوافر ثمة علاقة منطقية بينها وبين المصلحة التى يقوم بها النزاع الموضوعى ، وذلك بأن يكون الفصل فى المسائل الدستورية التى تُدعى هذه المحكمة لنظرها ، لازما للفصل فيما يرتبط بها من الطلبات الموضوعية ؛ وكان البند (هـ) من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، وكذلك الفقرة الثانية من قرار وزير التموين والتجارة الداخلية المطعون عليهما ، قد أضر تطبيقهما فى شأن المدعين بمصالحهم الشخصية المباشرة التى أثير النزاع الموضوعى لضمانها ، فإن مصلحتهم فى الطعن الماثل تتحدد على ضوء الفصل فى دستورية هذا البند وتلك الفقرة دون غيرهما .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن صون الدستور للملكية الخاصة ، مؤداه أن المشرع لا يجوز أن يجردها من لوازمها ، ولا أن يفصل عنها أجزاءها ، ولا أن ينتقص من أصلها أو يعدل من طبيعتها أو يزيلها ، ولا أن يقيد من مباشرة الحقوق المتفرعة عنها فى غير ضرورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية ؛ وكان ضمان وظيفتها هذه ، يفترض ألا ترهق القيود التى يفرضها المشرع عليها جوهر بنيانها ، ولا أن يكون من شأنها حرمان أصحابها من تقرير صور الانتفاع بها ؛ وكان الاستيلاء نهائيا على أموال بذواتها لا يصون حرمتها ، ولو ظل سند ملكيتها بيد أصحابها ؛ وكان المشرع قد أطلق - بالنصوص

المطعون عليها - زمن الاستيلاء من كل قيد ، وصار بالتالى ممتدا فى الزمان دون حد ؛ وكان صون الملكية وإعاقتها لا يجتمعان ، فإن هدمها من خلال قيود ترهقها مع استمرارها أبدا ، ينحل عصفا بها ، منافيا للحق فيها .

وحيث إن الدولة القانونية - على ضوء أحكام المواد ١ و٣ و٤ و٦٥ من الدستور - هى التى تتقيد فى كل تصرفاتها وأعمالها بقواعد قانونية تعلو عليها ، فلا يستقيم نشاطها بمجاوزتها ؛ وكان خضوعها للقانون على هذا النحو ، يقتضيها ألا يكون الاستيلاء على أموال بذواتها منتهيا إلى رصدها «نهائيا» على أغراض محددة ربطها المشرع بها ولا تزايلها ، فلا تعود لأصحابها أبدا ، ولا يكون اختيارهم لفرص استغلالها ممكنا ، مما يقوض دعائمها ؛ وكان تأبيد الاستيلاء على الأموال التى تعلق بها ، ينتزعها عملا ويفقدها مقوماتها ؛ وكانت سلطة الاستيلاء هذه - حتى مع قيام الضرورة الملجئة التى تسوغ مباشرتها ابتداء - لا يجوز أن يستطيل زمنها بما يجعلها قيدا دائما على الملكية مُحَوِّرًا بنيانها ، فإن القول بأن لمباشرتها أسبابا تقتضيها الوظيفة الاجتماعية للملكية ، لا يكون صائبا .

وحيث إن الاستيلاء وفقا للنصوص المطعون عليها ليس موقوتا ، بل متراخيا إلى غير حد ، ولا يجوز إنهاؤه ؛ مؤداه أن تخرج الأموال التى تعلق بها من يد أصحابها ، فلا يباشرون سلطتهم عليها بل يُصَدُّون عنها ويجردون من الانتفاع بعناصرها ، بما يعطل خياراتهم التى يرتضونها لاستغلالها ، ويجعل الاستيلاء عليها معادلا فى أثره لنزع ملكيتها فى غير الأحوال التى نص عليها القانون ، وعلى غير الأسس التى حددها ، وبعيدا عن القواعد الإجرائية التى رسمها ، ودون تعويض يقابل قيمتها الحقيقية فى تاريخ نزع ملكيتها ؛ وكان اغتيالها على هذا النحو يحيل أصلها عدما ، ويبلور كذلك أسوأ صور العدوان عليها ، لاتخاذه الشرعية ثوبا وإطارا ، وانحرافه عنها قصدا ومعنى ؛ فإن الملكية التى كفل الدستور صونها لا تكون فى إطار النصوص المطعون عليها ، إلا سرابا .

وحيث إن الاستيلاء وفق أحكام النصوص المطعون عليها ، وإن توخى أصلا تحقيق أغراض يقتضيها ضمان إمداد البلاد باحتياجاتها من المواد التموينية مع توزيعها عدلا بين مستحقيها ، إلا أن هذه الضرورة ينبغى أن تقدر بقدرها ، فلا يقوم قرار الاستيلاء على أموال بذاتها صحيحا إذا ظل نفاذه متراخيا دون ضابط ، بل كان انحيازا من الجهة الإدارية لعسفها ، أو خيارا غير مبرر من جانبها ، ذلك أن حرية التعاقد هى الأصل فى الإجارة وغيرها من العقود ، فلا تنشئها إلا الإرادة الواعية ، وهى كذلك تقضيها ، 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 ؛ وكان ثابتا كذلك أن الملكية فى ذاتها لا يجوز أن يؤول أمرها هزوا تبعا لثقل القيود التى تفرض عليها ، وتتابعها وامتدادها زمنا مجاوزا حد الاعتدال ، فلا يبقى من منافعها شئ ذو 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 البديهى 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 أنه أكفل لمصالحهم .

ولا يجوز أن يقال عندئذ بأن للدولة مصلحة مشروعة فى هذا التنظيم ، من خلال ترتيبها لأوضاع تتصل بتطوير مجتمعها ، واستثارة ملامحها الإيجابية ، 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 من المقرر كذلك - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن الدساتير المصرية على تعاقبها تكفل للمواطنين جميعهم تساويهم أمام القانون ، ضمانا لتحقيق أغراض بعينها تتمثل أصلاً فى صون حقوق المواطنين وحرياتهم ، فى مواجهة صور التمييز التى تنال منها هدمًا لمحتواها أو تقييدا لممارستها .

وحيث إن الدستور وإن نص فى مادته الأربعين ، على حظر التمييز بين المواطنين فى أحوال بذواتها ، هى تلك التى يكون التمييز فيها قائما على أساس من الأصل أو الجنس أو اللغة أو الدين أو العقيدة ، إلا أن إيراد الدستور لصور بذاتها يكون التمييز محظوراً فيها ، يبلور شيوعها عملاً ، ولا يشى البتة باستناده إليها دون غيرها ، وإلا جاز التمييز بين المواطنين فيما عداها مما لا يقل عنها خطرا مضمونا وأثرا ، كتفضيل بعضهم على بعض بناء على المولد أو الثروة أو المركز الاجتماعى ، أو العصبية القبلية ، أو على أساس من ميولهم وآرائهم ، أو لغير ذلك من صور التمييز التى تنفصل عن أسسها الموضوعية ، ولا يتصور بالتالى أن يكون الدستور قد قصد إلى حمايتها ، ولا أن تقرها السلطة التشريعية فى مجال تنظيمها للحقوق والحريات على اختلافها ؛ ولا يجوز كذلك أن يكون إعمال السلطة التنفيذية - فى مجال مباشرتها لاختصاصاتها الدستورية - لمبدأ تساويهم أمام القانون ، كاشفا عن نزواتها ، ولا منبئا عن اعتناقها لأوضاع جائرة تثير ضغائن أو أحقاد تنفلت بها ضوابط سلوكها ، ولا هشيما معبرا عن سطوتها ، بل يتعين أن يكون موقفها اعتدالا فى مجال تعاملها مع المواطنين ، فلا تمايز بينهم إملاء أو عسفا .

وحيث إنه متى كان ذلك ، وكان الاستيلاء على أموال بذواتها - وكلما كان موقوتا - يعتبر صحيحا ما ظل مرتبطا بأغراض ضمان توفير المواد التموينية مع توزيعها عدلا بين من يطلبونها ، فإذا صار الاستيلاء مؤبدا ، كان تقريره على الأموال التى تعلق بها منطويا على حرمان أصحابها منها دون غيرهم من المواطنين الذين يملكون وفقا للدستور قرص استعمالها واستغلالها بل ونقل ملكيتها إلى آخرين ، فلا تعود ثمارها ومنتجاتها وملحقاتها لسواهم .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الأصل فى العمل أن يكون إراديا قائما على الاختيار الحر ، فلا يُحمل عليه المواطن حملا ، إلا أن يكون ذلك تدبيرا استثنائيا مقررا بقانون ، ومستندا إلى دواع تقتضيها الخدمة العامة ، وبمقابل عادل ؛ وكان ذلك مؤداه أن العمل - وكلما فُرض جبرا - يتعين أن يكون موقوتا ، فإذا صار مؤبدا ، تعذر أن يكون مبررا بالضرورة أيا كان مداها ، وغدا لونا من السخرة التى دمغها الدستور لمجافاتها للحق فى العمل باعتباره شرفا ؛ وكانت السلطة التى خولها المشرع لوزير التموين تتضمن - بين ما تشمل عليه - إمكان قهره لأى فرد على أداء عمل قد لا يرضاه ، ولو صار تكليفه بذلك دائما ، فإن المشرع يكون قد جاوز بمداها الحدود التى رخص الدستور بالعمل الإلزامى فى نطاقها .

وحيث إنه متى كان ذلك ؛ وكان المشرع قد نقض - بالنصوص المطعون عليها - الأحكام التى تضمنتها المواد ١٣ و٣٢ و٣٤و٤٠ من الدستور ؛ فإن تقرير بطلانها يكون لازما .

وحيث إن الفقرتين الأولى والثالثة من قرار وزير التموين المشار إليه ، مرتبطتان بفقرتها الثانية ارتباطا لا يقبل التجزئة ، فإنهما تسقطان - فى مجال تطبيقهما على ملاك العقارات الكائنة بها منشآت خدمة السيارات أو بيع المواد البترولية - تبعا للحكم بإبطالها .

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة :

أولا-بعدم دستورية ما تضمنه البند (هـ) من المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٤٥ الخاص بشئون التموين ، من جواز الاستيلاء على أى عقار أو تكليف أى فرد بأى عمل لمدة غير محددة .

ثانيا-بعدم دستورية ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (١٢) من قرار وزير التموين والتجارة الداخلية رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٨٦ فى شأن القواعد المنظمة لتداول المواد البترولية ، من حظر تغيير ملاك العقارات الكائنة بها محطات خدمة السيارات أو محال بيع المواد البترولية بكافة أنواعها ، لنشاطها الأصلى بعد إنهاء أو انتهاء عقود استئجارها ، وكذلك تركهم لها دون مستغل يكفل استمرار العمل بها على الوجه المعتاد .

ثالثا-بإلزام الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر **رئيس المحكمة**