باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة فى يوم السبت ٧ نوفمبر سنة ١٩٩٢ الموافق ١٢ جمادى الأولى سنة ١٤١٣ هـ .

برئاسة السيد المستشار الدكتور عوض محمد عوض المر رئيس المحكمة

وحضور السادة المستشارين : الدكتور محمد ابراهيم أبو العينين ومحمد ولى الدين جلال وفاروق عبد الرحيم غنيم وسامى فرج يوسف والدكتور عبد المجيد فياض ومحمد على سيف الدين أعضاء

وحضور السيد المستشار محمد خيرى طه عبد المطلب المفوض

وحضور السيد / رأفت محمد عبد الواحد أمين السر

أصدرت الحكم الآتى :

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٦٨ لسنة ١٣ قضائية « دستورية » .

بعد أن أحالت محكمة شبرا الخيمة الجزئية ملف الدعوى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٩ مدنى شبرا الخيمة .

المرفوعة من :

السيد / حسن عبد الجواد عبد الله .

ضد :

١ ـ السيد / وزير المالية .

٢ ـ السيد / رئيس مصلحة الضرائب العقارية .

٣ ـ السيد / رئيس مأمورية الضرائب العقارية بشبرا الخيمة .

٤ ـ السيد / محصل الضرائب العقارية لمنطقة الشرقاوية بالمأمورية .

٥ ـ السيد / محصل الضرائب العقارية لمنطقة شبرا البلد .

الاجـراءات

بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٩١ ورد الى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا ملف الدعوى رقـم ٤٩ لسنة ١٩٨٩ مدنى شبرا الخيمة بعد أن قررت تلك المحـكمة بجلسة ٣١ أكتوبر ١٩٩١ وقف السير فيها واحالتها الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص المـادة ٢٠ من القانون رقم ٥٦ لسـنة ١٩٥٤ فى شأن الضريبة على العقارات المبنية •

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها أصليا الحكم بعدم قبـول الدعوى واحتياطيا برفضها •

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرا برأيها •

ونظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة ، وقررت المحكمة اصدار الحكم فيها بجلسة اليوم •

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة •

حيث ان الوقائع ـ على ما يبين من حكم الاحالة وسائر الأوراق ـ تتحصل فى أن السيد / حسن عبد الجواد عبد الله كان قد أقـام الدعـوى رقـم ٤٩ لسنة ١٩٨٩ مدنى شـبرا الخيمة الجزئية ضد السيد وزير المـالية وآخرين طالبا الحكم ببراءة ذمته من مبلغ ٤٩٨ جنيها و ٨٧٠ مليما وهى قيمـة الضريبـة التى فرضتها مأمورية الضرائب العقارية بشـبرا الخيمة على عدد من العقـارات التى يملكها • وأثناء نظر هذه الدعوى ، قدم المدعى مذكرة دفع فيها بعـدم دستورية المواد ١٤ ، ١٥ ، ٢٠ ، ٢٥ ، ٢٦ من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الضريبة على العقارات المبنية وكذلك بعـدم دستورية نصـوص تشريعية أخرى من بينها النص الذى اشترط توقيع محام على عريضة الدعوى ، ونصوص قوانين الدمغة، واجراءات المحكمة فى تحصيل أتعاب المحاماة قبل الانتهاء من درجات التقاضى ،

وقانون تحصيل ضريبة من المتبع عند رفع الدعوى والنصوص المتعلقة بفرض الرسوم القضائية واقتضاء أمانة الخبير فى بداية الدعوى،وبجلسة ٢٤ أكتوبر١٩٩١ قررت محكمة الموضوع وقف السير فى الدعوى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٩ المشار اليها والاحالة الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص المادة ٢٠ من القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الضريبة على العقارات المبنية .

وحيث ان المدعى آثار أثناء تحضير الدعوى الدستورية ـ فى مذكرة قدمها الى هيئة المفوضين ـ موضوع النصوص التشريعية التى كان قد دفع بعدم دستوريتها أمام محكمة الموضوع ، ناعيا عليها أمام هيئة المفوضين مخالفتها للدستور طالبا الفصل فى دستوريتها .

وحيث ان البين من نص المادة ٢٩ من قانون هذه المحكمة أن المشرع رسم طريقا لرفع الدعوى الدستورية التى أتاح للخصوم مباشرتها وربط بينه وبين الميعاد المحدد لرفعها فدل بذلك على أنه اعتبر هذين الأمرين من مقومات الدعوى الدستورية ، فلا ترفع الا بعد ابداء دفع بعدم الدستورية تقدر محكمة الموضوع جديته ، ولا تقبل الا اذا رفعت خلال الأجل الذى ناط المشرع بمحكمة الموضوع تحديده بحيث لا يجاوز ثلاثة أشهر ، وكانت هذه الأوضاع الاجرائية ـ سواء ما اتصل منها بطريقة رفع الدعوى الدستورية أو بميعاد رفعها ، تتعلق بالنظام العام باعتبارها شكلا جوهريا فى التقاضى تغيا به المشرع مصلحة عامة حتى ينتظم التداعى فى المسائل الدستورية بالاجراءات التى رسمها وفى الموعد الذى حدده ، والا كانت الدعوى الدستورية غير مقبولة ، وكانت محكمة الموضوع لم تصرح للمدعى برفع الدعوى الدستورية فى شأن النصوص التشريعية التى طعن عليها بعدم الدستورية فى مرحلة التحضير أمام هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا ، فان دعواه فى شأنها تكون منطوية على طعن مباشر فيها ، متى كان ذلك وكانت ولاية هذه المحكمة فى الدعاوى الدستورية لا تقوم الا باتصالها بها وفقا للأوضاع التى رسمها قانونها وليس من بينها طريق الدعوى الأصلية ، فان

ما أثاره المدعى فى شأن هذه النصوص لا يعدو أن يكون نزاعا معها بقصد اهدار آثارها ارتكن فيه الى غير الوسائل التى عينها قانون هذه المحكمة لرفع الدعوى الدستورية بالمخالفة لنص المادة ٢٩ من قانونها الأمر الذى يتعين معه الحكم بعدم قبول الدعوى بالنسبة اليها .

وحيث ان هيئة قضايا الدولة دفعت بعدم قبول قرار الاحالة الصادر من محكمة الموضوع ـ الذى به رفعت الدعوى الماثلة ـ لاغفاله تعيين نص الدستور المدعى بمخالفته ، وخروجه بالتالى على نص المادة (٣٠) من قانون هذه المحكمة .

وحيث ان هذا الدفع مردود ، ذلك أن قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ قد نص فى المادة (٣٠) منه على أنه يجب أن يتضمن القرار الصادر بالاحالة الى المحكمة الدستورية العليا أو صحيفة الدعوى المرفوعة اليها وفقا لحكم المادة السابقة بيان النص التشريعى المطعون بعدم دستوريته والنص لدستورى المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة ، وكان ما تغياه المشرع بنص المادة المشار اليها ـ على ما جرى به قضاء هذه المحكمة ـ هو أن يتضمن قرار الاحالة أو صحيفة الدعوى البيانات الجوهرية التى تكشف بذاتها عن ماهية المسألة الدستورية التى يعرض على هذه المحكمة أمر الفصل فيها وكذلك نطاقها ، بما ينفى التجهيل بها ، كى يحيط كل ذى شأن ـ ومن بينهم الحكومة التى يتعين اعلانها بقرار الاحالة أو بصحيفة الدعوى اعمالا لنص المادة (٣٥) من قانون المحكمة ـ بجوانبها المختلفة ، وليتاح لهم جميعا ـ على ضوء تعريفهم بأبعاد المسألة الدستورية المطروحة على المحكمة ـ ابداء ملاحظاتهم وردودهم وتعقيباتهم فى المواعيد التى حددتها المادة (٣٧) من القانون ذاته ، بحيث تتولى هيئة المفوضين ـ بعد انقضاء هذه المواعيد ـ تحضير الموضوع المعروض عليها واعداد تقرير يشتمل على زواياه المختلفة محددا بوجه خاص المسائل الدستورية والقانونية المتصلة بها ورأى الهيئة فى شأنها وفقا لما تقضى به

المـادة (٤٠) من قانون المحكمة ، وكان ما توخاه المشرع على النحو المتقـدم يعتبر متحققا كلما تضمن قرار الاحالة أو صحيفة الدعوى ما يعين على تحـديد المسألة الدستورية سواء كان ذلك بطريق مبـاشر أو غير مباشر ، اذ ليس لازمـا للوفاء بالأغراض التى استهدفتها المـادة (٣٠) من قانون هذه المحكمة أن يتضمن قرار الاحالة أو صحيفة الدعوى تحديدا مباشرا وصريحا للنص التشريعى المطعون بعدم دستوريته والنص الدستورى المدعى بمخالفته وأوجـه المخالفة ، بل يكفى أن تكون المسـألة الدستورية التى يراد الفصل فيهـا قابلة للتعيين ، بأن تكون الوقائع التى تضمنها قرار الاحالة أو صحيفة الدعوى ـ فى ترابطها المنطقى ـ مفضية اليها جلية فى دلالة الافصاح عنها ، اذا كان ذلك ، وكان ما قدرته محكمة الموضوع من احالة نص المـادة (٣٠) من لقانون رقم ٥٦ لسـنة ١٩٥٤ فى شأن الضريبة على العقارات المبنية الى المحكمة الدستورية العليا ـ يدل على أن وجه المخالفة الدستورية التى ارتأتها محـكمة الموضوع فى شأن النص التشريعى المحال منها ، انما يتمثل فى النهائية التى خلعها المشرع على قرارات مجلس المراجعة، باعتبار أن هذه النهائية هى فى تقـديرها نوع من الحصانة المـانعة من الطعن أسـبغها المشرع على قرارات هـذا المجلس • ومن ثم يكون مرد الآمر فى المخالفة المدعى بهـا الى ما تصورته محكمة الموضوع من تعـارض بين النص التشريعى المحـال منهـا الى المحكمة الدستورية العليـا من ناحية وبين المـادة (٦٨) من الدستور التى تنص على أن « التقاضى حق مصون ومكفول للنـاس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجـاء الى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهـات القضـاء بين المتقاضين وسرعة الفصـل فى القضايا ، ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضـاء » متى كان ذلك ، فان الدفع بعدم قبول الدعوى المبدى من الحكومة فى شأن النص التشريعى المحال من محكمة الموضوع، يكون على غير أساس متعين الرفض •

وحيث ان البين من القانون رقم ٥٦ لسـنة ١٩٥٤ فى شـأن الضريبة على العقارات المبنية ، أنه ينص فى مادته الأولى على أن تفرض ضريبة سـنوية على

العقارات المبنية أيا كانت مادة بنائها وأيا كان الغرض الذى تستخدم فيه ، دائمة كانت أم غير دائمة ، مقامة على الأرض أو تحتها أو على المـاء ، مشغولة بعوض أو بغير عوض • وتنص المـادة (٩) من هذا القانون على أن تفرض الضريبة على أساس القيمة الايجارية السنوية للعقارات التى تقدرها لجـان التقدير المنصوص عليها فى المـادة (١٣) • ويراعى فى تقدير القيمة الايجارية للعقار جميع العوامل التى تؤدى الى تحديدها وعلى وجه الخصوص الأجرة المتفق عليها اذا كان العقد خاليا من شبهة الصورية أو المجاملة •

وعملا بالمـادة (١٣) يتولى تقدير القيمة الايجارية فى كل مدينة أو محافظة لجان مكونة من أربعة أعضـاء اثنان منهم من موظفى الحـكومة أو من موظفى المجلس البلدى متى كان لهـذا المجلس حق ربـط وتحصيل الضريبة • وتكون الرياسة لأحدهما واثنان من بين مالكى العقارات المبنية بالمدينة أو القسم أو البندر التى يتم فيها التقدير يعينهما سنويا وزير المـالية والاقتصاد أو وزير الشـئون البلدية والقروية كل منهما فيما يخصه أو من ينيبه كل منهما عنه فى ذلك • وطبقـا لنص المـادة (١٤) تكون الضريبة واجبة الأداء بمجرد نشر التقدير الخـاص بها فى الجريدة الرسمية كما يخطر الممول بمقـدار الضريبة المربوطة عليـه • وتنص المـادة (١٥) على أن للممولين والحـكومة أن يتظلموا أمام مجلس المراجعـة المنصوص عليه فى المـادة التالية من قرارات لجان التقدير ••• فاذا كان التظلم مقدما من الممول ، تعين أن يكون مقرونا بتأمين مقداره ٥٪ من الضريبة المقدم فى شـأنها المعارضة ••••• ولا يرد التأمين فى حالة عدم تخفيض مجلس المراجعة القيمة الايجارية ••••••• والى أن يصدر مجلس المراجعة قراره فى التظلم ، تؤدى الضريبة المقررة قبل التعـديل فى المواعيد المحددة لها • أما عن مجلس المراجعة ذاته ، فـان المـادة (١٦) من القـانون تنص على أن يشـكل فى كل مديرية أو محافظة ، وأن يكون مؤلفا من ثلاثة من موظفى الحكومة أو من موظفى المجلس البلدى متى كان لهذا المجلس حق ربـط وتحصيل الضريبة ، يعينهم وزير المـالية

والاقتصاد أو وزير الشئون البلدية والقروية ـ كل منهما فيما يخصه ـ أو من ينيبه كل منهما عنه فى ذلك ، ومن ثلاثة من ملاك المبانى بالمدينة أو البلد الذى ينظر المجلس فى انتظلمات الخاصة به ، يعينهم وزير المالية والاقتصاد أو وزير الشئون البلدية والقروية كل منهما فيما يخصه ـ أو من ينيبه كل منهما عنه فى ذلك ، لمدة سنتين وتكون الرئاسة لعضو من الموظفين ..... وتنص المادة (١٨) على أن صحة انعقاد مجلس المراجعة شرطها حضور أربعة من أعضائه • وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة • وعند التساوى يرجح الرأى الذى يؤيده الرئيس • أما المادة (٢٠) المطعون عليها ، فنصها صريح فى نهائية القرارات الصادرة عن مجلس المراجعة•

وحيث ان مؤدى التعارض المدعى به بين النص التشريعى المطعون عليه ، ونص المادة ٦٨ من الدستور التى تكفل للناس كافة حق التقاضى وتصون لكل مواطن حق الالتجاء الى قاضيه الطبيعى وتحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء ـ ان نهائية القرارات الصادرة من مجلس المراجعة تنحل الى نوع من الحصانة خلعها المشرع على هذه القرارات بما يحول دون الطعن عليها الغاء وتعويضا •

وحيث ان هذا النعى غير سديد ، ذلك أن مجلس المراجعة اذ يفصل فى التظلمات المقدمة اليه من قرارات لجان تقدير القيمة الايجارية المتخذة وعاء للضريبة السنوية التى فرضها القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ على العقارات المبنية الخاضعة لأحكامه ، فانه لا يعتبر جهة قضاء ولا تخل قراراته فى عداد الأعمال القضائية وليس لها بها من صلة ، ذلك أن التمييز بين الأعمال القضائية وبين غيرها من الأعمال التى قد تختلط بها انما يقوم على مجموعة من العناصر لا تتحدد بها ضوابط هذا التمييز على وجه قطعى ، ولكنها تعين على ابراز الخصائص الرئيسية للعمل القضائى ، اذ يتعين دائما لاضفاء الصفة القضائية على أية جهة عهد اليها المشرع بالفصل فى نزاع معين أن يكون تشكيلها واستقلالها كاشفين عن حيدتهما عند

الفصل فى النزاع ومؤديين الى غيريتها فى مواجهـــة أطرافه ، وأن يثير النـــزاع المطروح عليها ادعاء قانونيا يبلور الحق فى الدعوى كرابطة قانونية تنعقد الخصومة القضائية من خلالهـــا وبوصفها وسيلة عينها القـــانون ليوفر بها الحماية للحـــق المدنى به ، وبمراعاة أن يكون الفصل فيها فى اطار حد أدنى من الضمانات القضائية التى لا يجوز النزول عنها والتى تقـــوم فى جوهرها على اتاحة الفرص المتكافئة لتحقيق دفاع أطرافها وتمحيص ادعاءاتهم وذلك كله وفـــق قاعدة قانونيـــة نص المشرع عليها سلفا محددا على ضوئها حقـــوق كل من المتنازعين فى تجرد كامل ليكون القرار الصـــادر فى النزاع مؤكـــدا للحقيقة القانونية ، مبلورا لمضمونها في مجال الحقوق المدعى بها ، لتفرض هذه الحقيقة نفسها ـــ وبافتراض تطابقها مع الحقيقة الواقعة ـــ على كل خصـــم كان طرفا فى النزاع . متى كان ذلك ، وكان مجلس المراجعة لا يفصل فى خصومه لبيان حكم القانون فيها فى اطار من الموضوعية والحيدة ، وهو ليس ملزما باتباع قواعد اجرائية تتوافر من خلالهـــا ضمانات التقاضى الرئيسية وأبرزها ضمان اعـــلان كل ذى مصلحة للمثول أمامه لسماع أقواله وتحقيقا لأوجه دفاعه وما يقترن بها من الأدلة الواقعية أو القانونية المؤيدة لها ، وكانت قراراته فوق هذا لا تشتمل على أسبابها الكاشفة عن احاطته بعناصر المنازعة المعروضة عليـــه عن بصر وبصيرة ، ولا تدل على أنه ارتكن فى اصدارها الى عيون الأوراق وأنه كان لها مأخذها من حكم القانون ، وكان البين كذلك أن مجلس المراجعة لا تدخل فى تكوينه أية عناصر قضائية ، وانما استبعدها المشرع كلية فى مجال تأليفه وذلك بأن جعل ثلاثة من أعضائه بما فيهم رئيس المجلس من العاملين المدنيين التابعين للجهة الادارية تبعية مطلقة ، ولئن ضم اليهم المشرع ثلاثة من ملاك المبانى بالمدينة أو البلد الذى ينظر المجلس فى التظلمات المقـــدمة من انقاطنين به ، الا أن هؤلاء وأولئك مجردون من الخبرة القضائية ويفتقرون الى ضمانة الاستقلال التى تعصم أعمالهم من محاولة التدخل أو التـــأثير فيها ، متى كان ما تقدم ، وكان مجلس المراجعة لا يفصل فى خصومة فصلا قضائيا ، ولا يتقيد

فى نظر الطلبات التى تعرض عليه فى شأن قرارات لجان التقدير بأية ضمانة قضائية ، ولا بقاعدة قانونية يتحدد على ضوئها حقوق كل معارض فى تقدير القيمة الايجارية التى تفرض الضريبة العقارية على أساسها ، فان هذا المجلس لا يعتبر جهة قضاء فى تطبيق أحكام القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٥٤ فى شأن الضريبة على العقارات المبنية ، بل هو فى حقيقة تكييفه مجرد هيئة ادارية متمتعة باختصاص قضائى ويدخل الغاء قراراتها فى ولاية محكمة القضاء الادارى اعمالا للبند (ثانيا) من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ التى تنص على اختصاص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل فى الطعون التى ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائى فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوثيق والتحكيم فى منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها ، ولئن نص القانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٥٤ المشار اليه فى مادته العشرين على نهائية القرارات الصادرة عن مجلس المراجعة ؛ الا أن هذه النهائية لا تعتبر مرادفا لامتناع الطعن عليها ، ذلك أن نهائية القرارات الادارية تعتبر شرطا لجواز طلب الغائها أو التعويض عنها أمام محاكم مجلس الدولة ، وهو ما أكده قانون مجلس الدولة بصريح الأحكام التى تضمنتها البنود (ثالثا) و (رابعا) و (خامسا) و (سادسا) و (ثامنا) و (تاسعا) و (عاشرا) من مادته العاشرة وأكدها البند الرابع عشر منها حيث دل بعبارته على أن القرارات التى يجوز الطعن بطلب الغائها هى القرارات الادارية النهائية كلما كان الطعن عليها عائدا الى عدم الاختصاص باصدارها أم كان مرده عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة • ولا جرم فى أن النهاية التى يعنيها قانون مجلس الدولة والتى تطلبها كشرط لجواز الطعن فى القرارات الصادرة من جهة الادارة غايتها ضمان ألا يكون قرار الجهة الادارية خاضعا ـ فى مجال اقراره ـ لتصديق جهة أعلى منها أو لتعقيبها

ولازم ذلك أن يكون قرار الجهة الادارية مستكملا عند صدوره عنها لكل المراحل التى يتكامل بها وجوده قانونا فلا تبقى حلقة منها بيد جهة أخرى بما مؤداه أن ما عناه المشرع بالنهائية التى خلعها على قرارات مجلس المراجعة هى أن تكون هذه القرارات محققة لآثارها القانونية فورا ومباشرة بمجرد صدورها بما يفيد استنفادها عندئذ لمراحل تكوينها وليس اسباغ حصانة عليها تحول بذاتها دون الطعن فيها الغاء وتعويضا ، اذ كان ما تقدم وكان من المقرر ـ فى قضاء هذه المحكمة ـ أن عدم جواز الطعن فى قرار أو عمل معين لا يكون الا بنص صريح يقرر هذه الحصانة ويفرضها متوخيا من خلالها عرقلة حق الفرد فى النفاذ الى القضاء للحصول على الترضية القضائية التى يطلبها لرد العدوان على الحقوق التى يدعيها ، وكان النص التشريعى المطعون عليه غير مقترن بهذا الحظر ، بل جاء مجردا منه ، فان النعى عليه بمخالفة المادة ٦٨ من الدستور يكون على غير أساس حريا بالرفض •

وحيث ان النص المطعون فيه لا يتضمن مخالفة لأحكام الدستور من أى وجه آخر •

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة برفض الدعوى •

أمين السر رئيس المحكمة

رقم الايداع بدار الكتب ١٩٩٢/٦٥ الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية ٢٥١٩٤-١٩٩٢-٢٦٦٣