باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأحد، الثالث من يونية سنة ٢٠١٢م، الموافق الثالث عشر من رجب سنة ١٤٣٣هـ .

برئاسة السيد المستشار/ فاروق أحمد سلطان ..... **رئيس المحكمة**

وعضوية السادة المستشارين: الدكتور حنفى على جبالى وماهر سامى يوسف ومحمد خيرى طه والدكتور عادل عمر شريف ورجب عبد الحكيم سليم والدكتور حمدان حسن فهمى ..... **نواب رئيس المحكمة**

وحضور السيد المستشار/ حاتم حمد بجاتو ..... **رئيس هيئة المفوضين**

وحضور السيد/ محمد ناجى عبد السميع ..... **أمين السر**

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٩٥ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية" .

المقامة من

السيد/ رشدى أحمد إبراهيم يوسف .

ضد

١ - السيد رئيس الجمهورية .

٢ - السيد رئيس مجلس الوزراء .

٣ - السيد محافظ المنوفية .

٤ - السيد رئيس مجلس مدينة قويسنا .

الإجـــراءات

بتاريخ ٣١ مايو سنة ٢٠٠١ ، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة ، بطلب الحكم بعدم دستورية قرار محافظ المنوفية رقم ٤٨٢ الصادر فى ١٩٨٧/١٢/٥ ، فيما تضمنه من اشتراطات وقواعد الحصول على تصريح بالإحلال والتجديد للمبانى ، أو ضرورة التقيد ببعد معين للطرق بهدف توسعتها ، وتجريم المخالف جنائيًا وإداريًا ، وذلك كله بالنسبة لقرى المحافظة ، ومنها قرية عرب الرمل - مركز قويسنا - منوفية .

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة ، طلبت فيها الحكم برفض الدعوى .

وبعد تحضير الدعوى ، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

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

المحكمـــة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ١٠٤١ لسنة ٣ قضائية أمام محكمة القضاء الإدارى بطنطا ، ضد المدعى عليهما الثالث والرابع ، بطلب الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار محافظ المنوفية رقم ٤٨٢ لسنة ١٩٨٧ ، وما يترتب على ذلك من آثار ، على سند من أن الوحدة المحلية بعرب الرمل قامت بتحرير محضر مخالفة مبان ضده ، وتم قيده برقم ١٨٣ لسنة ١٩٩٦ إدارى مركز قويسنا ، وذلك لقيامه بهدم وإعادة بناء منزله دون الحصول على تصريح من الوحدة المحلية ، وعدم التزامه بالردود المطلوبة بالنسبة للسور ، وذلك بالمخالفة لقرار محافظ المنوفية المشار إليه ، وقد قررت النيابة العامة حفظ المحضر إداريًا ، إلا أن الوحدة المحلية حاولت هدم السور ، بقالة وجوب الارتداد به حتى يكتمل عرض شارع داير الناحية الذى يطل عليه المنزل ستة أمتار تنفيذاً للقرار المشار إليه ، الذى نعى عليه المدعى مخالفته أحكام الدستور ، لتضمنه نزعًا للملكية الخاصة دون تعويض ، فضلاً عن عدم انطباقه على منزله المقام فى الخمسينات وقبل العمل بقانون التخطيط العمرانى ،

وأن الشارع الذى يطل عليه المنزل ليس داير الناحية أو من مداخل القرية ، ومن ثم أقام المدعى دعواه سالفة الذكر توصلاً للقضاء له بطلباته المتقدمة . وبجلسة ١٩٩٦/٣/٢٦ قضت المحكمة برفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، وإذ لم يرتض المدعى هذا القضاء ، فقد طعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا ، وقيد طعنه برقم ٣٤٥٠ لسنة ٤٢ قضائية عليا ، وأثناء نظر الطعن دفع بعدم دستورية القرار الآنف الذكر ، وإذ قدرت المحكمة جدية هذا الدفع ، وصرحت للمدعى برفع الدعوى الدستورية ، فقد أقام دعواه الماثلة .

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة فى الدعوى الموضوعية ، وذلك بأن يكون الفصل فى المسألة الدستورية لازمًا للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة أمام محكمة الموضوع . وكان القرار المطعون فيه قد تضمن وضع قواعد واشتراطات التخطيط العمرانى بمدن وقرى المحافظة ، بصفة مؤقتة ، إلى أن يتم إعداد التخطيط العام والتخطيط التفصيلى ، واشترط فى المادة الأولى منه بالنسبة للقرى ، ألا يقل عرض شارع داير الناحية والمداخل عن ستة أمتار ، فإذا كانت أقل من ذلك لزم الارتداد بمقدار نصف الفرق بين الطريق والستة أمتار على الجانبين ، كما حظر إقامة أى بناء إلا بعد الحصول على تصريح من المجلس القروى المختص ، وهى الأحكام التى ارتكنت إليها الجهة الإدارية فى تحرير المحضر المقيد برقم ١٨٣ لسنة ١٩٩٦ إدارى مركز قويسنا ، ضد المدعى ، والتى تستند إليها فى اتخاذ إجراءات هدم وإزالة العقار المملوك له ، وهى فوق هذا محل طلب وقف التنفيذ والإلغاء . وما يترتب على كل ذلك من آثار ، المطروحة أمام محكمة الموضوع ، كما انصبت عليها طلبات المدعى الختامية الواردة بصحيفة دعواه ، فإن المصلحة الشخصية المباشرة تكون متحققة بالنسبة للطعن على هذا القرار .

وحيث إن المدعى ينعى على القرار المطعون فيه مخالفة نصوص المواد (٣٤ ، ٣٦ ، ٦١ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ٦٦ ، ٦٨ ، ٨٦ ، ١٤٤) من دستور سنة ١٩٧١ ، على سند من أن هذا القرار صدر من غير مختص أو مفوض بإصداره ، وتضمن اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية ، بمد سريان قانون التخطيط العمرانى إلى القرى والمبانى المقامة قبل

صدور هذا القانون ، واعتماد التخطيط العمرانى العام والخاص ، دون وجه حق وبأثر رجعى ، كما تضمن مساسًا بسيادة القانون ، ومصادرة للأموال ، ونزعًا للملكية الخاصة دون سلوك الإجراءات القانونية ، ودون الالتجاء إلى القضاء أو دفع تعويض عادل ، هذا فضلاً عن مخالفته للقانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء ، وقانون التخطيط العمرانى الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢

وحيث إنه عن النعى الأخير ، فمردود بأن الرقابة القضائية التى تباشرها هذه المحكمة فى شأن دستورية النصوص القانونية - على ما جرى به قضاؤها - مناطها مخالفة تلك النصوص لقاعدة تضمنها الدستور ، ولا شأن لها بالتعارض بين نصين قانونيين جمعهما قانون واحد أو تفرقًا بين قانونين مختلفين ، وكذا التعارض بين اللائحة والقانون ، ما لم يكن هذا التعارض منطويًا - بذاته - على مخالفة دستورية ، الأمر الذى يتعين معه الالتفات عن ذلك النعى .

وحيث إن من المقرر فى قضاء هذه المحكمة أن التحقق من استيفاء النصوص التشريعية لأوضاعها الشكلية ، يعتبر أمراً سابقًا بالضرورة على الخوض فى عيوبها الموضوعية ، كما أن الأوضاع الشكلية ، سواء فى ذلك تلك المتعلقة باقتراحها أو إقرارها أو إصدارها أو شروط نفاذها ، إنما تتحدد فى ضوء ما قررته فى شأنها أحكام الدستور المعمول به حين صدورها ، ومن ثم فإن نصوص دستور سنة ١٩٧١ ، الذى صدر القرار المطعون فيه فى ظل العمل به ، تكون هى الواجبة التطبيق فى هذا الشأن .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الدولة القانونية - وعلى ما تنص عليه المادة (٦٥) من دستور سنة ١٩٧١ - هى التى تتقيد فى ممارستها لسلطاتها - أيًا كانت وظائفها أو غاياتها - بقواعد قانونية تعلو عليها ، وتردها على أعقابها إن هى جاوزتها ، فلا تتحلل منها ، ذلك أن سلطاتها هذه - وأيًا كان القائمون عليها - لا تعتبر امتيازاً شخصيًا لمن يتولونها ، ولا هى من صنعهم ، بل أسستها إرادة الجماهير فى تجمعاتها على امتداد الوطن ، وضبطتها بقواعد آمرة لا يجوز النزول عنها ، ومن ثم تكون هذه القواعد قيداً على كل أعمالها وتصرفاتها ، فلا تأتيها إلا فى الحدود التى رسمها الدستور ، وبما يرعى مصالح مجتمعها .

وحيث إن مضمون القاعدة القانونية التى تعتبر إطاراً للدولة القانونية تسمو عليها وتقيدها ، إنما يتحدد - من منظور المفاهيم الديمقراطية التى يقوم نظام الحكم عليها على ما تقضى به المواد (١ ، ٣ ، ٤) من دستور سنة ١٩٧١ - على ضوء المعايير التى التزمتها الدول الديمقراطية فى ممارستها لسلطاتها ، واستقر العمل فيما بينها على انتهاجها باطراد فى مجتمعاتها ، فلا يكون الخضوع لها إلا ضماناً لحقوق مواطنيها وحرياتهم ، بما يكفل تمتعهم بها أو مباشرتهم لها دون قيود جائرة تنال من محتواها أو تعطل جوهرها .

وحيث إن إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية ، بمضمونها ، يعتبر شرطًا لإنبائهم بمحتواها ، وكان نفاذها ، تبعًا لذلك ، يفترض إعلانها من خلال نشرها ، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها . وكان ذلك مؤداه أن دخول هذه القاعدة مرحلة التنفيذ مرتبط بواقعتين تجريان معًا وتتكاملان - وإن كان تحقق ثانيتهما معلقًا على وقوع أولاهما - هما نشرها وانقضاء المدة التى حددها المشرع لبدء العمل بها . وكان من المقرر أن كل قاعدة قانونية - سواء تضمنها قانون أو لائحة - لا يجوز اعتبارها كذلك ، إلا إذا قارنتها صفتها الإلزامية التى تمايز بينها وبين القاعدة الخلقية ، فإن خاصيتها هذه تعتبر جزءاً منها ، فلا تستكمل مقوماتها بفواتها .

وحيث إن ما تقدم مؤداه إن نشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم أمرها ، وامتناع القول بالجهل بها . وكان هذا النشر يعتبر كافلاً وقوفهم على ماهيتها ومحتواها ونطاقها ، حائلاً دون تنصلهم منها ، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقينيًا ، أو كان إدراكهم لمضمونها واهيًا . وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها - وهم من الأغيار فى مجال تطبيقها - متضمنًا إخلالاً بحرياتهم أو بالحقوق التى كفلها الدستور ، دون التقيد بالوسائل القانونية التى حدد تخومها وفصل أوضاعها ، فقد تعين القول بأن القاعدة القانونية التى لا تنشر ، لا تتضمن إخطاراً كافيًا بمضمونها ولا بشروط تطبيقها ، فلا تتكامل مقوماتها التى اعتبر الدستور تحققها شرطًا لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها ، وعلى ما اتصل منها بصون الحرية الشخصية ، والحق فى الملكية .

وحيث إن من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل فى شأنها الأوضاع الشكلية التى تطلبها الدستور فيها ، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها ، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك ، فلا يستقيم بنيانها ، وكان تطبيقها فى شأن المشمولين بحكمها - مع افتقارها لقوالبها الشكلية - لا يلتئم ومفهوم الدولة القانونية التى لا يتصور وجودها ولا مشروعية مباشرتها لسلطاتها ، بعيداً عن خضوعها للقانون وسموه عليها ، باعتباره قيداً على كل تصرفاتها وأعمالها .

وحيث إنه متى كان ذلك ، وكان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه لم ينشر فى الجريدة الرسمية " الوقائع المصرية " ، وذلك بالمخالفة للنصوص المتقدمة ونص المادة (١٨٨) من دستور سنة ١٩٧١ ، ومن ثم فإن تطبيقه على المدعى قبل نشره ، يزيل عن القواعد التى تضمنها صفتها الإلزامية ، فلا يكون لها قانونًا من وجود .

وحيث إن مؤدى ما تقدم مخالفة أحكام القرار المطعون فيه ، جميعها ، لنصوص المواد (١ ، ٣ ، ٤ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ١٨٨) من دستور سنة ١٩٧١ ، الأمر الذى يتعين معه القضاء بعدم دستوريته برمته .

فلهـــذه الأسبـــاب

حكمت المحكمة بعـــدم دستورية قرار محـــافظ المنـــوفية رقم ٤٨٢ الصـــادر بتاريخ ١٩٨٧/١٢/٥ ، وألزمت الحكومة بالمصروفات ، ومبلغ مائتى جنيه مقابل أتعاب المحاماة .

أمين السر **رئيس المحكمة**