باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء الأول من أغسطس سنة ٢٠١٧م، الموافق التاسع من ذى القعدة سنة ١٤٣٨ هـ.

برئاسة السيد المستشار / عبد الوهاب عبد الرازق **رئيس المحكمة**

وعضوية السادة المستشارين: الدكتور حنفى على جبالى ومحمد خيرى طه النجار وسعيد مرعى عمرو والدكتور عادل عمر شريف ورجب عبد الحكيم سليم والدكتور حمدان حسن فهمى **نواب رئيس المحكمة**

وحضور السيد المستشار الدكتور / طارق عبد الجواد شبل **رئيس هيئة المفوضين**

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

أصدرت الحكم الآتى

فى القضية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم ٩٥ لسنة ٣٠ قضائية " دستورية ".

المقامة من

محمد مصطفى محمد عبدالرحمن

ضـــد

١- رئيس الجمهورية

٢- رئيس مجلس الوزراء

٣- وزير العدل

٤- وزير الكهرباء والطاقة

٥- وزير الحكم المحلى

٦- وزير البيئة

٧- وزير شئون الاستثمار والتعاون الدولى

٨- محافظة القاهرة

٩- رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة

١٠- رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة لكهرباء مصر

١١- رئيس مجلس إدارة شركة شمال القاهرة لتوزيع الكهرباء

الإجراءات

بتاريخ الثانى عشر من شهر مارس سنة ٢٠٠٨، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طلبًا للحكم بعدم دستورية نصى المادتين (٨، ٩) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ فى شأن النظافة العامة، المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥.

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

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريرًا برأيها.

ونُظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم. وصرحت بتقديم مذكرات خلال عشرة أيام، قدم خلالها المدعى عليه الحادى عشر مذكرة طلب فيها الحكم برفض الدعوى.

"المحكمة"

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع - حسبما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعى كان قد أقام الدعوى رقم ٩١٨٠ لسنة ٢٠٠٧ "مدنى كلى" أمام محكمة شمال القاهرة الابتدائية، استنادًا إلى أنه، كمحام، يمتلك مكتبه المبين بصحيفة تلك الدعوى، وأنه فوجئ بقيام عمال الشركة القابضة لكهرباء مصر وشركة شمال القاهرة لتوزيع الكهرباء بكسر باب العقار الكائن به مكتبه ورفع عداد

الكهرباء وإعادته للشركة، وذلك بسبب دين عليه قدره (٦٢٤) جنيه، فقام بسداده وأعيد تركيب عداد الكهربـــاء. وإذ ارتأى المدعى أن تحصيل رسم نظافة قدره خمسة عشر جنيهًا شهريًا ضمن فاتورة الكهرباء وفقًا لنصى المادتين (٨، ٩) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ فى شأن النظافة العامة المعدل بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، يخالف القانون وينال من حقوقه التى كفلها الدستور، فقد أقام الدعوى سالفة البيان طالبًا عدم استحقاق رسم النظافة المشار إليه محصلاً بفاتورة الكهرباء، ودفع بعدم دستورية المادتين المشار إليهما. وإذ قدرت محكمة شمال القاهرة الابتدائية جدية هذا الدفع، وصرحت له بإقامة الدعوى الدستورية، أقام الدعوى المعروضة.

وحيث إن المادة(٨) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ فى شأن النظافة العامة معدلاً بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ تنص على أنه " يلتزم شاغلو العقارات المبنية والأراضى الفضاء المستغلة فى المحافظات بأداء رسم شهرى بالفئات التالية:

(أ) من جنيه إلى عشرة جنيهات للوحدة السكنية فى عواصم المحافظات وفى المدن التى صدر بشأنها قرار جمهورى باعتبارها ذات طبيعة خاصة.

(ب) من جنيه إلى أربعة جنيهات بالنسبة للوحدة السكنية فى المدن غير عواصم المحافظات.

(ج) من عشرة جنيهات إلى ثلاثين جنيهًا بالنسبة للمحلات التجارية والصناعية والأراضى الفضاء المستغلة والوحدات المستخدمة مقار لأنشطة المهن والأعمال الحرة.

(د) تعفى دور العبادة من أداء هذا الرسم.

ويكون تحصيل الرسم مقابل تقديم الوحدة المحلية المختصة – بذاتها أو بواسطة الغير – خدمات جمع المخلفات والقمامة من الوحدات المبنية

والأراضى الفضاء التى تخضع لأحكام هذا القانون، ونقلها إلى الأماكن المخصصة لهذا الغرض، والتخلص منها بطريقة آمنة.

ولا يخل الالتزام بأداء الرسم المشار إليه بما تبرمه الوحدة المحلية من تعاقدات خاصة مع بعض المنشآت على المقابل الذى تؤديه عن تقديم كل أو بعض الخدمات المشار إليها.

ويحدد مقدار الرسم من بين الفئات المنصوص عليها فى البنود (أ، ب، ج) من هذه المادة وإجراءات تحصيله قرار من المحافظ المختص، بناء على موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وبعد أخذ رأى المجلس الشعبى المحلى للوحدة المحلية التى تخضع لأحكام هذا القانون، ويراعى فى تحديد مقداره الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل وحدة من هذه الوحدات.

وينشأ صندوق للنظافة بكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة للنظافة التى تسرى عليها أحكام هذا القانون تودع فيه حصيلة ما يلى:

١- حصيلة الرسم والاتفاقات الخاصة المنصوص عليها فى هذه المادة.

٢- حصيلة الغرامة ومقابل التصالح والمبالغ المقررة بمقتضى حكم المادة (٩) من هذا القانون، وذلك استثناء مما تقضى به المادة (١٨مكررًا) من قانون الإجراءات الجنائية.

٣- عائد أعمال تدوير المخلفات والقمامة.

٤- الاعتمادات التى تدرج فى ميزانية المحافظة للصرف على أعمال النظافة.

ولا يجوز استخدام حصيلة هذا الحساب فى غير الغرض الذى خصصت من أجله.

وتنشئ الوحدات المحلية المختصة مكاتب لتلقى شكاوى المواطنين فى حالة تضررهم من عدم الالتزام بأحكام هذا القانون، وإحالتها إلى جهات الاختصاص لاتخاذ اللازم بشأنها".

وتنص المادة (٩) من القانون ذاته – قبل تعديلها بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٢ وقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ٢٠١٤ – على أنه "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها فى قانون آخر، يعاقب مرتكب أية مخالفة لأحكام هذا القانون أو القرارات المنفذة له بغرامة لا تقل عن عشرين جنيهًا ولا تجاوز خمسين جنيهًا.

وللوحدة المحلية المختصة أن تكلف المخالف بإزالة أسباب المخالفة فى المدة التى تحددها له وإلا أزالتها على نفقته مع تحصيل النفقات بالطريق الإدارى.

ويجوز التصالح فى المخالفات التى تقع لعدم الالتزام بأحكام المادتين (١، ٤) من هذا القانون مقابل أداء مبلغ خمسة جنيهات بالنسبة للمارة، وعشرة جنيهات لغيرهم من المخالفين وذلك خلال أسبوع من تاريخ ضبط المخالفة، وتنقضى الدعوى الجنائية بناء على هذا التصالح".

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة – وهى شرط لقبول الدعوى الدستورية – مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة فى الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الفصل فى المسألة الدستورية لازمًا للفصل فى الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع. ولما كان المدعى قد أقام دعواه الموضوعية المشار إليها سلفًا بطلب عدم استحقاق الشركة المدعى عليها رسم النظافة محصلًا بفاتورة الكهرباء الخاصة بمكتبه كمحام، فإن مصلحته الشخصية المباشرة تتحقق فى الطعن على المادة (٨) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ بشأن النظافة العامة معدلًا بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ فيما تضمنته من النص على إلزام شاغلى الوحدات المبنية المستخدمة مقارّ لأنشطة المهن والأعمال الحرة بأداء رسم شهرى من عشرة جنيهات إلى ثلاثين جنيهًا، مقابل خدمات جمع المخلفات والقمامة من هذه الوحدات والتخلص منها بطريقة آمنة، وعلى أن يحدد مقدار هذا الرسم وإجراءات تحصيله قرار من المحافظ

المختص، بناء على موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، بعد أخذ رأى المجلس الشعبى المحلى للوحدة المحلية التى تخضع لأحكام هذا القانون، دون باقى أحكام هذه المادة، ودون نص المادة (٩) من هذا القانون التى انتظمت العقاب الجنائى على مخالفة أحكامه، لعدم تعلق الدعوى الموضوعية بذلك الجزاء.

وحيث إن المدعى ينعى على النص المطعون فيه – محددًا نطاقًا على النحو السالف بيانه – مخالفته لنصوص المواد (١، ٤، ٧، ٨، ١٦، ٤٠، ١٧٠) من الدستور الصادر سنة ١٩٧١، وذلك من عدة أوجه حاصلها أن الدستور كفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة، فى حين أن العدالة تنتفى فى توزيع عبء رسم النظافة محل النص المطعون فيه، فضلا عن أن النظافة وجمع القمامة من الخدمات العامة التى يجب أن تكفلها الدولة كخدمة التعليم والصحة. ومع ذلك يحصل عنها رسم يتم تحديده دون نظر إلى عدد شاغلى الوحدات التى تلتزم بأدائه، وبطريقة عشوائية وغير منتظمة مما يشكل تمييزًا بين الملتزمين به بالمخالفة لأحكام الدستور، كما يحصل هذا الرسم دون طلب، حالة كون الرسم إنما يكون – على ما جرى به قضاء هذه المحكمة – مقابل خدمة يطلبها الفرد، فإذا لم يطلبها لا يجوز إلزامه بأدائه، بخلاف الضريبة التى تُستأدى دون الحصول على خدمة معينة. كما أن الوحدات المحلية وشركات الكهرباء لا تتبعها شركات لجمع القمامة من الوحدات السكنية أو غيرها، وإنما يجرى التعاقد بين الجهات الإدارية ومتعهدين للقيام بهذه الخدمة، لقاء مبالغ معينة يتم تحصيل أكثر منها بالمخالفة للقانون والدستور.

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن الدستور مايز بين الضريبة العامة وغيرها من الفرائض المالية، فنص على أن أولاهما لا يجوز فرضها أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بالقانون، وأن ثانيتهما يجوز إنشاؤها فى الحدود

التى يبينها القانون، وكان ذلك مؤداه أن المشرع الدستورى بهذه التفرقة فى الأداة، قد جعل من القانون وسيلة وحيدة ومصدرًا مباشرًا بالنسبة للضرائب العامة؛ فالسلطة التشريعية هى التى تقبض بيدها على زمام الضريبة العامة وتتولى بنفسها تنظيم أوضاعها وتفصيل ما يتصل ببنيانها، وذلك على تقدير أن الضريبة العامة هى فريضة مالية يلتزم الشخص بأدائها للدولة مساهمة منه فى التكاليف والأعباء والخدمات العامة، ودون أن يعود عليه نفع خاص من وراء التحمل بها، بما ينطوى عليه ذلك من تحميل المكلفين بها أعباء مالية تقتطع من ثرواتهم تبعًا لمقدرتهم التكليفية، ومن ثم فإنه يتعين تقريرها بموازين دقيقة ولضرورة تقتضيها، وهو ما ارتبط من الناحية التاريخية بوجود المجالس التشريعية ورقابتها للسلطة التنفيذية، ومن هنا كان القانون هو وحده وسيلة فرضها، أما الفرائض والأعباء المالية الأخرى، ومن بينها الرسوم التى تُستأدى جبرًا مقابل خدمة محددة يقدمها الشخص العام لمن يطلبها عوضًا عن تكلفتها وإن لم يكن بمقدارها، فقد سلك الدستور فى شأنها مسلكًا وسطًا بأن أجاز للسلطة التشريعية أن تفوض السلطة التنفيذية فى تنظيم أوضاعها، ولكنه لم يشأ أن يكون هذا التفويض مطلقًا وإنما مقيد بالقيود التى حددها الدستور ذاته، وأخصها أن تكون فى حدود القانون أى أن يحدد القانون حدودها وتخومها ويشى بملامحها، مبينًا العريض من شئونها، فلا يحيط بها فى كل جزئياتها، وإنما يكون تفويض السلطة التنفيذية فى استكمال ما نقص من جوانبها، فالقانون هو الذى يجب أن يحدد نوع الخدمة التى يحصل عنها الرسم وحدوده القصوى التى لا يجوز تخطيها، بأن يبين حدودًا لها، حتى لا تنفرد السلطة التنفيذية بهذه الأمور، على خلاف ما أوجبه الدستور من أن يكون تفويضها فى فرض هذه الرسوم "فى حدود القانون"، والقيود التى قيد بها الدستور من أن يكون تفويضها للسلطة التنفيذية فى شأن الفرائض المالية الأخرى غير الضريبة العامة، تتفق وكون هذه الفرائض مصدرًا لإيرادات الدولة، ووسيلة من وسائل تدخلها فى التوجيه الاقتصادى والاجتماعى، تأكيدًا لإتاحة الفرص

المتكافئة للحصول على الخدمات العامة التى تؤديها الدولة، وحتى لا تكون الرسوم مجرد وسيلة جباية لا تقابلها خدمات حقيقية يحصل عليها من يدفعها، ولا يتأتى ذلك كله إلا بمسلك متوازن من المشرع.

كذلك جرى قضاء هذه المحكمة على أنه لا يجوز للسلطة التشريعية – فى ممارستها لاختصاصاتها فى مجال إقرار القوانين – أن تتخلى بنفسها عنها، إهمالاً من جانبها لنص المادة (٨٦) من دستور سنة ١٩٧١، والمقابلة للمادة (١٠١) من دستور سنة ٢٠١٤، اللتين عهدتا إليها أصلاً بالمهام التشريعية، ولا تخول السلطة التنفيذية مباشرتها إلا استثناء، وفى الحدود الضيقة التى بينتها نصوص الدستور حصرًا، ويندرج تحتها إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، والتى لا يدخل فى مفهومها، توليها ابتداء تنظيم مسائل خلا القانون من بيان الإطار العام الذى يحكمها فلا تُفصل اللائحة عندئذ أحكامًا أوردها المشرع إجمالاً، ولكنها تُشرع ابتداء من خلال نصوص جديدة لا يمكن إسنادها إلى القانون، وبها تخرج اللائحة عن الحدود التى ضبطتها بها المادة (١٤٤) من الدستور الصادر سنة ١٩٧١، والتى تقابلها المادة (١٧٠) من دستور سنة ٢٠١٤.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، وكان النص المطعون فيه قد تناول تحديد الحد الأدنى والأقصى لرسم النظافة بالنسبة لمقار الأنشطة المهنية والأعمال الحرة، من عشرة جنيهات إلى ثلاثين جنيهًا، كما عين نوع الخدمة التى تقدم مقابل هذا الرسم فى خدمات جمع المخلفات والقمامة من تلك الوحدات، ونقلها إلى الأماكن المخصصة لهذا الغرض، والتخلص منها بطريقة آمنة، ومن ثم يكون هذا النص قد التزم فى هذا الشأن الحدود والضوابط الدستورية لفرض الرسم، المقررة بمقتضى نص المادة (١١٩) من دستور سنة ١٩٧١، وتقابلها المادة (٣٨) من الدستور الحالى الصادر سنة ٢٠١٤.

وحيث إن الدستور مراعاة منه لأهمية الدور الذى تقوم به الأموال العامة، ووجوب توفير الحماية لها، وضبط القواعد الحاكمة لتحصيلها وصرفها، قد جعل القانون هو أداة تنظيم القواعد الأساسية لتحصيل تلك الأموال، وإجراءات صرفها، وهو ما نصت عليه المادة (١٢٠) من دستور سنة ١٩٧١، ورددته المادة (١٢٦) من الدستور الحالى، والذى أكدت عليه المادة (٣٨) من هذا الدستور بالنسبة للضرائب والرسوم بنصها على أن " ..... ويحدد القانون طرق وأدوات تحصيل الضرائب، والرسوم ..... "، وذلك باعتبارها من الأموال العامة، وأحد المصادر الهامة والرئيسية لإيرادات الدولة، ورافدًا أساسيًا من روافد الموازنة العامة للدولة، التى تمكنها من القيام بالمهام التى أوكلها لها الدستور، بما مؤداه أنه يجب أن تحدد السلطة التشريعية بذاتها طرق وأدوات تحصيل الرسوم، ومن ثَّم لا يجوز لها أن تفوض السلطة التنفيذية فى تنظيم الوسائل والأدوات التى يتم بها تحصيل هذه الرسوم، بل يجب عليها أن تتولى بذاتها تنظيم أوضاعها بقانون، باعتباره الأداة التى عينها الدستور لذلك، وإلا وقعت فى حومة مخالفة أحكام الدستور.

وحيث إنه لما كان ذلك ، وكان نص الفقرة الرابعة من المادة (٨) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ المشار إليه معدلاً بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥، قد فوض المحافظ المختص فى تحديد إجراءات تحصيل رسم النظافة، شاملة تحديد طرق وأدوات ذلك، حال أن هذه المسائل جميعها تدخل فى نطاق الاختصاص المحدد للسلطة التشريعية دون سواها، مما يعد تسلبًا منها من اختصاصها المقرر طبقًا لأحكام الدستور، ولا يرفع هذه المخالفة الدستورية اشتراط موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، أو أخذ رأى المجلس الشعبى المحلى للوحدة المحلية ذات الشأن، ومن ثم يقع هذا النص مخالفًا لنصوص المواد (٨٦، ١١٩، ١٢٠) من دستور سنة ١٩٧١، وتقابلها المواد (٣٨، ١٠١، ١٢٦) من دستور

سنة ٢٠١٤، مما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته فى حدود النطاق المتقدم، ورفض ما عدا ذلك من الطلبات.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية الفقرة الرابعة من المادة (٨) من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧ فى شأن النظافة العامة معدلاً بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥ فيما تضمنه من النص على تفويض المحافظ المختص فى تحديد إجراءات تحصيل رسم النظافة، ورفض ماعدا ذلك من طلبات، وألزمت الحكومة المصروفات، ومبلغ مائتى جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

أمين السر **رئيس المحكمة**