

باسم الشعب المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت السادس من أبريل سنة 2019م، الموافق الثلاثين من رجب سنة 1440 هـ.

برئاسة السيد المستشار الدكتور / حنفي على جبالى
رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين: محمد خيرى طه النجار وسعيد مرعى عمرو ورجب عبدالحكيم
سليم والدكتور حمدان حسن فهمى والدكتور محمد عماد النجار والدكتور طارق عبد الجواد
شبل
نواب رئيس المحكمة
وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشرى رئيس هيئة المفوضين
وحضور السيد / محمد ناجى عبد السميع أمين السر

أصدرت الحكم الآتى:
فى الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 26 لسنة 31 قضائية "دستورية"

المقامة من

شركة الكمال للاستيراد والتسويق

ضد

- 1- رئيس الجمهورية
- 2- رئيس مجلس النواب
- 3- رئيس مجلس الوزراء
- 4- وزير العدل
- 5- رئيس مجلس اتحاد نقابات المهن الطبية

الإجراءات

بتاريخ السابع من فبراير سنة 2009، أودعت الشركة المدعية صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طالبة الحكم بعدم دستورية نص الفقرة (3) من المادة (12) من القانون رقم 13 لسنة 1983 بشأن اتحاد نقابات المهن الطبية.

وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة، طلبت فيها الحكم أصلياً: بعدم قبول الدعوى، واحتياطياً: برفضها. كما قدم رئيس اتحاد نقابات المهن الطبية مذكرة، طلب فيها الحكم برفض الدعوى. وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

وُنظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة بجلسة 2019/3/2، إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم، مع التصريح بإيداع مذكرات فى أسبوع ، وفى الأجل المشار إليه، أودع المدعى عليه الخامس مذكرة، طلب فيها الحكم برفض الدعوى.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

حيث إن الوقائع تتحصل - على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - فى أن الشركة المدعية أقامت الدعوى رقم 6368 لسنة 2008 أمام محكمة جنوب القاهرة الابتدائية "الدائرة 23 مدنى" ضد المدعى عليه الخامس طلباً للحكم بإلزامه بصفته، بأن يدفع لها مبلغ (3813598,51) جنيهاً والفوائد القانونية بواقع 5% من تاريخ إقامة الدعوى فى 2008/11/24، واحتياطياً، التصريح لها بإقامة الدعوى الدستورية طعناً على نص المادة (12) من القانون رقم 13 لسنة 1983 بشأن اتحاد نقابات المهن الطبية، وذلك على سند من أن الشركة المدعية استوردت أدوية بيطرية من الخارج، استحق عليها ضريبة دمغة لصالح المدعى عليه الخامس، استناداً لنص المادة (12) من القانون المار ذكره، وأن هذه الفريضة المالية تخصص لصالح المدعى عليه الخامس دون أن تدخل فى الموازنة العامة للدولة، ودون أن تؤدى خدمة مقابلها، تستحق عليها هذه المبالغ كرسوم، بما يوقعها فى حماة مخالفة نصوص المواد (61، 115، 116، 119، 120) من دستور سنة 1971، وإذ قدرت تلك المحكمة جدية هذا الدفع، وصرحت للشركة المدعية بإقامة الدعوى الدستورية، أقامت الدعوى المعروضة.

وحيث إن المادة (12) من القانون رقم 13 لسنة 1983 بشأن اتحاد نقابات المهن الطبية تنص على أن "حُددت قيمة الدمغة الطبية طبقاً للجدول المرفق بهذا القانون". وحدد نص البند (ثالثاً) من الجدول الملحق بالقانون، بعد استبداله بالقانون رقم 24 لسنة 1994، فئات الدمغة الطبية التى يتحملها المستورد، بمقدار "اثنين فى المائة من ثمن بيع المستحضر من الأدوية البشرية والبيطرية ومستحضرات طب الأسنان والمبيدات الحشرية المنزلية ومستحضرات التجميل، وذلك فيما عدا ما يستورده قطاع الأعمال من أدوية مدعمة يصدر بتحديداتها قرار من وزير الصحة"

وحيث إنه عن الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة بعدم قبول الدعوى قبل الجدول المرفق بالقانون الذى يحدد قيم الفريضة المالية المتنازع بشأنها لعدم اتصاله بالمحكمة الدستورية العليا بالطريق الذى رسمه القانون دفْعاً وتصريحاً أمام محكمة الموضوع، لاقتصار تصريحها على نص المادة (12) من القانون رقم 13 لسنة 1983 بشأن اتحاد نقابات المهن الطبية، فإنه مردود بأنه لما كان الدفع قد اتصل صحيحاً بنص المادة (12) من القانون المار ذكره، وكان هذا النص يحيل صراحة إلى هذا الجدول فى بيان أحكام وقيم هذه الفريضة المالية، فإنه يكون مطروحاً على هذه المحكمة بحكم اللزوم العقلى، ويضحى هذا الدفع جديراً بالرفض. إذ كان ذلك، وكانت الشركة المدعية قد أشارت فى صحيفة دعواها إلى طلب الحكم بعدم دستورية الفقرة (3) من المادة (12) المشار

إليها، وكانت هذه المادة تتكون من فقرة واحدة، وكان البند (ثالثاً) من الجدول المرفق بذلك القانون، قد نص على تعيين مقدار الفريضة المالية التي يتحملها المستورد، ومن ثم فإن حقيقة مراده هو الطعن على نص المادة (12) من القانون المار ذكره، وما فصله البند (ثالثاً) من الجدول المرفق لأحكام هذه الفريضة المالية.

وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة، وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية، مناطها - على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة - أن يكون الحكم في المسألة الدستورية لازماً للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع. متى كان ذلك، وكان النزاع الموضوعي يتعلق بطلب الشركة المدعية إلزام المدعى عليه الخامس، بدفع قيمة رسم الدمغة الطبية المسددة منها عن قيمة بيع أدوية بيطرية قامت باستيرادها، وكان نص المادة (12) من القانون السالف الذكر هو الذي أوجب استحقاق هذه الدمغة، وأحال في شأن تحديد مقدار هذه الفريضة المالية إلى الجدول المرفق بالقانون، والذي نص في البند (ثالثاً) على تقدير قيمتها بنسبة 2% من ثمن بيع الأدوية البيطرية، ومن ثم فإن المصلحة الشخصية المباشرة تكون متحققة في الدعوى المعروضة، ويتحدد نطاقها في الطعن على نص المادة (12) من القانون المار ذكره، والبند (ثالثاً) من الجدول المرفق به بعد استبداله بالقانون رقم 24 لسنة 1994 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 13 لسنة 1983 المشار إليه، فيما تضمنه من النص على استحقاق دمغة طبية بنسبة 2% من ثمن بيع المستحضرات من الأدوية البيطرية المستوردة، دون سواه من أحكام وردت بالنصين المشار إليهما.

وحيث إن الشركة المدعية تنعى على النصين المطعون فيهما - في حدود النطاق المتقدم - مخالفة نصوص المواد (61، 115، 116، 119، 120) من دستور سنة 1971، بقالة إن الفريضة المالية المقررة بهما، تُعد ضريبة وليست رسماً، بالنظر لاستحقاقها بدون مقابل لخدمة تؤديها الجهة المفروضة لصالحها، وإذ كانت حصيلة هذه الضريبة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، ولا تُعرض على السلطة التشريعية كأحد موارد تلك الموازنة، لتتولى هي توزيعها، مستهدفة بذلك تحقيق الصالح العام، فإنها تكون، تبعاً لذلك، قد خالفت أحكام الدستور.

وحيث إن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، من حيث مطابقتها للقواعد الموضوعية التي تضمنها الدستور، إنما تخضع لأحكام الدستور القائم، دون غيره، إذ إن هذه الرقابة، إنما تستهدف أصلاً، صون الدستور المعمول به، وحمايته من الخروج على أحكامه، وأن نصوص هذا الدستور، تمثل دائماً القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام، التي يتعين التزامها، ومراعاتها، وإهدار ما يخالفها من التشريعات، باعتبارها - أسمى القواعد الأمرة. وعلى ذلك، فإن هذه المحكمة تباشر رقابتها على النصين موضوع هذه الدعوى، اللذين ما زالا معمولاً

بهما من حيث الموضوع، استناداً إلى أحكام الدستور الصادر بتاريخ 2014/1/18، باعتباره الوثيقة الدستورية السارية.

وحيث إن من المقرر- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أن الضريبة فريضة مالية تقتضيها الدولة جبراً من المكلفين بأدائها، إسهاماً من جهتهم في أعبائها وتكاليفها العامة، وهم يدفعونها لها بصفة نهائية، دون أن يعود عليهم نفع خاص من وراء التحمل بها، فلا تقابلها خدمة محددة بذاتها، يكون الشخص العام قد بذلها من أجلهم، وعاد عليهم مردودها. ومن ثم كان فرضها مرتبطاً بمقدرتهم التكليفية، ولا شأن لها بما آل إليهم من فائدة بمناسبةها، وإلا كان ذلك خلطاً بينها وبين الرسم، إذ يستحق مقابلاً لنشاط خاص أتاه الشخص العام- وعضواً عن تكلفته- وإن لم يكن بمقدارها. متى كان ذلك، وكانت الفريضة المالية المفروضة بمقتضى نص المادة (12) من القانون رقم 13 لسنة 1983 بشأن اتحاد نقابات المهن الطبية على ثمن بيع الأدوية البيطرية المستوردة، لا تقابلها خدمة فعلية، بذلها الاتحاد لمن يتحملون بها، فإنها تنحل إلى ضريبة من الناحية القانونية.

وحيث إنه عما نعت به الشركة المدعية، من أن هذه الفريضة المالية بحسبانها مخصصة لصالح اتحاد نقابات المهن الطبية الذي يمثله المدعى عليه الخامس، دون أن تؤدي خدمة مقابلها، فإنها تعد ضريبة لا تدخل في الموازنة العامة للدولة، ومن ثم تخالف أحكام الدستور، فإنه غير سديد، ذلك أن مؤدى عجز نص الفقرة الرابعة من المادة (38) من الدستور من أن "يحدد القانون طرق وأدوات تحصيل الضرائب، والرسوم، وأي متحصلات سيادية أخرى، وما يودع منها في الخزائنة العامة للدولة"، أن الدستور وإن كان قد أوجب أصلاً عاماً يقتضى أن تصب حصيلة الضرائب العامة وغيرها من الإيرادات العامة للدولة في الخزائنة العامة للدولة، لتتولى تحديد مصارفها تحت رقابة المؤسسة التشريعية، بقصد تحقيق الصالح العام، على ما نصت عليه المادة (124) من الدستور، بيد أن ما يستفاد من هذا النص بدلالة المخالفة - وعلى ما أفصحت عنه مناقشات لجنة الخمسين التي أعدت مشروع الدستور - أن مقتضى هذا النص، أن الدستور قد أجاز للمشرع، على سبيل الاستثناء، وفي أضيق الحدود، أن يحدد ما لا يودع من حصيلة الموارد المالية في الخزائنة العامة، ليكون أعمال هذه الرخصة - بحسبانها استثناء من الأصل العام- أداته القانون، وفي حدود تنضبط بضوابط الدستور، فلا يصح هذا التخصيص إلا إذا كان الدستور ذاته قد نص في صلبه على تكليف تشريعي صريح ذي طبيعة مالية، قدر لزوم وفاء المشرع به، وأن يتصل هذا التكليف بمصلحة جوهرية أولاها الدستور عناية خاصة، وجعل منها أحد أهدافه، وأن يقدر المشرع، استناداً إلى أسباب جدية، صعوبة تخصيص هذا المورد من الموازنة العامة في ظل أعبائها. فمتى استقام الأمر على هذا النحو، جاز للمشرع تخصيص أحد الموارد العامة إلى هذا المصرف تدبيراً له، إعمالاً لأحكام الدستور، وتفعيلاً لمراميه.

متى كان ذلك، وكان الدستور قد اتخذ من تحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سبل التكافل الاجتماعي أحد أهم ركائزه الأساسية، قاصداً من ذلك، وعلى ما أفصحت عنه المادة (8) ضمان الحياة الكريمة

لجميع المواطنين، وقد ناط الدستور بالقانون تنظيم القواعد التي تحقق هذا الهدف، وألزمت المادة (17) الدولة بتوفير خدمات التأمين الاجتماعي، بما يضمن لكل مواطن حياة كريمة، هو وأسرته، كما غنى الدستور في المادة (18) بضمن توفير الرعاية الصحية لكل مواطن، وفقاً لمعايير الجودة، بحساباتها العمود الفقري للحياة الكريمة للإنسان، فأقر ذلك حقاً لكل مواطن، يستوجب التزام الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي على الصحة لا يقل عن 3% من إجمالي الناتج القومي، تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية. وإذا كان ذلك محور اهتمام الدستور ومبتغاه، فقد أفصح الدستور عن المفترض الرئيسي لضمان بلوغ هذا الهدف، بإلقائه التزاماً على الدولة بتحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض والعاملين في القطاع الصحي، قاصداً من ذلك توفير الدعائم الأساسية لتحقيق هذا الهدف. وهكذا فقد بات تحسين أوضاعهم أحد التزامات الدولة التي ألقاها الدستور على عاتق المشرع، وسائر أجهزة الدولة، كل في حدود اختصاصه.

لما كان ذلك، وكان الدستور قد اتخذ من النظام الضريبي وسيلة لتحقيق أهدافه، فنص في المادة (38) على تعيين تلك الأهداف بتنمية موارد الدولة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، والتنمية الاقتصادية، وكان تحسين أوضاع الأطباء وهيئات التمريض، أحد الالتزامات الملقاة على الدولة بكل مؤسساتها، التي يدخل ضمنها توفير الرعاية الصحية والمعاشات التي تؤمن حياتهم في حاضرها ومستقبلها. ومن ثم فإن هذا الواجب يعد من التكاليف الرئيسية التي يتعين على المشرع القيام عليها والوفاء بها.

وحيث إنه لما كان ذلك، وكان المشرع قد خصص بموجب النص المطعون فيه، والبند (ثالثاً) من الجدول المرفق بالقانون - في حدود النطاق المحدد سلفاً - مورداً مالياً خصصه لصندوق إعانات ومعاشات اتحاد نقابات المهن الطبية، الذي يضم النقابات الطبية الأربع: نقابة الأطباء، وأطباء الأسنان، والأطباء البيطريين، والصيدالفة، وهو اتحاد أنشئ بموجب القانون المطعون عليه كاتحاد نقابي وفق أحكام المادة (76) من الدستور، الذي جعل الدستور من بين أهدافه الدفاع عن حقوق أعضائه وحماية مصالحهم، وكانت هذه النقابات الأربع هي نقابات مهنية تقوم كل منها على مهنة من المهن الطبية، وتعد من أشخاص القانون العام، وتتمتع بالحماية المقررة في المادة (77) من الدستور، وكان وقف المشرع لحصيلة هذه الضريبة على هذا الاتحاد تلبية لهذا الغرض، دون أيلولتها إلى خزانة الدولة، بقصد تحسين أوضاع أعضاء النقابات الأربع على اختلاف تخصصاتهم، ليكون معيناً لهم على توفير الحياة الكريمة، والحفاظ على الحد الأدنى للرعاية الصحية اللائقة بهم، وتحقيقاً لمقتضيات التكافل والتضامن الاجتماعي من توفير الخدمات اللازمة من معاشات ورعاية اجتماعية في أحوال العجز، وهم عماد القطاع الرئيسي الذي يقوم على توفير الخدمات الصحية للمجتمع بأسره، وكان هذا التخصيص قد تم بالأداة التي عينها الدستور وهي القانون، ويهدف توفير مورد يكفل لهم هذه الخدمات، التي تُعد كفالتهما واجباً والتزاماً على الدولة، غايته تحقيق مصلحة جوهرية أولاهها الدستور اهتمامه وعنايته، فإن هذا

التخصيص على هذا النحو يكون قد وافق الغايات الصريحة للدستور، وتوافق وعموم أحكامه الضريبية، جبايةً وتخصيصاً.

وحيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن اختيار المشرع للمال محل الضريبة هو مما يخضع لسلطته التقديرية، وفق الشروط التي يقدر معها واقعية الضريبة وعدالتها بما لا مخالفة فيه لأحكام الدستور، وكان النصان المطعون فيهما قد تضمنتا تحديد وعاء الضريبة المفروضة على نحو قاطع لا لبس فيه ، متخذين من ثمن بيع الأدوية البيطرية المستوردة - في حدود النطاق المتقدم - وعاء لها، وكان المشرع قد حدد سعر هذه الضريبة بنسبة 2% من ثمن بيع تلك الأدوية، وهي نسبة معتدلة لا تخل بقواعد العدالة الضريبية، ولا ترهق المكلفين بها، ومن ثم فإن هذه الضريبة تكون قد استوفت شرائطها الموضوعية، من حيث اختيار المال الخاضع للضريبة، ووضوح التكليف بها وتحديد، وعدالة سعرها.

وحيث إن المشرع قد نظم بموجب أحكام هذا القانون قواعد تحصيل هذه الأموال وجبايتها، كما فصل قواعد صرفها، ضماناً لإنفاقيها في الأغراض التي خصصت لها، إعمالاً لمقتضى نص المادة (126) من الدستور، فضلاً عن أنها تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات وفقاً لأحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم 144 لسنة 1988، ومن ثم فإن النص المطعون فيه، يكون قد وافق أحكام الدستور الحاكمة لفرض الضرائب إجرائياً وموضوعياً.

وحيث إن النصين المطعون فيهما لم يخالفا أي حكم آخر في الدستور، فمن ثم يتعين القضاء برفض هذه الدعوى.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة برفض الدعوى، وبمصادرة الكفالة، وألزمت الشركة المدعية المصروفات ومبلغ مائتي جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

رئيس المحكمة

أمين السر