

بسم الله الرحمن الرحيم

باسم الشعب

مجلس الدولة

المحكمة الإدارية العليا

دائرة توحيد المبادئ

بالجلسة المنعقدة علناً في يوم السبت الموافق 1/3/2014

برئاسة السيد الأستاذ المستشار / فريد نزيه حكيم تناغو

رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة

وعضوية السادة الأساتذة المستشارين / يحيى أحمد راغب ذكروري و محمد عبد العظيم محمود
سليمان و فايز شكرى حنين و د. عبد الفتاح صبرى أبو الليل و محمد عبد الحميد عبد اللطيف
إبراهيم و عبد الله إبراهيم فرج ناصف و لبيب حليم لبيب و محمود محمد صبحى العطار و حسن
كمال محمد أبو زيد شلال و أحمد عبد الحميد حسن عبود .

نواب رئيس مجلس الدولة

بحضور السيد الأستاذ المستشار / سراج الدين عبد الحافظ عثمان
نائب رئيس مجلس الدولة ومفوض الدولة

وحضور السيد / كمال نجيب مرسيس

سكرتير المحكمة

أصدرت الحكم الآتى :-

فى الطعن رقم 29199 لسنة 54 ق.عليا

المقام من :

ضد :

وزير المالية "بصفته"

طعنا في الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية -

الدائرة الأولى فى الدعوى رقم 5013 لسنة 61 ق جلسة 8/5/2008

الإجراءات :

بتاريخ 15/6/2008 أودع وكيل الطاعنين قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقريراً بالطعن فى الحكم الصادر من محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية - الدائرة الأولى - بجلطة 8/5/2008 فى الدعوى رقم 5013 لسنة 61 ق والذى قضى بسقوط الحق فى المطالبة بالتقادم الطويل وإلزام المدعين المصروفات . وطلب الطاعن فى ختام تقرير الطعن - وللأسباب المبينة تفصيلاً فى تقرير الطعن - القضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه و القضاء مجدداً أصلياً بإلزام المطعون ضده بصفته بأن يؤدى إليهم مبلغ تعويض يعادل قيمة الأرض الحالية على أساس عشرين ألف جنيه للمتر المربع والفوائد القانونية من تاريخ إقامة الدعوى الأصلية فى 11/5/1999 وحتى تمام السداد .

و احتياطياً بئدب مكتب خبراء وزارة العدل ليندب بدوره لجنة من خبرائه المختصين تكون مهمتها تحديد قيمة العقار الحالية

وقد جرى إعلان تقرير الطعن إلى المطعون ضده بصفته على النحو الثابت بالأوراق وأودعت هيئة مفوضى الدولة تقريراً بالرأى القانونى فى الطعن ارتأت فيه الحكم بتأييد قضاء المحكمة الإدارية العليا فى الطعنين رقمى 6377 و 6817 لسنة 53 ق. عليا بجلطة 26/6/2010 والقاضى بحساب مدة التقادم اعتباراً من تاريخ نشر الحكم بعدم دستورية نص القانون الذى كان حائلاً دون الاستجابة لطلب صاحب الشأن فى التعويض .

ونظر الموضوع أمام دائرة فحص الطعون بجلطة 17/10/2011 وما تلاها من جلسات على النحو الثابت بمحاضر الجلسات ، وبجلطة 18/6/2012 قررت دائرة فحص الطعون إحالة إلى محكمة الموضوع لنظره بجلطة 13/10/2012 حيث تدوول الطعن أمام المحكمة على النحو الثابت بمحاضر جلساتها وبجلطة 23/3/2013 إحالة إلى دائرة توحيد المبادئ بالمحكمة الإدارية العليا لترجيح أى من الاتجاهين المذكورين برول الجلسة .

وقد عين لنظر الطعن أمام دائرة توحيد المبادئ جلسة 4/5/2013 حيث جرى تداولها على النحو المبين بمحاضر الجلسات حيث أودعت هيئة قضايا الدولة تقريراً رجحت فيه حساب مدة التقادم اعتباراً من تاريخ نشر الحكم بعدم الدستورية ، وبجلسة 7/12/2011 قررت الدائرة إصدار الحكم فيه بجلسة اليوم حيث صدر الحكم وأودعت مسودته مشتملة على أسبابه عند النطق به .

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة قانوناً .

وحيث إن عناصر المنازعة تخلص - وفقاً لما هو ثابت بالأوراق - في أنه بتاريخ 11/5/1999 أقيمت الدعوى رقم 5013 لسنة 61ق بإيداع صحيفتها قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بالإسكندرية - الدائرة الأولى - وطلب المدعون فيها الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبالزام وزير المالية "بصفته" بأن يؤدي لهم مبلغاً مقداره ثلاثة وسبعون مليوناً وستمائة ألف جنيه ، تعويضاً لهم عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت بهم ومورثهم من قرار تأميم مشروع مضارب أرز القبارى بالإسكندرية وكذا الفوائد القانونية عن هذا المبلغ وما يترتب على ذلك من آثار .

وذكروا شرحاً للدعوى أن مورثيهم كانوا يمتلكون مشروع مضارب أرز القبارى وقد تم تأميمه بالقرار بقانون رقم 42 لسنة 1962 ، وأن مورثيهم لم يتقدموا لصرف التعويض في ذلك الوقت لأن القانون رقم 134 لسنة 1964 كان يقضى بأن يكون تعويض أصحاب الشركات المؤممة لا يتجاوز خمسة عشر ألف جنيه ، وأضافوا بأنهم فوجئوا بقيام الشركة القابضة للمضارب والمطاحن بالإعلان عن بيع بالمزاد العلني لأرض المضرب المذكور بما يفيد تخليها عن الانتفاع بالمضرب ، وبالتالي يحق لهم استرداده ، وأضافوا بأن قرار التأميم كان مانعاً قانونياً يحول دون المطالبة باسترداد العقار ، كما أن المحكمة الدستورية العليا قد قضت بجلسة 2/3/1985 بعدم دستورية القانون رقم 134 لسنة 1964 والذي كان يعتبر مانعاً قانونياً يحول بينهم وبين المطالبة بحقوقهم ومن ثم فإن حقهم ما زال قائماً كما أن من حقهم المطالبة بالتعويض في حالة استحالة استرداد العقار ويشمل هذا التعويض ثمن العقار وما عليه من منشآت ومعدات وأدوات بالإضافة إلى التعويض الأدبي عن المعاناة التي لاقوها هم ومورثيهم جراء حرمانهم من ملكيتهم الخاصة .

وبجلسة 8/5/2008 قضت محكمة القضاء الإدارى بالإسكندرية فى الدعوى سالفة البيان بسقوط الحق فى المطالبة بالتقادم الطويل وألزمت المدعين المصروفات وشيدت قضاءها على أن الثابت من الأوراق أن إجراءات التأميم كانت خلال عامى 62/1963 فى حين أن المدعين أقاموا دعواهم بطلب التعويض عن المضرب المذكور عام 1999 أى بعد انقضاء ما يقارب 36 سنة ، الأمر الذى يتعين معه القضاء بسقوط حقهم فى المطالبة بالتعويض بالتقادم الطويل ، ولا يغير من ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة 2/3/1985 والذى قضى بعدم دستورية القانون رقم 134 لسنة 1964 فيما تضمنه من تقرير حد أقصى مقداره خمسة عشر ألف جنيه لتعويض أصحاب المشروعات المؤممة وما استند إليه المدعون من أن حقهم فى التعويض نشأ اعتباراً من تاريخ صدور ذلك الحكم بحسبان أن القانون المذكور لا ينطبق على الحالة المعروضة بالنظر إلى ما انتهت إليه لجنة التقييم من أن خصوم المصنع كانت تزيد على أصوله فى تاريخ التأميم فضلاً عن أن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن ميعاد التقادم فى مثل هذه الحالة يبدأ من تاريخ اكتمال تنظيم الإجراءات أمام المحكمة المختصة بالفصل فى دستورية القانون وهو فى الحالة المعروضة 27/8/1970 تاريخ صدور القانون رقم 66 لسنة 1970 بشأن الإجراءات أمام المحكمة العليا باعتبار أنه بصور هذا القانون أصبح القضاء الدستورى متاحاً ولم يعد ثمة مانع يحول دون رفع الدعوى بعدم الدستورية .

وإذ لم يرتض الطاعنون هذا القضاء أقاموا الطعن المائل ناعين عن الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه وتأويله والفساد فى الاستدلال ذلك لأن ديون المضرب التى كانت قائمة وقت التأميم قد قام مورثهم بسدادها وقت التأميم وبالتالي كان يتعين أخذ ذلك فى الاعتبار عند تقييم المضرب ، كما أن الحكم المطعون فيه خالف المبادئ الدستورية المستقرة والتى تعتبر أحكام المحكمة الدستورية فى حكم التشريع وتسرى فى مواجهة الكافة من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية وقد استقرت كذلك الأحكام على دوام حق الملكية وعدم زواله عند التراخى فى استعماله وطلب الطاعنون فى ختام صحيفة الطعن الحكم بقبول الطعن شكلاً وفى الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجدداً أصلياً بالزام المطعون ضده بأن يؤدى لهم مبلغ التعويض المعادل لقيمة الأرض على أساس عشرين ألف جنيه للمتر المربع الواحد مع الفوائد القانونية من تاريخ إقامة الدعوى الأصلية فى 11/5/1999 حتى تمام السداد .

ومن حيث إن المسألة المطروحة على هذه الدائرة تدور حول تحديد تاريخ بدء سريان ميعاد التقادم عند إعمال حكم المحكمة الدستورية الصادر بعدم دستورية نص قانوني ، وما إذا كان يبدأ من تاريخ اكتمال تنظيم الإجراءات الخاصة بإقامة دعوى الدستورية بصدر القانون رقم 81 لسنة 1969 بإنشاء المحكمة العليا وقانون الإجراءات الخاص بها رقم 66 لسنة 1970 ، أم يبدأ من تاريخ نشر الحكم الصادر بعدم دستورية النص في الجريدة الرسمية ، حيث صدر عن المحكمة الإدارية العليا بعض الأحكام التي تعول عن تاريخ اكتمال الإجراءات الخاصة بإقامة دعوى الدستورية بصدر قانون الإجراءات الخاصة بالمحكمة العليا في 27/8/1970 عند حساب مدة التقادم .

" حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 7950 لسنة 45 ق . عليا جلسة 25/6/2005 " في حين أن ذات المحكمة عادت وعولت على تاريخ نشر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية النص في الجريدة الرسمية عند حساب مدة التقادم .

" حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقمي 6377 و 6817 لسنة 53 ق . عليا جلسة 26/6/2010 " .

ومن حيث إن المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 ، المعدل بالقانون رقم 168 لسنة 1998 تنص على أن :

" أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة ، ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر .

على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر وذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص .

فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن ، ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه " .

ومن حيث إن مفاد ما تقدم و على ما قضت به المحكمة الدستورية العليا بأنه لما كان النص في المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا قبل تعديلها بالقانون رقم 168 لسنة 1998 على عدم جواز تطبيق النص المقضي بعدم دستوريته من اليوم التالي لنشر الحكم بعدم الدستورية ، هو خطاب تشريعي موجه لجميع سلطات الدولة ولكافة للعمل بمقتضاه ، وكان قاضي الموضوع هو من بين المخاطبين بهذا النص التشريعي فإنه يكون متعيّنا عليه عملا به الا ينزل حكم القانون المقضي بعدم دستوريته على المنازعات المطروحة عليه ، وذلك يؤكد قصد المشرع في تقرير الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية ويزيد انسحابه على ما سبقه من علاقات وأوضاع نشأت في ظل القانون الذي قضى بعدم دستوريته وقد أعملت المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا هذه الرجعية على إطلاقها بالنسبة للنصوص الجنائية إلى حد إسقاط حجية الأمر المقضي به لتعلقها بالإدانة في أمور تمس الحرية الشخصية ، أما في المسائل الأخرى - غير الجنائية - فيسري عليها كذلك الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية ما لم تكن للعلاقات والأوضاع السابقة أساس قانوني آخر ترتكن إليه وتحد من إطلاق الرجعية عليها " وهو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا في تعليقها على نص المادة 49 منه حيث ورد بها أن القانون تناول أثر الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة فنص على عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم وهو نص ورد في بعض القوانين المقارنة واستقر الفقه والقضاء على أن مؤداه هو عدم تطبيق النص ليس في المستقبل فحسب ، وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص على أن يستثنى من هذا الأثر الرجعي الحقوق والمراكز التي تكون قد استقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضي أو بإنقضاء مدة التقادم ، أما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائي فإن جميع الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص تعتبر كأن لم تكن ولو كانت أحكاماً باتة ثم رأى المشرع أن يتدخل بتعديل نص الفقرة الثالثة من المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 49 لسنة 1979 ، بما يكفل حسبما جاء بالمذكرة الإيضاحية لهذا التعديل تخويل المحكمة سلطة تقرير أثر رجعي لحكمها على ضوء الظروف التي تتصل ببعض الدعاوى الدستورية التي تنظرها وتخويلها تقرير أثر مباشر للحكم إذا كان متعلقاً بعدم دستورية نص ضريبي ، فصدر بذلك القانون رقم 169 لسنة 1998 ومؤدى ذلك أن المشرع أكد من ناحية المفهوم الصحيح لأثر الحكم بعدم الدستورية والذي سبق أن استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا وهو الأثر الرجعي بالمفهوم السابق إيضاحه ومن ناحية أخرى استمدت أمرين كلاهما يعتبر استثناء من الأصل وهو الأثر الرجعي حيث ترك للمحكمة أن تحدد في حكمها تاريخاً آخر لبدء أعمال أثر حكمها والثاني حدده قصراً في النصوص الضريبية فلم يجعل لها إلا أثراً مباشراً في جميع الأحوال .

" حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم 78 لسنة 25 ق . دستورية الصادر بجلسته 13/1/2008 ، وحكمها في القضية رقم 37 لسنة 9 ق . دستورية بجلسته 19/5/1990 ، وحكمها في القضية رقم 48 لسنة 3 ق دستورية بجلسته 11/6/1983 ، وحكمها في القضية رقم 16 لسنة 3 ق . دستورية جلسته 5/6/1982 " .

ومن حيث إن البين من قضاء المحكمة الدستورية العليا الذى تواتر على أن قضائها بعدم دستورية النص لا ينصرف إلى المستقبل فحسب وإنما ينصرف إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم الدستورية على أن يستثنى من هذا الأثر الرجعى الحقوق والمراكز التى استقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضى أو بانقضاء مدة التقادم وإعمالاً لإلزامية أحكام المحكمة الدستورية العليا للكافة بما فيهم القضاة يتعين على المحاكم باختلاف درجاتها الالتزام بهذا القضاء بما مؤداه ضرورة استثناء الحقوق والمراكز القانونية التى استقرت بأحكام حازت قوة الشئ المقضى أو بانقضاء مدة التقادم عند صدور حكم المحكمة الدستورية العليا وذلك من الأثر الرجعى لهذا الحكم

وحيث إن المحكمة الدستورية العليا أصدرت حكمها فى القضية رقم 1 لسنة 1 ق . دستورية بجلسة 2/3/1985 بعدم دستورية القرار بقانون رقم 134 لسنة 1964 بتعويض أصحاب أسهم ورؤوس أموال الشركات والمنشآت التى الت ملكيتها إلى الدولة وفقاً لأحكام القوانين أرقام 117 ، 118 ، 119 لسنة 1991 والقوانين التالية لها تعويضاً إجمالياً ، فإنه إعمالاً لما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا من سريان أحكامها بأثر رجعى فيما عدا الحقوق والمراكز التى تكون قد استقرت بحكم قضائى حاز قوة الشئ المقضى أو بانقضاء مدة التقادم .

وعلى ذلك فإن من شأن الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم 134 لسنة 1964 النظر فى أمر الحقوق محل النزاع لبيان ما إذا كانت قد انقضت ميعاد التقادم فى شأنها من عدمه إعمالاً للأثر الرجعى للحكم ، وذلك بإعمال أحكام المادة 374 من القانون المدنى ونصها " يتقادم الالتزام بانقضاء خمس عشرة سنة فيما عدا الحالات التى ورد فيها نص خاص فى القانون وفيما عدا الاستثناءات التالية"

وكذلك بإعمال حكم المادة 351 من ذات القانون على أن : "لا تبدأ سريان التقادم فيما لم يرد فيه نص إلا من اليوم الذي أصبح فيه الدين مستحق الأداء ذلك أن قواعد القانون المدني وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص ولل قضاء الإدارى أن يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع روابط القانون العام ، إلا إذا وجد النص التشريعى الخاص لمسألة معينة فعندئذ يجب التزام النص وقد خلت قوانين مجلس الدولة المتعاقبة وآخرها القانون رقم 47 لسنة 1972 جاءت خلواً من تحديد مواعيد معينة لرفع الدعاوى فى المنازعات الإدارية التى يختص بنظرها بهيئة قضاء إدارى إلا ما تعلق منها بطلبات الإلغاء ومؤدى ذلك أنه بالنسبة لغير تلك الطلبات يجوز لذى الشأن رفع الدعوى متى كان الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدني وأساس ذلك أن فكرة التقادم المسقط الذى هو طريق لانقضاء الديون التى لم تنقضى بأى طريق آخر لا تتعارض فى طبيعتها ومفهومها مع روابط القانون العام وإذا كان التقادم المسقط المطالبة بالحقوق فى نطاق روابط القانون الخاص حكمته التشريعية المتعلقة باستقرار الحقوق ، فإن حكمته فى مجال روابط القانون العام تجد تبريرها فى استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال المرافق العامة استقراراً تمليه المصلحة العامة وحسن سير المرافق .

(دائرة توحيد المبادئ الطعن رقم 567 لسنة 29 ق . عليا و 55 لسنة 12 ق . عليا جلسة 15 ديسمبر سنة 1985)

ومؤدى ذلك أن الأصل العام فى التقادم المسقط هو انقضاء خمس عشرة سنة تبدأ من اليوم الذى يصبح فيه الدين مستحق الأداء ، ولا يتحول التقادم من هذا الأصل إلى غيره إلا فى الحالات التى يحدد فيها القانون مدة أخرى . وفى هذه الحالة يجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً لا يسرى إلا على الحالات التى تضمنتها .

وحيث إن كلا الاتجاهين للمحكمة الإدارية العليا سواء هذا الذى عول على تاريخ اكتمال تنظيم الإجراءات الخاصة بإقامة دعوى الدستورية بصدر قانون الإجراءات أمام المحكمة العليا فى 27/8/1970 أو ذلك الذى عول على تاريخ نشر الحكم الصادر بعدم الدستورية ، يتعارض مع أحكام المحكمة الدستورية التى تواترت على استثناء المراكز التى استقرت بحكم حاز حجية الأمر المقضى أو بانقضاء مدة التقادم من الأثر الرجعى للحكم الصادر بعدم دستورية نص قانونى كما يتعارض مع ما ورد بالمذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا من أعمال الأحكام الصادرة بعدم الدستورية بأثر رجعى ولا يستثنى من هذه الرجعية إلا الحقوق والمراكز التى تكون قد استقرت عند صدور الحكم بانقضاء مدة التقادم على ما سلف بيانه ، ويؤكد ذلك أن اللجوء إلى القاضى الطبيعى من الحقوق التى كفلتها الدساتير المصرية المتعاقبة، فإن نشط أحد الأفراد ولجأ إلى القضاء واستصدر حكماً بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة فلا ينبغى المساواة بينه وبين من أثر عدم اللجوء إلى القضاء تاركاً حقه للسقوط بمضى المدة .

ومن حيث إن اختصاص هذه الدائرة طبقاً للمادة (54 مكرراً) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972 ينحصر في إما ترجيح أحد الاتجاهات التي اعتنقتها دوائر المحكمة الإدارية العليا عند مخالفتها بعضها البعض حسماً لهذا الخلاف ، أو العدول عن مبدأ أو مبادئ قانونية قررتها أحكام سابقة لدوائر المحكمة ، وإذا انتهت هذه الدائرة - وفقاً لما سبق بيانه - إلى مخالفة كل من الاتجاهين اللذين اعتنقتهما دوائر المحكمة الإدارية العليا للتطبيق السليم لقانون المحكمة الدستورية العليا ولما استقرت عليه أحكام تلك المحكمة ، فإن هذه الدائرة لا ترى ترجيح أي من الاتجاهين السابقين ، وتمارس ولايتها في العدول عن كل من الاتجاهين وإرساء مبدأ جديد ، وهو حساب مدة التقادم المسقط للحق وهي خمس عشرة سنة يتم حسابها من تاريخ نشوء الحق المطالب به ، وتنقطع هذه المدة بالجوء إلى القضاء .

“ فلهذه الأسباب ”

حكمت المحكمة : أولاً : أن الأثر الرجعي للحكم الصادر بعدم دستورية نص قانوني يستثنى منه الحقوق و المراكز التي تكون قد استقرت عند صدوره بإنقضاء مدة التقادم .

ثانياً : أن مدة التقادم المسقط يبدأ حسابها من تاريخ نشوء الحق المدعى به .

ثالثاً : إعادة الطعن إلى الدائرة المختصة بالمحكمة الإدارية العليا للفصل في موضوعها في ضوء ما تقدم .

رئيس المحكمة

سكرتير المحكمة