



خطاب
+
مستشار

لـ: بهاب محمد



مكتب رئيس القسم

ملف رقم: ٢٠١٩/٢٢

السيد الأستاذ المستشار / شريف الشاذلي
رئيس هيئة مستشاري مجلس الوزراء

تعبئة طيبة وبعد،

بالإشارة إلى كتاب سيادتكم رقم (٨٢٥٥-٢) المؤرخ ٢٠١٩/٢/١٨ المتضمن طلب مراجعة مشروع قانون "بشأن بعض الأحكام المتعلقة بتأجير وبيع الأماكن وإعادة التوازن بين طرفي العلاقة الإيجارية".

نود التفضل بالإحاطة بأن المشروع المشار إليه عرض على قسم التشريع على مدار عدة جلسات آخرها جلسته المعقودة في ٢٠١٩/٢/٢٧، فقد ادرسه القسم في ضوء النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة، وأحكام المحكمة الدستورية العليا المرتبطة، وقام القسم بمراجعته وافراغه في الصيغة القانونية المعدلة المرافقة لهذا الكتاب، تمهيدا لاستكمال إجراءات استصداره.

وكان للقسم ما ارتآه من أوجه ضبط الصياغة التي تستقيم معها أحكام المشروع المعروض على الأسس القانونية السليمة، سواء من حيث الشكل أو الموضوع، إذ اقتضى الأمر تقسيم الأحكام الواردة فيه على عدد أكبر من المواد، وإعادة ترتيبها على نحو يحقق التسلسل المنطقي للأحكام الواردة في المشروع، كما ارتأى القسم ضرورة حذف بعض العبارات، وأن تستبدل ببعض العبارات الواردة في المشروع عبارات أخرى أمعن في الدلالة عن المعنى المقصود، بما يُزيل أدنى لبس، ويمنع في ذات الوقت شبهة التعارض بين الأحكام التي تتخللها المشروع، وذلك كله بما يتسق وينسجم مع الصياغة القانونية.

وقد كان للقسم في شأن المشروع الوارد الملاحظات الآتية:

أولاً: عنوان المشروع:

ورد إلى القسم المشروع بعنوان "مشروع قانون بشأن بعض الأحكام المتعلقة بتأجير وبيع الأماكن وإعادة التوازن بين طرفي العلاقة الإيجارية". ولبيان القسم أن هذا العنوان لا يكشف بدقة عن نطاق سريان المشروع ومضمون الأحكام الواردة فيه، فقد خلت نصوص المشروع من أية أحكام تتعلق ببيع الأماكن، كما أن عبارة إعادة

هذا من طرف



مكتب رئيس القسم

التوازن بين طرفي العلاقة الإيجارية جاءت من العموم بما يشير إلى أن لنصوص المشروع تتضمن قواعد خاصة بإعادة التوازن بين طرفي أية علاقة إيجارية سواء كان المستأجر شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً وسواء كان المكان مؤجراً لغرض السكني أم لغرض آخر، وذلك خلافاً للواقع الذي استبان من مطالعة المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون والأحكام الواردة فيه، من أن هذا المشروع جاء متضمناً بعض الأحكام الخاصة بتنظيم إيجار الأماكن للأشخاص الاعتبارية لغير غرض السكني وذلك في إطار أعمال مقتضى حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسته ٢٠١٨/٥/٥ في القضية رقم (١١) لسنة ٢٢ قضائية "دستورية" الذي حدد نطاقه في عقود إيجار الأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية لاستعمالها في غير غرض السكني؛ وهو ما رأى معه القسم تعديل عنوان مشروع القانون ليكون: "مشروع قانون بشأن بعض الأحكام الخاصة بإيجار الأماكن للأشخاص الاعتبارية لغير غرض السكني".

ثانياً: مواد المشروع:

١- تبين للقسم أن المشروع الوارد يتكون من ثلاث مواد، تضمنت المادة الثالثة منها الأحكام المتعلقة بنشر القانون في الجريدة الرسمية، وإلغاء كل حكم يخالف أحكامه، واشتملت المادتان الأولى والثانية من المشروع على أحكام موضوعية متعددة على نحو ارتأى معه القسم ضرورة تقسيم الأحكام الواردة في هاتين المادتين على عدد أكبر من المواد وإعادة ترتيبها وتنسيقها بما يحقق التسلسل المنطقي للأحكام الواردة في المشروع، ويسر فهمها وتطبيقها.

٢- لوحظ أن مشروع القانون الوارد لم ينص بشكل صريح على نطاق سريان أحكامه، وهو ما ارتأى معه القسم أن تكون المادة الأولى هي المحددة لهذا النطاق بحيث تسري الأحكام الواردة فيه على الأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة لغير غرض السكني التي يحكمها القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، والقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، والقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧ بتعديل الفقرة الثانية من المادة ٢٩ من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ وبعض الأحكام الخاصة بإيجار الأماكن لغير السكنية، والقوانين الخاصة بإيجار الأماكن الخاصة بها، ولا تسري أحكامه على الأماكن المذكورة التي يحكمها القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن



مكتب رئيس القسم

سريان أحكام القانون المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها والأماكن التي انتهت أو تنتهي عقود إيجارها دون أن يكون لأحد حق البقاء فيها.

٢- اشتمل المشروع الوارد على عدة نصوص تنطوي ضمناً على حكم مؤداه امتداد عقود إيجار الأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية لاستعمالها في غير غرض السكنى لمدة خمس سنوات من تاريخ العمل بأحكام القانون المعروض مشروعه، وهو ما رأى معه القسم ضرورة أن ينص صراحة على هذا الحكم في الفقرة الأولى من المادة الثانية من المشروع المرفق تحقيقاً للوضوح التشريعي الواجب. كما ارتأى القسم إضافة عبارة "مع عدم الإخلال بأسباب الإخلاء المنصوص عليها في المادة (١٨) من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ المشار إليه" في صدر هذه الفقرة بحسبان أن هذه المادة حددت أسباباً أخرى لإخلاء الأماكن المؤجرة غير سبب انتهاء العقد بقوة القانون المنصوص عليه في المشروع، وهذه الأسباب هي الهدم الكلي أو الجزئي للمنشآت الأيلة للسقوط والإخلاء المؤقت لمقتضيات الترميم والصيانة، وعدم وفاء المستأجر بالأجرة، وثبوت تنازل المستأجر عن المكان المؤجر أو تأجيرها من الباطن بغير إذن كتابي صريح من المالك للمستأجر الأصلي أو تركه للغير بقصد الاستغناء عنه نهائياً، وإذا ثبت بحكم قضائي نهائي استعمال المستأجر المكان المؤجر أو سماحه باستعماله بطريقة مقلقة للراحة أو ضاره بسلامة المبنى أو بالصحة العامة أو في أغراض منافية للأداب العامة، ومن ثم كان النص على عدم الإخلال بتلك الأسباب أمراً لازماً لدوره لئلا خلاف ينشأ عند التطبيق حول ما إذا كان امتداد عقود الإيجار للمدة المشار إليها في مشروع القانون يقف حائلاً دون الاستناد إلى أحد الأسباب الواردة في المادة (١٨) المشار إليها لطلب إخلاء المكان المؤجر.

٤- تبين للقسم أن الفقرة الأولى من المادة الأولى من مشروع القانون الوارد تضمنت حكماً بزيادة الأجرة القانونية للأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة لغير غرض السكنى، ومن المستفاد من نص تلك الفقرة أنه يقصر هذه الزيادة على الأماكن المؤجرة لغير غرض السكنى للأشخاص الاعتبارية دون تلك المؤجرة للأشخاص الطبيعيين، لاسيما وأن المشروع الوارد لم ينص على حكم تعديل أو إلغاء المادة (٢) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٥٧ المشار إليه والتي تقضي بتحديد زيادة الأجرة القانونية للأماكن المؤجرة لغير أغراض السكنى المحكومة بقوانين إيجار الأماكن والتي لا تزال سارية.



مكتب رئيس القسم

واستعرض القسم في هذا السياق حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسته ٥ مايو سنة ٢٠١٨ في القضية رقم (١١) لسنة ٢٢ قضائية "دستورية"، وما ورد بحديثاته من أن، "العبارة في تقرير دستورية التشريع هي بتوافق أو تصادم نصوصه وأحكام الدستور ومقتضياتها، فإذا ما قرر المشرع حقاً معيناً، وجب عليه - وفقاً لمبدأي المساواة وصون الملكية الخاصة، وقد أنزلهما الدستور مكاناً عالياً - أن يضع القواعد التي تكفل المعاملة المتكافئة لأصحاب المراكز القانونية التي تتكافأ في العناصر المكونة لها، مع عدم المساس بحماية الملكية الخاصة، وسبيله إلى ذلك الأداة التشريعية الملائمة، وإنفاذها من التاريخ المناسب، فلا يسوغ - من زاوية دستورية - أن يعطى هذا الحق لفئة دون أخرى من ذوي المراكز المتحدة في أركانها وعناصرها، وأن يعتدي على الملكية الخاصة، فالدستور يسمو ولا يسمى عليه، فإذا كان مقتضاه فتح باب إلى حق، امتنع على المشرع أن يمنحه لبعض مستحقيه ويقتضيه عن البعض الآخر، إذ كان ذلك، وكان جميع مؤجري الأماكن لاستعمالها في غير غرض السكنى، في علاقاتهم بمستأجريها، في خصوص الامتداد القانوني لمدة عقد الإيجار، لتكافؤ مراكزهم القانونية، مما يستوجب - من زاوية دستورية - وحدة القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها في حقهم. إلا أن المشرع - بموجب النص المطعون فيه - قد خالف ذلك، إذ اختص فئة المؤجرين لهذه الأماكن لأشخاص طبيعيين، بأن حرم الفئة الأولى، من استرداد العين المؤجرة لها لأشخاص اعتباريين، قائماً عليها، سواء كان المستأجر شخصاً المؤجرة ما بقي الشخص الاعتباري قائماً عليها، سواء كان المستأجر شخصاً اعتبارياً عاماً أم خاصاً. حال أن الفئة الثانية من المؤجرين سترد إليهم العين المؤجرة بعد وفاة المستأجر الأصلي، أو انتهاء امتداد العقد، لمرة واحدة للفئات التي حددها المشرع من ورثته الذين يستعملون العين المؤجرة في النشاط ذاته الذي كان يمارسه طبقاً للعقد، على نحو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٢٩) من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ المشار إليه بعد استبدالها بالمادة الأولى من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧. وهذا التمييز في المعاملة بين طائفتي المؤجرين لأماكن لاستعمالها في غير غرض السكنى، بحسب ما إذا كان المستأجر شخصاً اعتبارياً أو شخصاً طبيعياً، رغم تكافؤ مراكزهم القانونية، باعتبارهم جميعاً مؤجرين لأماكن مخصصة لغير أغراض السكنى، مما كان يوجب أن تنتظمهم جميعاً قواعد قانونية واحدة، لا تقيم في مجال تطبيقها تمييزاً بينهم

صالح



مكتب رئيس القسم

من أي نوع، ومن ثم، فإن إقامة النص المعلنون فيه هذا التمييز التحكيمي بين هاتين الطائفتين من المؤجرين في هذا الخصوص، وبالنظر لكونه يعد الوسيلة التي اختارها المشرع لتنظيم العلاقة بين مؤجري ومستأجري هذه الأماكن، والتي لا ترتبط ارتباطاً منطقياً وعقلياً بالأهداف التي رسدها لهذا التنظيم، فإنه يكون مصادماً لمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص، ويقع - من ثم - في حوزة مخالفة نصوص المواد (٤، ٩، ٥٢) من الدستور.

واستعرض القسم أيضاً في هذا المقام الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا بجلسته ٢٩ أبريل سنة ١٩٨٩ في القضية رقم (٢١) لسنة ٧ قضائية "دستورية" بعدم دستورية المادة (٢٧) من القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر فيما تضمنته من استثناء الأماكن المستعملة في أغراض لا تدخل في نطاق النشاط التجاري أو الصناعي أو المهني الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية والصناعية أو الضريبة على أرباح المهن غير التجارية وذلك بالنسبة إلى تطبيق ما تضمنته المادة (٧) من زيادة الأجرة، والذي شيدت فيه المحكمة الدستورية العليا قضاها على أن، "الاعتبارات التي استند إليها المشرع في تقرير الزيادة بالنسبة للأماكن المؤجرة لغرض أغراض السكنى، وهي تحقيق المصلحة العامة وتعويض ملاكها عن انخفاض أجرتها والحرم على توفير مصدر لتمويل تكاليف ترميمها وصيانتها واعتبارها من عناصر الثروة القومية إنما تنسحب كذلك إلى المباني المؤجرة لغير أغراض السكنى المستعملة في أغراض لا تدخل في نطاق النشاط التجاري أو الصناعي أو المهني الخاضع للضريبة على الأرباح التجارية أو الصناعية أو الضريبة على أرباح المهن غير التجارية باعتبارها إحدى عناصر الثروة القومية التي يجب الحفاظ عليها وأن استقلال هذه المباني الأخيرة بأنواع معينة من النشاط الاجتماعي كانت أو دينية أو ثقافية - لا يخرجها عن كونها مباني مؤجرة لغير أغراض السكنى، طبقاً للغرض المقصود من تأجيرها، وكان ينبغي أن تندرج في إطار القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة (٧) من القانون فيسرى عليها حكم الزيادة.



هاتف



مكتب رئيس القسم

وأن هذه المعاملة الاستثنائية التي أوردتها المادة (٢٧) المطعون عليها، أدت إلى التفرقة بين طائفتين من الملاك المتظلمتهم أسس موحدة، تجعلهم جميعاً يقضون على قدم المساواة وكان يتعين أن يخضعهم المشرع لقاعدة قانونية موحدة مجردة، بحيث تنصرف الزيادة في الأجرة المقررة في القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة (٧) من القانون إلى ملاك المباني المؤجرة لغير أغراض السكنى دون استثناء، وأياً كانت طبيعة النشاط الذي يتم ممارسته فيها، مادام أن هذه التفرقة التي أوجدها المشرع في المادة (٢٧) سالفه البيان لا تتركز في واقعها على أساس تتصل بالهدف الذي تغياه المشرع من تقرير هذه الزيادة على ما سلف بيانه، ومن ثم، فإن حرمان طائفة معينة من الملاك من الحق في زيادة الأجرة، مع تحقق مناطه يعد تفرقة تؤدي إلى الإخلال بمراكز قانونية متماثلة وينطوي على إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين الملاك الذين لم يحرموا من هذا الحق.

وانطلاقاً مما تقدم، وبالنظر إلى ما ورد بالمذكرة الإيضاحية لمشروع القانون المعروض من مبرر لزيادة الأجرة القانونية وهو "تحقيق العدالة وجبر الأضرار التي تلحق بمالكي العقارات المؤجرة" خلص القسم إلى أن زيادة الأجرة القانونية للأماكن المؤجرة لا تستعملها في غير غرض السكنى بالنسبة إلى الأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية دون تلك المؤجرة لأشخاص طبيعيين إنما تعتبره بمثابة عدم الدستورية لإخلاله بمبدأ المساواة الذي كفله الدستور، بانطوائه على تمييز غير مبرر بين ملاك الأماكن المؤجرة للأشخاص الاعتبارية وبين ملاك الأماكن المؤجرة للأشخاص الطبيعيين بالرغم من اتحاد الغرض المؤجرة من أجله تلك الأماكن، فضلاً عن أن الاعتبارات التي تم الاستناد إليها لزيادة الأجرة القانونية متوفرة في هاتين الطائفتين من الملاك.

ولذا ارتأى القسم وضع هذه الملاحظة تحت بصر الجهة معدة المشروع لتعمل على تلافيها، وذلك بتعديل الأحكام الواردة بالمشروع لتتضمن تعديلاً لنص المادة (٢) من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٧ المشار إليه أنما يقضي بزيادة قيم ونسب زيادة الأجرة الواردة بهذه المادة والتي تسري على كافة الأماكن المؤجرة لغير أغراض السكنى المحكومة بقوانين الإيجار سواء كانت مؤجرة للأشخاص الطبيعيين أم للأشخاص الاعتبارية، على أن يعاد المشروع إلى القسم لمراجعتها مرة أخرى في حال إعداد التعديل، مشفوعاً بمذكرة إيضاحية تبين الالتماس التي تم اتخاذها لتحديد

صانعة القرار



مكتب رئيس القسم

معاملاتهم ويحول دون التعقيدات التي قد تحدث في حساب الأجرة إذا ما بدأ العمل بالقانون خلال شهر ما وليس في أول يوم منه.

وفي النهاية يسعدني أن أرسل لسيادتكم وفق كتابي هذا مشروع قانون بشأن بعض الأحكام الخاصة بإيجار الأماكن للأشخاص الاعتبارية تغير غرض السكنى في الصيغة المعدلة التي رآها القسم.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير...

رئيس قسم التشريع

حسن كمال شلال

بأندج رئيس مجلس الدولة

صان حينا

تاريخ ٢٠١٩/٢/٢٧