بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٦٧٦
بتاريخ:	٢٠١٣/١٠/٧

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٢٥٢

السيد الدكتور/ وزير الزراعة واستصلاح الأراضى

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٢٢٤) المؤرخ ٦ من مارس سنة ٢٠١٢ بشأن تنفيذ الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بجلسة ٢٠٠٣/٣/٢٥ في الطعن رقم (٤٩٨٧) لسنة ٤٤ ق، ع لصالح ورثة الخاضع / أحمد عزت الكيلاني برفع الاستيلاء الواقع على مساحة (١٥س، ١ط، ١٥ف) الكائنة بمحافظة كفر الشيخ.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق - أن الهيئة العامة للإصلاح الزراعي استولت على مساحة (٥ س و٤ط و٩١ف) أطياناً زراعية بالقطعة ٢/٢٨ بحوض الحماية نمرة ٧ قسم ثان بزمام القرضا مركز كفر الشيخ قبل الخاضع/ أحمد عزت الكيلاني، بموجب القرار رقم (١٩) لسنة ١٩٦٥ طبقاً للقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٦١؛ فاعترض ورثة الخاضع أمام اللجنة القضائية للإصلاح الزراعي، ورفض الاعتراض، فأقاموا الطعن رقم (٤٩٨٧) لسنة ٤٤ ق .ع، أمام المحكمة الإدارية العليا، وبجلسة ٢٠٠٣/٣/٢٥ حكمت المحكمة ببطلان قرار اللجنة القضائية وبرفع الاستيلاء الواقع على مساحة (١٥س، ١ط، ١٥ف) من الأطيان المستولى عليها؛ إلا أنه تعذر تنفيذ الحكم لوجود مساحة (١٤ س و ١١ط و١٠ف) سبق توزيعها بالتمليك على المنتفعين وسجلت بالشهر العقارى لصالحهم، ولوجود مساحة (١ س و١٤ ط و٤ ف) مباني سكنية للأهالي، تحرر عنها محضرا إفراج لصالح الصادر لصالحهم الحكم إلا أنه لم يتم التنفيذ، وبعرض الموضوع على الشئون القانونية بالهيئة العامة

للإصلاح الزراعى، ارتأت تعويض الصادر لصالحهم الحكم نقدًا عن المساحات المتعذر ردها عينًا، أو بتدبير أرض بديلة لهم إلا أن إدارة الفتوى المختصة انتهت بكتابها رقم (٣٦) المؤرخ ٢٠٠٥/٥/١٦ إلى وجوب إعمال مقتضى الحكم، وتسليم المحكوم لصالحهم الحكم ما تبقى من أطيان الاستيلاء وتعويضهم عينًا، أو نقداً بالنسبة لما تم توزيعه بالتمليك على صغار المزارعين، فالتمس الصادر لصالحهم الحكم تعويضهم نقداً عن المسطح (١س و١٤ط و٤ف) نظراً لتعرض الأهالى لهم، كما التمس الأهالى من الهيئة أن توافق على تعويض الصادر لصالحهم الحكم عن تلك المساحة حتى لا يتم إخلاؤهم من مساكنهم، حيث عرض الأمر على وزير الزراعة بالمذكرة المؤرخة ٢٠٠٦/٦/٢٢ فارتأى الموافقة على تعويض الصادر لصالحهم الحكم عن مساحة (١س و١٤ط و٤ف) حرصاً على استقرار أوضاع الأهالى، وبعرض الموضوع على مجلس إدارة الهيئة أصدر قراره رقم (٢١) بالجلسة (٢٤٦) بتاريخ ٢٠١٠/٥/٢٩ بصرف التعويض النقدى للورثة مع اتخاذ إجراءات تقنين وضع اليد للأهالى، وتحصيل مستحقات الهيئة، إلا أنه حال السير فى الإجراءات وعلى ضوء ما أفادت به مديرية الإصلاح الزراعى بكفر الشيخ من وجود مغالاة فى الأسعار المقدرة بمعرفة اللجنة العليا لتثمين أراضى الدولة تم إيقاف الإجراءات بناء على موافقة وزير الزراعة وعُرض الأمر مجدداً على مجلس إدارة الهيئة حيث أصدر القرار رقم (٩) بالجلسة (٢٥٠) بتاريخ ٢٠١١/٦/٢١ متضمناً (تنفيذ حكم المحكمة الإدارية العليا طبقاً لما ورد بحيثيات الحكم ومنطوقه والطاعنون وشأنهم فى اللجوء إلى المحكمة المختصة للمطالبة بما يرونه حقاً لهم إعمالاً لحيثيات الحكم وعملاً بنص المادة (٢٢١) من القانون المدنى والتى تنص على أن يُقدر القاضى دائماً التعويض).

ونظراً لأن حكم المحكمة الإدارية العليا فى الطعن (٤٩٨٧) لسنة ٤٤ق.ع الصادر فى مواجهة الهيئة لم يتم تنفيذه بتسليم أية مساحات منه للورثة، أو نقل ملكيتها إليهم، وإزاء ارتضاء الورثة تعويضهم نقداً عن هذه المساحات، فقد عُرض الموضوع على مجلس إدارة الهيئة، فأصدر قراره رقم (١٩) بالجلسة (٢٥٢) المنعقدة بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢٦ باستطلاع رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة عن كيفية تنفيذ هذا الحكم طبقاً لمنطوقه وما استقر عليه قضاء وإفتاء مجلس الدولة من ضرورة تعويض الخاضعين للاستيلاء عما يتعذر رده عيناً من أراضى. لذا فإنكم تطلبون الرأى.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في (٦) من مارس سنة ٢٠١٣، الموافق (٢٣) من ربيع الآخر سنة ١٤٣٤هـ؛ فاستبان لها أن المادة (١٠١)

من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية تنص على أن: "الأحكام التى حازت قوة الأمر المقضى تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية..."، وأن المادة (١٦٣) من القانون المدني تنص على أن: "كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض"، وأن المادة (٢٠٣) من القانون ذاته تنص على أن: "١- يجبر المدين بعد إعذاره طبقاً للمادتين (٢١٩) و(٢٢٠) على تنفيذ التزامه عينياً، متى كان ذلك ممكناً. ٢- على أنه وإذا كان فى التنفيذ العيني إرهاق للمدين جاز له أن يقتصر على دفع تعويض نقدى، إذا كان ذلك لا يلحق بالدائن ضرراً جسيماً"، وأن المادة (٢١٥) منه تنص على أن: "إذا استحال على المدين أن ينفذ الالتزام عيناً حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه، ما لم يثبت أن استحالة التنفيذ قد نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه، ويكون الحكم كذلك إذا تأخر المدين في تنفيذ التزامه"، وأن المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "تسرى فى شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشىء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن حجية الأمر المقضى تعنى أن للحكم حجية فيما بين الخصوم بالنسبة إلى الحق ذاته محلاً وسبباً، وبمقتضاها يمتنع إعادة طرح النزاع فى المسألة المقضى فيها فى دعوى أخرى بشرط أن تكون هذه المسألة واحدة فى الدعويين وأن يكون الطرفان قد تناقشا فيها فى الدعوى الأولى واستقرت حقيقتها بينهما بالحكم الأول استقراراً جامعاً مانعاً، وأن تكون هى بذاتها الأساس فيما يدعى به فى الدعوى الثانية بين نفس الخصوم، والأصل أن تثبت هذه الحجية لمنطوق الحكم دون أسبابه، إلا أن هذه الأسباب تكون لها الحجية إذا ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بمنطوق الحكم، بحيث لا يقوم المنطوق بغير هذه الأسباب، وتثبت هذه الحجية لكل حكم قطعى حتى لو كان قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن العادية، فتبقى قائمة طالما ظل الحكم قائماً، فإذا طعن عليه بطريق اعتيادى، كاستئناف، أُوقفت حجيته، وإذا أُلغي زال وزالت معه حجيته أما إذا تأيد ولم يعد قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن العادية بقيت له حجية الأمر المقضى، وأضيفت عليها قوة الأمر المقضى، وهى المرتبة الأعلى التى يصل إليها الحكم القضائى إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن عليه بطريق من طرق الطعن العادية، ومن ثم يتبين أن كل حكم حاز قوة الأمر المقضى يكون حتماً حائزاً لحجية الأمر المقضى والعكس غير صحيح؛ فقوة الأمر المقضى أشمل وأعم من حجية الأمر المقضى، وهو ما يظهر جلياً

من صياغة نص المادة (١٠١) من قانون الإثبات على أن: "الأحكام التى حازت قوة الأمر المقضى تكون حجة ...".

وحيث إنه وإن كانت هذه هى القاعدة العامة فى الأحكام القضائية، إلا أن المشرع فى المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة أفرد جميع أحكام محاكم مجلس الدولة – القطعية – بحكم خاص، حيث جعلها بمختلف درجاتها تحوز قوة الأمر المقضى بمجرد صدورها وهذه القوة تشمل فى طياتها الحجية التى لا تقتصر فى الأحكام الصادرة بالإلغاء على أطراف الدعوى مثل باقى الأحكام وإنما يحتج بها على الكافة، كما يحتج بها من الكافة؛ نظراً لأن حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء حجية عينية كنتيجة طبيعية لانعدام القرار الإدارى فى دعوى هى فى حقيقتها اختصام له فى ذاته.

كما استظهرت – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن الأحكام القضائية القطعية الصادرة عن محاكم مجلس الدولة تفرض نفسها كعنوان للحقيقة، ويلزم تنفيذها نزولاً على قوة الأمر المقضى الثابتة لها قانوناً والتى تشمل على نحو ما تقدم الحجية، لكون قوة الأمر المقضى التى اكتسبها الحكم تعلو على اعتبارات النظام العام بما لا يسوغ معه قانوناً – مع نهائية الحكم – إعادة مناقشته، وإنما التسليم بما قضى به، لأنه هو عنوان الحقيقة، وأن مقتضى تنفيذ الحكم الحائز لقوة الأمر المقضى، أن يتم تنفيذه بالمدى الذى عينه الحكم، فيجب أن يكون التنفيذ كاملاً غير منقوص على الأساس الذى أقام عليه الحكم قضاءه، ومن هنا كان لزاماً أن يكون التنفيذ موزوناً بميزان القانون من جميع النواحى والآثار، حتى يعاد وضع الأمور فى نصابها القانونى الصحيح وصولاً إلى الترضية القضائية التى يبتغيها من يلجأ لمحاكم مجلس الدولة.

واستظهرت أيضاً أن المسئولية التقصيرية تقوم على أركان ثلاثة: هى الخطأ والضرر وعلاقة السببية بينهما، وأن الخطأ لا يفترض وإنما على المضرور إثباته، وبيان وجه الضرر الذى حاق به من جرائه.

كما استظهرت – وعلى ما هو مستقر عليه فقها وقضاء فى تفسير حكم المادتين (٢٠٣) و(٢١٥) من القانون المدنى – أن الأصل هو تنفيذ الالتزام عيناً حتى لو كان ذلك جبراً على المدين به متى كان هذا التنفيذ ممكناً، وأن التنفيذ بطريق التعويض لا يكون إلا عوضاً عن التنفيذ العينى إذا استحال هذا التنفيذ، أو إذا اتفق الدائن والمدين على استبدال التعويض بالتنفيذ العيني سواء كان ذلك صراحة، أو ضمناً،

ويتعين أن يشمل التعويض طبقاً للقواعد العامة ما لحق المضرور من خسارة وما فاته من كسب متى كان الضرر مباشراً، ويستوى فى ذلك أن يكون هذا الضرر مادياً، أو أدبياً، حالاً، أو مستقبلاً.

وأن تنفيذ الحكم عيناً أو تنفيذه بطريق التعويض قسيمان متكافئان قدراً ومتحدان موضوعاً يندمج كل منهما فى الآخر ويتقاسمان معاً تنفيذ الالتزام الأصلى.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق، أن التزام الهيئة العامة للإصلاح الزراعى بتسليم مساحة (١٥س، ١ط، ١٥ف) إلى الصادر لصالحهم الحكم فى الحالة المعروضة أضحى مستحيلاً، نظراً لأن مساحة (١٤س، ١١ط، ١٠ف) سبق توزيعها بالتمليك على بعض المنتفعين وسجلت بالشهر العقارى لصالحهم بعد سداد كامل أقساط هذه المساحة إلى الهيئة، ولأن مساحة (١س، ١٤ط، ٤ف) مقام عليها مبانٍ سكنية للأهالى الذين يعترضون على إخلائها وتحرص الدولة على استمرارهم فى مساكنهم، ومن ثم فإنه يجب فى هذه الحالة تنفيذ التزام الهيئة بتسليم المساحة المشار إليها إلى الصادر لصالحهم الحكم بطريق التعويض؛ وليس فى ذلك إخلالاً بقوة الأمر المقضى للحكم لأن التنفيذ العينى له أو تنفيذه بطريق التعويض قسيمان متكافئان على نحو ما تقدم.

وحيث إن الغرض من التنفيذ بطريق التعويض كبديل عن التنفيذ العينى، هو جبر الضرر الذى لحق بالمضرور من جراء عدم التنفيذ العينى للالتزام، وكانت قيمة الضرر هى العامل الأساسى فى تعيين التعويض، لذا فإنه يجب أن يتم تقدير قيمة التعويض وفقاً لأحكام القانون المدنى وقت صدور الحكم به، أو وقت الاتفاق عليه، وليس وقت وقوع الخطأ، أو بدء تحقق الضرر، فمع تغير الظروف والأوضاع تتغير قيمة الأضرار بالزيادة، أو النقص، الأمر الذى يلزم معه أن يتم تقدير التعويض على ضوء هذه المتغيرات وفى وقت أدائه، وتبعاً لذلك فإن التعويض المستحق فى الحالة الماثلة يتعين تقديره بالنظر إلى القيمة الحقيقية للأراضى المتعذر ردها وقت الاتفاق على أدائه، على أن يتم تقدير هذا التعويض بمعرفة الجهة الإدارية المختصة بذلك، وهى اللجنة العليا لتثمين أراضى الدولة بالنظر إلى القيمة السوقية للأراضى المشار إليها.

ولا يفوت الجمعية العمومية فى هذا المقام أن تنوه إلى أن أخص واجبات الدول تجاه مواطنيها هو التزامها بتحقيق العدالة فى الروابط القائمة بينها وبينهم فلا تبخسهم حقوقهم ولا تُعثر عليهم الحصول عليها لاسيما إذا كانت هذه الحقوق ثابتة بموجب أحكام نهائية باتة، فلا تلجئهم مطلاً، أو تسويفاً إلى ولوج سبيل المطالبة القضائية مرة أخرى لتنفيذ مقتضى هذه الأحكام خاصة حينما يتعذر على الدولة

أن تنفذها عيناً ويكون البديل الوحيد المتاح هو تنفيذها بطريق التعويض، كما يجب على الدولة النأى بذاتها عن وضع الحاصل على حكم قضائى أمام بدائل تعسفية – لا تؤدى فى النهاية سوى إلى ضياع حقه نهائياً كما فى الحالة الماثلة حينما لوحت جهة الإدارة إلى ضرورة تسليم الصادر لصالحهم الحكم الأراضى والمساكن عيناً، على الرغم من أنها تعلم يقيناً أنه يستحيل عليها وعلى الحاصل على الحكم إخراج المنتفعين منها بعد أن سددوا للدولة ثمن هذه الأراضى وسجلت بأسمائهم، واتخذوا هذه المساكن موطناً لهم ولذويهم، وهى كلها أخطاء يجب على الإدارة الرشيدة تجنبها لكونها لا تفضى سوى إلى غياب مفهوم الدولة الراعية لمواطنيها فضلاً عن إهدارها لوقت ومال أجهزة الدولة فى منازعات عقيمة وإثقال كاهل المواطن بما ينوء عن حمله.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى وجوب تعويض الصادر لصالحهم الحكم فى الحالة المعروضة عن المساحة التى تعذر ردها عيناً تعويضاً نقدياً فى حدود التقدير الذى تضعه اللجنة العليا لتثمين أراضى الدولة بالنظر إلى قيمة الأرض وقت الاتفاق على أداء التعويض، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى: / ٢٠١٤

رئيس
المكتب الفنى
المستشار
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار الدكتور/
حمدى الوكيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/