

بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٤٧١
بتاريخ:	٢٠١٦/٦/٢٣

ملف رقم: ٥٤ / ١ / ٥٣١

السيد الأستاذ الدكتور / وزير التربية والتعليم

خية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (١٢٣٨٧) المؤرخ في ٢٠١٣/٨/١م بشأن طلب إيداء الرأي في مدى جواز الاكتفاء بالقرار رقم (٥٩٣) لسنة ٢٠١٢م بالاستيلاء مؤقتاً على مساحة (١٠) أفدنة و(١٣) قيراطاً و(١٦) سهماً لمصلحة مديرية التربية والتعليم بالفيوم لمدة ثلاث سنوات، وذلك في ضوء الحكم الصادر في الاستئناف رقمي (١١٢) و(٢١٠) لسنة ٤٦ ق.م الفيوم، وكذا مدى اعتبار حل المجالس الشعبية المحلية بمقام قوة القاهرة أو مانع يحول دون استصدار قرار بنزع الملكية.

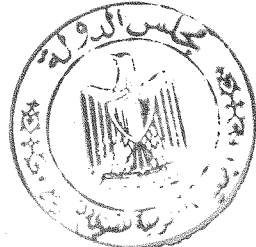
وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ١٥/١٠/١٩٥٨م استأجرت وزارة التربية والتعليم من المدعو/ محمد محمد عبد الخالق أرضاً زراعية مساحتها (١٠) أفدنة و(١٣) قيراطاً و(١٦) سهماً بحوض رمزي نمرة (١٣) فرع ص ١ زمام ناحية دار الرماد - بندر الفيوم، واستغلت كمزرعة تدريبية للمدرسة الثانوية الزراعية بالفيوم. وقد باع المذكور تلك المساحة إلى المدعو/ كمال الدين رضوان، ثم آلت ملكيتها إلى بنات الأخير بموجب العقد المسجل رقم (٤٥) لسنة ١٩٩٨ شهر الفيوم، وقد أقمنا الدعوى رقم (٤٤٧) لسنة ١٩٩٩ م.ك الفيوم ضد كل من وزير التربية والتعليم ومحافظ الفيوم ووكيل وزارة التربية والتعليم بصفاتهم، بغيرية الحكم بإنهاء عقد الإيجار المشار إليه، والطرده، وإلزام المدعى عليهم سداد الريع المستحق. وقد أصدرت المحكمة حكمها بالطرده من مساحة ستة أفدنة استناداً إلى انتهاء عقد الإيجار بقوة القانون بانتهاء السنة الزراعية ١٩٩٦/١٩٩٧. وقد طعن على الحكم الصادر في تلك الدعوى بالاستئناف رقمي (١١٢) و(٢١٠) لسنة ٤٦ ق.م الفيوم، وبجلسة ٢١/٩/٢٠١١م صدر الحكم في هذين الاستئنافين بقبولهما شكلاً، وبتعديل الحكم المستأنف ليكون بطرد المستأنف ضدهم بصفاتهم من مساحة (١٠) أفدنة و(١٣) قيراطاً و(١٦) سهماً موضوع عقد الإيجار المؤرخ ١٥/١٠/١٩٥٨م، وتسليمها للمستأنفات خالية من الشواغل والأشخاص. وبعد أن تقدمت المذكورات لتنفيذ هذا الحكم، أصدر محافظ الفيوم القرار رقم (٥٩٣) لسنة ٢٠١٢م بتاريخ ١٦/١٠/٢٠١٢م بالاستيلاء مؤقتاً بطريق



التنفيذ المباشر ولمدة ثلاث سنوات على المساحة المبينة آنفاً، وقد رُئي أنه بصدور ذلك القرار أصبح هناك مانع يحول دون تنفيذ الحكم المشار إليه، وكذا مدى اعتبار حل المجالس الشعبية المحلية بمقام قوة قاهرة أو مانع يحول دون استصدار قرار بنزع الملكية. وهو ما ارتأيت معه طلب إيداء الرأي القانوني من الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢ من مارس عام ٢٠١٦م؛ الموافق ٢٢ من جمادى الأولى عام ١٤٣٧ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٥) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أن: " الملكية الخاصة مصونة، وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون"، وتنص المادة (١٠٠) منه على أن: "تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب، وتكفل الدولة وسائل تنفيذها على النحو الذي ينظمه القانون. ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة. وعلى النيابة العامة بناءً على طلب المحكوم له، تحريك الدعوى الجنائية ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم أو المتسبب في تعطيله"، وتنص المادة (٢٢٤) منه على أن: "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٢٥١) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ تنص على أنه: "لا يترتب على الطعن بطريق النقض وقف تنفيذ الحكم، ومع ذلك يجوز لمحكمة النقض أن تأمر بوقف تنفيذ الحكم مؤقتاً إذا طلب ذلك في صحيفة الطعن، وكان يُخشى من التنفيذ وقوع ضرر جسيم يتعذر تداركه....."، وأن المادة (١٠١) من قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٨ تنص على أن: "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلاً وسبباً. وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها"، وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة للدولة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية...".



وتبين للجمعية العمومية أيضاً أن المادة (١) من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة تنص على أن: "يجري نزع ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والتعويض عنه وفقاً لأحكام هذا القانون"، وتنص المادة (٢) من هذا القانون على أن: "يعد من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام هذا القانون: أولاً - إنشاء الطرق والشوارع والبيادر أو توسيعها أو تعديلها، أو تمديدتها أو إنشاء أحياء جديدة. ثانياً: - ثالثاً: - رابعاً: - خامساً: - سادساً: - سابعاً: - ثامناً: - ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر. ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة. ويكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية،..."، وتنص المادة (١٤) منه على أنه: "يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، ينشر في الجريدة الرسمية ويشمل بياناً إجمالياً بالعقار واسم المالك الظاهر مع الإشارة إلى القرار الصادر بتقرير المنفعة العامة....."، كما تنص المادة (١٥) منه على أنه: "لوزير المختص بناءً على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء، وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها، ويحصل هذا الاستيلاء بمجرد انتهاء مندوبي الجهة المختصة من إثبات صفة العقارات ومساحتها وحالتها دون حاجة لاتخاذ إجراءات أخرى....."، وتنص المادة (١٦) من القانون ذاته على أن: "تحدد مدة الاستيلاء المؤقت على العقار بانتهاء الغرض المستولى عليه من أجله بثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب ويجب إعادة العقار في نهاية هذه المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع تعويض عن كل تلف أو نقص في قيمته. وإذا دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث سنوات المذكورة وتعذر الاتفاق مع ذوي الشأن على ذلك، وجب على الجهة المختصة أن تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كافٍ إجراءات نزع الملكية،..."، وتنص المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٤٨) لسنة ١٩٨٨ بإنشاء الهيئة العامة للأبنية التعليمية على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للأبنية التعليمية" تكون لها الشخصية الاعتبارية، ويكون مقرها مدينة القاهرة وتتبع وزير التعليم، وتعتبر من الهيئات التي تقوم على مرفق من المرافق ذات الطبيعة الخاصة"، وتنص المادة (٣) من القرار ذاته على أن: "تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أغراضها مباشرة الاختصاصات الآتية:- ٩..... - اتخاذ إجراءات نزع الملكية بالنسبة للمباني المستأجرة حالياً أو الأراضي اللازمة للمدارس عند الضرورة مع رصد اعتمادات كافية لذلك. ١٠-.....".

واستظهرت الجمعية العمومية - وعلى ما جرى عليه إفتاؤها - أن حجية الأمر المقضي تعنى أن للحكم حجية فيما بين الخصوم بالنسبة إلى الحق ذاته محلاً وسبباً، وبمقتضاها يتمتع إعادة طرح النزاع

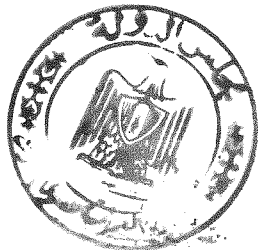


في المسألة المقضي فيها في دعوى أخرى بشرط أن تكون هذه المسألة واحدة في الدعويين، وأن يكون الطرفان قد تناقشا فيها في الدعوى الأولى واستقرت حقيقتها بينهما بالحكم الأول استقراراً جامعاً مانعاً، وأن تكون هي بذاتها الأساس فيما يدعى به في الدعوى الثانية بين الخصوم أنفسهم، والأصل أن تثبت هذه الحجية لمنطوق الحكم 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 قطعي حتى لو كان قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن العادية، فتبقى قائمة مادام الحكم قائماً، فإذا طعن عليه بطريق اعتيادي، كاستئناف، أو قف حجيته، وإذا ألغى زال وزالت معه حجيته أما إذا تأيد ولم يعد قابلاً للطعن عليه بطرق الطعن العادية بقيت له حجية الأمر المقضي، وأضيفت عليها قوة الأمر المقضي، وهي المرتبة الأعلى التي يصل إليها الحكم القضائي إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن عليه بطريق من طرق الطعن العادية؛ ومن ثم يتبين أن كل حكم حاز قوة الأمر المقضي يكون حتماً حائزاً لحجية الأمر المقضي والعكس غير صحيح؛ ففوة الأمر المقضي أشمل وأعم من حجية الأمر المقضي، وهو ما يظهر جلياً من صياغة نص المادة (١٠١) من قانون الإثبات على أن: "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة...".

كما استظهرت الجمعية العمومية أن الأحكام القضائية تفرض نفسها كعنوان للحقيقة، ويلزم تنفيذها نزولاً على حجيتها وإعلاءً لشأنها، وباعتبار أن قوة الأمر المقضي التي اكتسبها الحكم تعلق على اعتبارات النظام العام، الأمر الذي لا يسوغ معه قانوناً - مع نهائية الحكم - إعادة مناقشته أو الامتناع عن تنفيذه، وإنما يتعين التسليم بما قضى به باعتباره عنواناً للحقيقة ولا سيما أن القانون قد رسم سبلاً عدة للطعن في الأحكام ووقف تنفيذها، فإذا ما استنفدت هذه السبل أو لم يتم ولوجها فلا مناص من تنفيذ الأحكام باعتبار أنه لا يجوز لأي شخص أو جهة ما مهما علا شأنها أن تعطل أو توقف تنفيذ حكم نهائي اكتسب قوة الأمر المقضي التي تسمو على قواعد النظام العام، فاحترام قوة الشيء المقضي به مبدأ أساسي، وأصل من الأصول القانونية الواجبة الاحترام، تملية الطمأنينة العامة، وتقضي به ضرورة استقرار الأوضاع استقراراً ثابتاً.

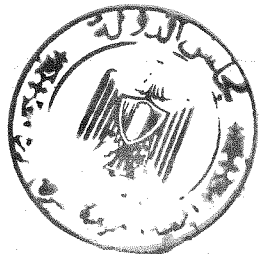
واستظهرت الجمعية العمومية أيضاً أن مقتضى تنفيذ الحكم الحائز لقوة الأمر المقضي، أن يتم تنفيذه بالمدى الذي عينه الحكم، فيجب أن يكون التنفيذ كاملاً غير منقوص على الأساس الذي أقام عليه الحكم قضاءه، ومن هنا كان لزاماً أن يكون التنفيذ موزوناً بميزان القانون من جميع النواحي والآثار، حتى يعاد وضع الأمور في نصابها القانوني الصحيح وصولاً إلى الترضية القضائية التي يبتغيها من يلجأ إلى القضاء.

واستبان للجمعية العمومية أنه من أجل التوفيق بين ضرورات حماية الملكية الخاصة وصونها من كل اعتداء يسلبها جوهرها وبين قيامها بوظيفتها الاجتماعية، فقد نظم المشرع بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ المشار



إليه أحكام نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والاستيلاء عليها، وجعل قوام ذلك تحقيق منفعة عامة، وحدد ما يُعد من أعمال المنفعة العامة التي من أجلها يجري نزع ملكية العقارات والاستيلاء عليها بطريق التنفيذ المباشر، وناط بمجلس الوزراء سلطة إضافة ما يعد من أعمال المنفعة العامة الأخرى إلى هذه الأعمال. وجعل المشرع تقرير المنفعة العامة على العقارات بقرار يصدر من رئيس الجمهورية، وناط به أو من يفوضه سلطة الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة. كما خول المشرع الوزير المختص - بناء على طلب الجهة المختصة - في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء وجميع الأحوال الطارئة أو المستعجلة، أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها. ومن ثمّ فإنه حتى تتعدّد هذه السلطة للوزير المختص يتعين أن تتحقق إحدى الحالات الطارئة أو المستعجلة، سواء مما نص عليها المشرع أم من غيرها مما يتوفر فيها هذا الوصف وتقوم بها حالة الضرورة والتي يتعين أن تقدر بقدرها، وتفريعاً على ذلك جعل المشرع هذا الاستيلاء مؤقتاً في أمده بحيث ينتهي بأقرب أجلين، إما زوال الغرض الذي تم من أجله الاستيلاء أو انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي، فإذا بلغ هذا الأجل غايته وانصرمت مدة الثلاث سنوات المشار إليها، وظلت حالة الضرورة التي دعت إلى هذا الاستيلاء قائمة، مما اقتضى مد هذه المدة، فعلى الجهة الإدارية أن تسلك - بدايةً - سبيل الاتفاق على ذلك المدّ مع ذوي الشأن، فإذا تعذر هذا الاتفاق وجب على الجهة المختصة أن تتخذ إجراءات نزع الملكية قبل مضي تلك المدة بوقت كافٍ.

وحيث إنه ترتيباً على ما تقدم، ولما كان الثابت أنه بجلسة ٢١/٩/٢٠١١م أصدرت محكمة استئناف بني سويف (مأمورية الفيوم) حكمها في الطعنين رقمي (١١٢ و ٢١٠) لسنة ٤٦ ق.م الفيوم، بطرد المستأنف ضدهم بصفتهم - وهم وزير التربية والتعليم، ومحافظ الفيوم، ووكيل وزارة التربية والتعليم - من الأرض التي تستأجرها وزارة التربية والتعليم بموجب عقد الإيجار المؤرخ ١٥/١٠/١٩٥٨م، الكائنة بحوض رمزي نمرة (١٣) فرع ص ١ زمام ناحية دار الرماد ببندر الفيوم، التي تبلغ مساحتها (١٠) أفدنة و(١٣) قيراطاً و(١٦) سهماً - وتسليمها للمستأنفات خالية من الشواغل والأشخاص. ولما كان القرار رقم (٥٩٣) لسنة ٢٠١٢ الذي أصدره محافظ الفيوم بتاريخ ١٦/١٠/٢٠١٢م في أعقاب صدور الحكم المشار إليه، بالاستيلاء المؤقت لمدة ثلاث سنوات على المساحة الصادر بشأنها ذلك الحكم - وأياً كان وجه الرأي في مدى مشروعية هذا القرار - قد انقضت المدة المحددة فيه دون الوصول إلى اتفاق مع ذوي الشأن ودون اتخاذ الإجراءات المقررة قانوناً لنزع الملكية، وتبعاً لذلك فقد انتفى كل سند لحيازة جهة الإدارة لتلك المساحة. ومن ثمّ فإنه يكون لزاماً الانصياع للحكم المشار إليه، وتنفيذه تنفيذاً كاملاً غير منقوص، وذلك بإخلاء المساحة الصادر بشأنها الحكم، وتسليمها للصادر لصالحهن هذا الحكم خالية من الشواغل والأشخاص، ولا يكون ثمة سبيل أمام الجهة طالبة الرأي للحصول على



تلك المساحة - متى قدرت احتياجها لها - بغير اتخاذ الإجراءات المقررة قانوناً لنزع الملكية دون أن تتذرع بعدم وجود المجالس الشعبية المحلية بحسبان أن القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة لم يستلزم من بين الإجراءات القانونية المقررة به موافقة المجلس الشعبي المحلي أو العرض عليه قبل اتخاذ إجراءات نزع الملكية، فضلاً عن أن قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٤٨) لسنة ١٩٨٨ عدّ الهيئة العامة للأبنية التعليمية (التي تتبع طبقاً لحكم المادة (١) منها وزير التعليم) من الهيئات التي تقوم على مرفق من المرافق ذات الطبيعة الخاصة ومن بين مهامها الموكولة إليها اتخاذ إجراءات نزع الملكية بالنسبة للمباني المستأجرة حالياً أو الأراضي اللازمة للمدارس عند الضرورة مع رصد اعتمادات كافية لذلك ومن ثم فإن هذا المرفق لا تتولاه وحدات الإدارة المحلية طبقاً لحكم المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى وجوب تنفيذ الحكم الصادر في الاستئناف رقمي (١١٢ و ١٢٠) لسنة ٤٦ ق.م. الفيوم، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تعريفاً في: ٢٠١٦ / ١

رئيس

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المكتب الفني

رئيس

المستشار

المستشار

محمد إبراهيم قشطة

محمد صالح وهدي

شريف الشاذلي

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

نائب رئيس مجلس الدولة

احمد

