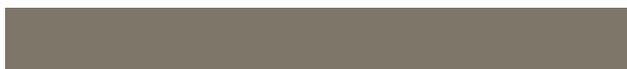


أراضي مصر: دليل قانوني عن الحيابة والملكية والتقاضي

أراضي مصر: دليل قانوني عن الحيازة والملكية والتقاضي



أراضي مصر: دليل قانوني عن الحيازة والملكية والتقاضي

منصة العدالة الاجتماعية
Social Justice Platform



الحقوق محفوظة للمنصة للعدالة الاجتماعية

بموجب رخصة المشاع الإبداعي : نسب المصنف -

غير تجاري - منع الاشتقاق | الإصدار 4.0

www.sjplatform.org

الفصل الأول:

مقدمة إلى قوانين الحيابة والملكية في مصر

المحتويات

المبحث الأول: مفهوم حق الملكية والحقوق المتفرعة عنه
المبحث الثاني: نظام ملكية الأراضي في العصر الحديث وتاريخ نزع الملكية للمنفعة العامة

المبحث الأول: مفهوم حق الملكية والحقوق المتفرعة عنه

قبل الخوض في مفهوم حق الملكية لابد أولاً من تعريف مفهوم الحق، ويعرف الحق بأنه امتياز أو سلطة يمتلكها الأفراد بموجب القانون، ويوقع على عاتقهم بالمقابل بعض الالتزامات أو الواجبات، وتنقسم الحقوق إلى ثلاثة أشكال هي:

1. الحقوق الطبيعية: وهي التي تُوجد مع الإنسان منذ ولادته؛ كالحق في الحياة، والحق في الحرية، والخصوصية، بالإضافة إلى الحق في البحث عن مصادر السعادة والراحة.
2. الحقوق المدنية: مثل حق الفرد في الزواج، وحقوق الملكية، والحق في الحصول على الحماية بموجب القانون.
3. الحقوق السياسية: وهي التي لها علاقة بحق الفرد في المشاركة في تأسيس أو إدارة الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر؛ كالحق في التصويت، والحق في المواطنة، والحق في الدعوى القضائية في المحاكم.¹

وينظم تلك الحقوق القانون سواء كان عام أو خاص ومن أعلاهم منزلة وهو الدستور إلي أقلهم وهي اللوائح.

كما يجب علينا أن نشير إلي أمرين، الأول هو أن حق الملكية ينتمي إلي حزمة الحقوق العينية الأصلية فالحق المدنى ينقسم بطبيعته إلي حقوق عينية أصلية وحقوق عينية تبعية، والحقوق العينية هي الحقوق التي لا تتبع حق شخصي آخر وتعطي لأصحابها سلطات الحصول على المنافع المالية للشيء، وهي تنقسم إلي أصلية وتبعية، والحق العيني الاصلى هو الحق الذي يقوم بنفسه بشكل مستقل ولا يستند لوجوده وثبوته لحق آخر اما التبعى فهو العكس تماماً، حق يستند لحقوق أخرى كالرهن الرسمى والحيازى وحقوق الامتياز والاختصاص.²

و الحق العيني الاصلى كما سبق الذكر تخول صاحبها سلطة مباشرة على الشيء وتمكنه من استعماله واستغلاله والتصرف فيه وقد يكون لصاحب الحق كل هذه السلطات أو بعضها وفقاً لنوع الحق العيني الاصلى فإذا تجمعت هذه السلطات معاً فى يد صاحب الحق، يسمى الحق " حق ملكية "، وحيث تتجزأ أو تتوزع هذه السلطات، تتفرع عن حق الملكية حقوقاً أخرى تعتبر إقطاعاً منه وهى حقوق الانتفاع والاستعمال والسكنى والارتفاق.³

أما الأمر الثانى فإنه يجب اجتناب الخلط بين محل الحق وبين مضمون الحق، فمضمون الحق هو السلطات أو المكنتات التي يعطيها الحق ويخولها لصاحبه بينما محل الحق هو ما يرد أو يقع عليه الحق – بمضمونه هذا- من شئ أو عمل. فمضمون حق الملكية مثلاً هو ما يثبت للمالك من سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف بينما يعتبر الشئ الذي تنصب عليه هذه السلطات هو محل الحق.

و قد انقسم الفقه حول مضمون وظيفة حق الملكية إلى مذهبين: مذهب فردى ومذهب جماعى. ويرى أنصار المذهب الأول أن حق الملكية هو حق فردى مقدس ومطلق، بحيث يحق للمالك أن يتصرف بملكه كيفما شاء. وهذا هو المفهوم السائد فى الرأسمالية. وقد عارض أنصار المذهب الثانى في اعتبار حق الملكية هو حق مطلق ومقدس، ونادى بعضهم بأن يكون له وظيفة اجتماعية أيضاً، وذلك لأن الملكية الفردية المطلقة من شأنها أن تؤدي إلى استغلال الإنسان لأخيه الإنسان. ويرتكز المبدأ الأساسى للاشتراكيين على نقد المفهوم الفردى للملكية، مشيرين إلى أن تكلفة الدفاع عن الملكية الخاصة يتجاوز العائد منها، وأنه حتى عند تشجيع

حقوق الملكية لأصحابها في تطوير عقاراتهم أو توليد الثروة، يفعلون ذلك فقط لمصلحتهم الخاصة، والتي قد لا تتفق مع مصلحة أشخاص آخرين، أو مصلحة المجتمع ككل.

يعتبر حق الملكية أوسع الحقوق من حيث السلطات التي يمنحها، حيث أنه يخول صاحبه ويمكنه من استعمال الشيء واستغلاله والتصرف فيه⁴ فهذا هو التعريف الذي وضعه المشرع في القانون المدني، فقد عرف الملكية بأنها حقاً للمالك في الانتفاع بما يملكه والتصرف فيه بطريقة مطلقة⁵ ويستوعب ذلك التعريف كل عناصر حق الملكية أي السلطات التي تكون للمالك على الشيء ألا وهي الاستعمال والاستغلال والتصرف وعلى هذا فإن حق الملكية هو حق جامع مانع أي شامل لكل السلطات الممكنة ومقصود على صاحبه وهذا أيضاً ما أكدته محكمة النقض بقولها:

”حق الملكية، وعلى ما هو مقرر، حق جامع مانع نافذ تجاه الناس كافة، فهو جامع يخول المالك الانتفاع بالشيء واستغلاله والتصرف فيه وهو مانع مقصور على المالك دون غيره فلا يجوز لأحد أن يشاركه في ملكه أو يتدخل في شؤون ملكيته وهو في ذات الوقت حق دائم لا يسقط - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - بعدم الاستعمال مهما طال الزمن ما لم يكتسبه الخصم إذا توافرت له شروط الحيابة المكسبة للملك.“⁶

ولذا فإن عناصر حق الملكية ثلاث:

1. **الاستعمال**، وهو الإفادة من الشيء بطريقة مباشرة غير الحصول على ثماره (استعمال المنزل للسكن، دون تأجيره).
2. **الاستغلال**، وهو الإفادة من الشيء بطريقة غير مباشرة عن طريق الحصول على ثماره (تأجير المسكن).
3. **التصرف**، وقد يكون التصرف مادياً أو قانونياً، فالأول يعنى القيام بأي عمل مادي يؤدي إلى القضاء على مادة الشيء عن طريق استهلاكه أو إتلافه أو تغيير شكله أو تحويله إلى شيء آخر (شق ترعة في أرض زراعية) أما الثاني : يعنى تنازل المالك عن ملكيته للغير أو بتقرير حق عينى على الشيء سواء كان حقاً عينياً أصلياً أو تبعياً.⁷

ويمتاز حق الملكية بالخصائص الآتية:

فهو حق جامع: حيث يخول حق الملكية لصاحبه حق استعمال الشيء واستغلاله والتصرف به، ومن ثم فهو يمنح صاحبه أوسع السلطات على الشيء. والأصل أن يجمع المالك كل هذه السلطات بين يديه، ويمكن أن تحد هذه السلطات قانوناً أو اتفاقاً.

وهو حق استثنائي مانع: يستأثر المالك وحده بملكه والتمتع به، وله أن يمنع غيره من مشاركته في التمتع بملكه حتى لو لم تلحق به هذه المشاركة ضرراً. ومن ثم إذا حاول الغير الانتفاع بالشيء؛ يحق للمالك أن يمنعه من ذلك. ولكن حق الاستثنائي ليس مطلقاً، وإنما قد يرد عليه بعض الاستثناءات، ومثال ذلك حالة الدفاع المشروع عن النفس والمال، وحالة الضرورة.

وحق دائم: لا ينقضي حق الملكية إلا بهلاك الشيء؛ ومن ثم فهو حق دائم. ويترتب على ذلك أن الملكية لا تقبل التوقيت بطبيعتها، ولا تقبل الإسقاط، ولا تزول بعدم الاستعمال.

أما القيود التي ترد على حق الملكية، فهي على نوعين:

القيود الواردة على حرية التملك، وهي القيود المتعلقة بتملك الأشخاص الاعتبارية حيث لا يحق لها التملك إلا في الحدود المعينة في سند إنشائها أو المقررة في القانون، والقيود المتعلقة بتملك الأجانب، والقيود المتعلقة بتملك العقارات الواقعة في مناطق الحدود، والقيود المتعلقة بتملك الأراضي الزراعية.

القيود الواردة على سلطات المالك، وهي إما أن تكون قانونية وإما أن تكون اتفاقية.

- القيود القانونية، وتقرر هذه القيود من أجل حماية المصلحة العامة. كالقيود المتعلقة بالمسافات وبالمدال الخطرة والمضرة بالصحة العامة والمقلقة للراحة، والقيود المتعلقة بمنع البناء بجوار الآثار والمطارات والنكنات العسكرية. وقد تقرر هذه القيود أيضا من أجل حماية المصلحة الخاصة، كالقيود المقررة لمصلحة الجوار.
- والقيود الاتفاقية، وتسمى أيضا بـ شرط المنع من التصرف؛ ويقصد به الشرط الوارد في عقد أو وصية؛ والذي يهدف إلى منع المالك من التصرف بمال معين من أمواله

أما عن الحقوق المتفرعة من حق الملكية فهي كالتالي:

حق الانتفاع: وهو حق يتقرر للمنتفع على ملك الغير، يخول له استعمال الشيء واستغلاله فقط دون التصرف فيه، إذ يبقى للمالك سلطة التصرف في أصل الشيء، ويطلق عليه في هذه الحالة "مالك الرقبة".⁸

وقد وضحت محكمة النقض ماهية حق الانتفاع بالشكل التالي "البيّن من إستعراض نصوص القانون المدني في المواد 985 إلى 995 منه أنه اعتبر حق الإنتفاع من الحقوق العينية وذلك بإدراجه في باب الحقوق المتفرعة عن حق الملكية، وهو في نظر القانون المصري حق مالي قائم بذاته ولا يعتبر من القيود الواردة على حق الملكية. ومن ثم فإن حق الإنتفاع باعتباره من الحقوق العينية يخول صاحبه استعمال الشيء واستغلاله بنفسه أو بواسطة غيره دون قيود بشرط ألا يتجاوز حق الرقبة".⁹

حق الاستعمال والسكنى: حق الاستعمال هو حق عيني يتقرر للشخص على ملك الغير ويخوله استعمال الشيء فيما اعد له هذا الشيء دون استغلاله أو التصرف فيه، فإذا تقرر لشخص حق الاستعمال على ارض زراعية مثلاً كان له أن يزرعها بنفسه، بحيث لا يمكن تأجيرها للغير، ومن ثم فهو أضيّق نطاقاً من حق الانتفاع الذي يعطى صاحبه مكنة استعمال واستغلال الشيء. أما حق السكنى فهو حق يخول صاحبه حق استعمال عين مملوكة للغير على نحو معين هو السكن، بحيث يتمتع على الشخص أن يستعمل المنزل لأي غرض آخر غير السكن فيه، فليس له أن يفتح فيه متجراً مثلاً أو أن يستغل هذا المنزل بتأجيريه إلى الغير.¹⁰

وفي هذا نورد ما فسرتة المذكرة الإيضاحية الخاصة بالتقنين المدني الجديد :

"جاء بمذكرة المشروع التمهيدي: حق الإستعمال وحق السكنى يتميزان عن حق الإنتفاع بأنهما مقصوران على ما يكون صاحب الحق في حاجة إليه هو وأسرته، فلا يجوز له النزول عنهما إلى الغير إلا إذا إشتراط ذلك صراحة، أو وجد مبرر قوى لهذا النزول. وقد أدخل المشرع بهذا الإستثناء شيئاً من المرونة على حق السكنى بنوع خاص لأن المبرر القوى كثيراً ما يتحقق في حق السكنى بأن تقدم الدار الموصى بسكناها أو تصبح غير لائقة لسكن المنتفع، فيكون له في هذه الحالة أن يؤجرها. ويتميز هذان الحقان أحدهما عن الآخر بأن حق السكنى تخصيص لحق الإستعمال إذ هو إستعمال بطريق السكنى."

حق الحكر: هو الحق الذى يخول لصاحبه البناء أو الفراس فى أرض مقابل أجره المثل لمدة أقصاها ٦٠ سنة، فهو صورة للإيجار طويل الأمد الذى يهدف إلى إعمار العقار أو الأرض خشية التلف من جراء عدم الاستغلال، ولا يتقرر ذلك الحق إلا على الأراضى الموقوفة.* ويتملك المحكر ما يحدثه على الأرض من بناء أو فراس أو غيره ملكاً تاماً، ولقد أجاز القانون إنهاء الحكر بقرار من وزير الأوقاف إذا اقتضت المصلحة ذلك، على أن يتم الانتهاء من جميع الأحكار خلال مدة لا تزيد على خمس سنين من تاريخ العمل بالقانون رقم ٩٢ لسنة 1960.¹¹

وقد أوضحت محكمة النقض ماهية الحكر بقولها "من مقتضى عقد الحكر أن يتملك المستحكر حق الانتفاع بالأرض المحكرة بالبناء، أو الفراس بينما يحتفظ المحكر بملكية الرقبة المحكرة، كما أن للمستحكر أن يتصرف فى حق الحكر بالبيع أو بغيره من التصرفات."¹²

حق الارتفاق: حق يحد من منفعة عقار لفائدة غيره يملكه شخص آخر "ويسمى العقار المثقل بحق الارتفاق بالعقار الخادم والعقار الذى تقرر الحق لمصلحته بالعقار المخدوم."¹³

وعلى هذا فقد جرى قضاء النقض فى شرحه لماهية حق الارتفاق بأنه "خدمة يؤديها العقار المرتفق به للعقار المرتفق فيحدد من منفعة الأول ويجعله مثقلاً بتكليف لفائدة الثاني وهو وإن لم يحرم مالك العقار الخادم من ملكيته إلا أنه ينقص من نطاقها ويوجب عليه ألا يمس فى استعماله لحقوق ملكيته بحق الارتفاق ولعل من أشهر أمثلتها حق المسيل (أو الصرف) وهو حق صرف الماء الزائد عن الحاجة أو غير الصالح بإسالتة فى مجرى على سطح الأرض أو فى أنابيب حتى يصل إلى مستودعه ومستقره أو إلى المصارف العامة كمصارف الأراضى الزراعية، أو مياه الأمطار، أو الماء المستعمل فى المنازل أو المقاهى أو المصانع عبر عقار آخر.

أما عن أسباب اكتساب الملكية فيمكن تلخيصها فى الآتى:

أولاً: أسباب الملكية العقارية ونقل الملكية العقارية بالطرق القانونية:

التصرفات القانونية الناقلة الملكية العقارية منها ما يصدر عن إرادتين ولا يتم تكوينه إلا باتفاقها، كعقد البيع والهبة والمبادلة، ومنها ما يصدر من جانب واحد كالوصية والوقف.

عقد البيع

يعرف بأنه عقد يقصد به الطرفان أن يلتزما أحدهما وهو البائع بنقل ملكية الشيء أو حق مالي فى مقابل التزام الطرف الثاني وهو المشتري بثمن نقدي وهو عقد ملزم للجانبين إذ هو يلزم البائع بأن ينقل للمشتري ملكية شيء أو حق مالي آخر ويلزم المشتري أن يدفع مقابلاً لذلك ثمناً نقدياً.¹⁴

عقد الهبة

الهبة عبارة عن عقد يبرم بين شخص يسمى الواهب الذى يتبرع بماله لشخص آخر يسمى الموهوب له دون مقابل.

عقد المبادلة

* الوقف هو حبس العين على حكم ملك الله تعالى فلا يملكها أحد من العباد، وناظر الوقف هو صاحب الولاية عليه المفوض فى القيام بمصالحه واستغلاله على أصل وجه، وأنه وحده - فى نطاق هذه الولاية وعدم وجود مالك للوقف - الذى يمثل جهة الوقف ومصالحه كل من أعيانه. وقد يكون وينقسم الوقف إلى نوعين: وقف خيرى ووقف أهلي. والوقف الخيري هو ما كان مصرف ريعه على جهة بر عامة لا تنقطع. ويكون الوقف أهلي إذا لم يكن مصرف ريعه على جهة بر عام لا تنقطع بأن يكون مصرف ريعه على شخص الواقف حال حياته أو على ورثته من بعده أو على أشخاص طبيعيين معينين بذواتهم

هي عقد يلتزم بموجبه كل من المتعاقدين أن ينقل للأخر على سبيل التبادل ملكية مال ليس من النقود.

عقد الوصية

هي تصرف في التركة مضاف الى ما بعد الموت.¹⁵

الوقف

هو حبس العين عن التملك على وجه التأييد والتصدق بالمنفعة العامة على الفقراء أو على وجه من وجوه البر والخير.

ثانياً: أسباب الملكية العقارية ونقل الملكية عن طريق الواقعة المادية:

ليست الإرادة وحدها القادرة على نقل الملكية العقارية بين الأفراد بل أن الواقعة المادية تحتل هذه المكانة كذلك دون تدخل إرادة الفرد، فالواقعة المادية قد يرتب عليها القانون أثراً بغض النظر أن تكون إرادة الفرد قد اتجهت ألي أحداث هذا الأثر، وهي تحدث إما بفعل الطبيعة أو بفعل الإنسان.

ومثالها الوفاة: فهي واقعة مادية طبيعية يرتب عليها القانون أثراً وهو انتقال أموال المتوفي إلي الورثة الشرعيين.

الشفعة

هي رخصة تجيز في بيع العقار الحلول محل المشتري في أحوال معينة.

الاستيلاء

وهو سبب لكسب ملكية شيء لا مالك له، وذلك بمجرد حيازته بنية تملكه، كما أنه لا يرد إلا على الأشياء التي لا مالك لها، مثال ذلك جميع الأموال الشاغرة التي ليست لها مالك وكذلك أموال الأشخاص الذين يموتون من غير وارث أو الذين تهمل تركتهم وتعتبر ملكاً من أملاك الدولة.

الحيابة

وهي وضع اليد على عقار مع مرور مدة التقادم المكسب للملكية فيؤدي إلى امتلاك واضع اليد له ووضع اليد هنا واقعة يرتب عليها القانون أثراً هو كسب الملكية العقارية.

ثالثاً: نقل الملكية العقارية بالإرادة المنفردة

الحكم القضائي

إن نقل الملكية العقارية لا يتم دائماً بطريق التصرف القانوني والواقعة المادية فهذان الطريقتان لا يقران التغطية الكاملة لحاجة الإنسان في نقل ملكية العقار ومن هذه الحالات الحكم القضائي بقسمة مال

القرار الإداري

تجأ الإدارة أحياناً في سبيل تحقيق المصلحة العامة إلى إصدار قرارات إدارية تنقل بموجبها ملكية الغير إلى رصيدها العقاري، ومن تطبيقات القرارات الإدارية الناقلة للملكية العقارية قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة

وأحيانا تلجأ للإدارة في سبيل نقل أملاكها العقارية للغير أن تلجأ إلى طريق التعاقد بتوافق إرادتين وهو ما يعرف بالعقد الإداري فتمرر عقود إدارية في هذا الصدد.¹⁶

أنواع انتقال الملكية والقوانين التي تنظمها:

انتقال الملكية من فرد إلى فرد: ويتم ذلك بثلاث وسائل بالبيع أو الهبة أو التنازل، والقانون المنظم لثلاث وسائل هو القانون المدني رقم 131 لسنة 1948 وكذلك بطريق الميراث وينظم ذلك قانون الأحوال الشخصية 77 لسنة 1943

انتقال الملكية من الدولة للفرد: يتم ذلك عن طريق البيع المباشر أو إقرار المنفعة العامة أو الخصخصة التي ينظمها القانون رقم 203 لسنة 1991 وقانون شركات قطاع الأعمال والقانون رقم 100 لسنة 1964 بتنظيم العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها، والقانون رقم 143 لسنة 1981 في شأن الأراضي الصحراوية، والقانون رقم 7 لعام 1991 في شأن أملاك الدولة الخاصة، والقانون رقم 31 لسنة 1984 في شأن بعض القواعد الخاصة بالأملاك الخاصة للدولة التي أجاز للجهة الإدارية بيعها إلى واضي اليد عليها.

انتقال الملكية من الفرد للدولة: يتم ذلك عن طريقين أولهما البيع غير الجبري والذي يخضع للقوانين السابق ذكرها في الحالة السابقة، أو من خلال البيع الجبري ونزع الملكية العامة للمنفعة العامة والذي ينظمه القانون رقم 10 لسنة 1990 وهناك حالات أخرى تحدث عن طريق التأميم والمصادرة تنظم تلك الحالات بقرارات وقوانين كل حالة على حدى.

وضع اليد: والذي ينظم من خلال العديد من القوانين أهمها قانون رقم 100 لسنة 1964 في شأن العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة، والقانون رقم 143 لسنة 1981 الذي يتعامل مع وضع اليد على الأراضي الصحراوية بالإضافة إلى قرار رئاسة الوزراء 2843 لسنة 2009 الخاص بتقنين وضع اليد. وفي خضم الحديث عن انتقال الملكية بين الفرد والدولة يجدر الذكر أن الشخصية القانونية في القانون تنقسم إلى طبيعية وهي ما تنطبق هنا على الفرد واعتبارية وهي ما تثبت للدولة وغيرها من الكيانات وتعرف بأنها المقدره القانونية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وتثبت للفرد كما تثبت لكيانات أخرى قانوناً.

أولاً، الشخص الطبيعي، وهو الإنسان، أي هذا الكائن الحي الذي يتميز عن غيره من الكائنات الحية الأخرى كالحوانات والنباتات بالعقل. فكل إنسان هو شخص لأنه صالح للتمتع بالحقوق والتحمل بالواجبات، بل إن الطفل والمجنون لهما شخصية قانونية رغم انعدام الإرادة والإدراك لديهما.

على أنه إذا كانت الشخصية القانونية تثبت لكل إنسان في الوقت الحاضر، وأنه هو وحده الذي يمكن أن يكتسب الحقوق وأن يتحمل بالالتزامات، إلا أن نطاق شخصيته يتأثر بمجموعة صفات تحدد حالته فنطاق الشخصية يختلف مثلاً تبعاً ما إذا كان الشخص مواطناً أو أجنبياً، إذا يتمتع المواطن ببعض الحقوق لا يتمتع بها الأجنبي وفي التشريع الإنسان الطبيعي إنساناً حقيقياً بعكس الشخصية الاعتبارية، قد تكون بجهة خاصة "كالمنشأة التجارية" أو بجهة عامة "كالمنظمة الحكومية".¹⁷

وثانياً، الشخص الاعتباري، وهو مجموعة من الأشخاص أو الأموال لها كيان ذاتي مستقل له غرض أو هدف معين يسعى إلى تحقيقه، هذا الغرض قد يكون هو تحقيق الربح وقد يكون الخدمة العامة مثل جمعيات حماية المستهلك. لكن يشترط أياً كان الهدف أن يكون الغرض مشروعاً، بمعنى ألا يكون مخالفاً للنظام العام أو الآداب.¹⁸

الملكية الخاصة والعامة والتعاونية

الملكية الخاصة

ظهرت بدايات مفهوم الملكية الخاصة عبر التاريخ في المجتمعات البدائية الممارسة لأنشطة الصيد وجمع الثمار والجذور والزراعة وكانت الملكية في البداية جماعية مشاعية تخص القبيلة أو العشيرة، للأرض وقطعان الحيوانات.

ثم ظهرت بعد ذلك ملكية العائلة والدولة في مجتمعات الزراعة التقليدية والرعى، حيث كانت العقارات توزع على رؤساء الأسر. ثم ظهرت الملكية الخاصة الفردية بعد ذلك وتطورت وتوسعت في المدن التي يعمل أهلها بالحرف والمهن والتجارة.

ويمكن تعريفها بأنها استئثار الفرد أو مجموعة من الأفراد بمحل يصلح للتملك سواء مشاعاً، أو بوجود شراكة مفرزة أو منفرداً.¹⁹

الملكية العامة (المال العام وأمالك الدولة الخاصة)

كانت فكرة الأموال العامة في مبدأ أمرها غير معروفة حيث كانت المتعارف عليه هو الملكية الشائعة والملكية الفردية في شكلها البسيط، ولما تكونت الدولة وتشكلت الأنظمة السياسية في العصور القديمة وظهرت المجتمعات الزراعية المنظمة، رأى الحاكم أن يختص بنفسه بملكية كل ما يراه صالحاً لخدمة ملكه وللإدارة الخاصة بعرشه، ولم يكن معروفاً ومقتنذاً من الملكيات الرئيسية إلا أموال الملك وأمالك التاج ولما غزا الغزاة الدولة اختص الفاتحون أنفسهم كلاً منهم بجزء عظيم من الأملاك والبلاد التي كانوا يفتحونها، فكان يتبع إدارة هذه الأملاك كافة ما هو مخصص الآن للمنفعة العامة ولم تكن هذه الأموال كما هي الآن غير قابلة للتصرف بل تناولها التصرف والتقسيم وآلت من يد إلى يد إما بطريق الإقطاع أو بطريق الميراث أو بطريق الهبات والوصايا لأشراف الدولة وكبار حكامها وأمرائها، وفي كل ذلك كان من الطبيعي أن تفقد هذه الأموال صفة ما خصص منها للمنفعة العامة وهو ما أظهر أنظمة الإقطاع لاحقاً والتي ظلت جاثمة علي أنفاس البشرية طوال العصور القديمة والوسطى إلا أن تغيرت المفاهيم في العصر الحديث.

طبيعة وصفة الأموال العامة:

إن المال العام بطبيعته أعد لخدمة عامة الناس أو كل من علي الإقليم، ولهذا يطلق عليها تسمية المال العام لأنها خضعت للخدمة العامة ولأن حمايتها وإدارتها بيد القوة العامة تحميها من الاعتداء عليها لصالح الهيئة الاجتماعية ولمصلحة الناس وبيد الحكومة والدولة لتحقيق ذلك الغرض ومنها المرافق العامة كالطرق وما نحوها.

ومن أهم صفات الأموال العامة:

1. عدم قابليتها للتصرف
2. عدم قابليتها لوضع اليد عليها وتملكها بمضي المدة الطويلة
3. لا يمكن رفع دعاوى اليد بالنسبة إليها من الأفراد ضد الحكومة ولكن للحكومة أن ترفع دعاوى اليد عنها ضد الأفراد
4. عدم إمكان تقرير حقوق عينية عليها بارتفاق أو خلافه
5. عدم إمكان رفع أحد الأفراد دعوى متعلقة بتملكها أمام المحاكم المدنية إذا ثبتت صفتها العامة

تحديد الأموال العامة

استقر الفقه على أن السلطة الإدارية هي المختصة بالاعتراف وتحديد الأملاك العامة فيما بين نفسها وفيما بينها وبين الأملاك الخاصة والأصل أن الأموال العامة لا يمكن التعامل فيها ولكن ذلك ليس معناه عدم إمكان إعطاء حقوق بالمنفعة لأخرين على أن يكون الغرض من هذا الانتفاع للمستأجر انتفاع وفق شروط وقواعد قانونية محددة.

أموال الدولة الخاصة

هي كل ما تملكه الحكومة كالأفراد والمشرع في مصر قد نظم إجراءات وقواعد إدارة أملاك الدولة الخاصة واستغلالها وكيفية التصرف فيها سواء بالبيع أو الإيجار أو التوزيع أو غيرها من الوسائل، كما أحاط هذه الأملاك بسياسات قوى من الحماية القانونية يضمن عدم التعدي عليها أو غصبها، إذ حظر على أي شخص طبيعي أو معنوي أن يحوز أو يضع يده بأية صفة كانت على العقارات الداخلة في ملكية الدولة الخاصة إلا وفقا لأحكام هذه القوانين.

الملكية التعاونية:

إلى جانب الملكية الخاصة والعامة توجد أشكال أخرى للملكية، فالدستور المصري نص على أن الدولة تحمي الملكية، وهي ثلاثة أنواع: الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية.

والملكية التعاونية هي ملكية خاصة نظرا لتكوينها من مساهمات أفراد أضفي عليها القانون المصري بعض خصائص الملكية العامة عليها كشخص اعتباري ومن ذلك ما ينص عليه القانون رقم 109 لسنة 1975 الخاص بالتعاون الاستهلاكي المصري، في مادة 3 منه على "أن أموال الجمعيات التعاونية الاستهلاكية مملوكة لها ملكية تعاونية بصفتها الاعتبارية ولا يجوز أن تزيد حقوق عضو الجمعية عند انقضاء عضويته أو تصفية الجمعية"

وما تنص عليه المادة 4 قانون 14 لسنة 1981 الخاص بالجمعيات التعاونية للاسكان من أنه تتمتع الملكية التعاونية بكافة الضمانات المدنية والجنائية المقررة للملكيات العامة وبالمادة 94 فقرة ب من أنه تعتبر أموال الجمعيات التعاونية للاسكان ومدخرات الأعضاء في حكم المال العام.²⁰

أما عن ملكية الأراضي في مصر والقوانين المنظمة لها، فيمكن القول أن الأراضي في التشريع المصري عامة تنقسم بشكل رئيسي إلى

أراضي بناء ومجتمعات عمرانية: وينظم ذلك الشأن قانون أراضي البناء رقم 119 لعام 2008 الذي نص على حظر إقامة أي مبان أو منشآت خارج حدود الأحوزة العمرانية المعتمدة للقرى والمدن أو المناطق التي ليس لها مخطط استراتيجي عام معتمد، أو اتخاذ أي إجراءات في شأن تقسيم هذه الأراضي مع استثناء الأراضي التي تقام عليها مشروعات تخدم الإنتاج الزراعي أو الحيواني، وكذلك قانون إنشاء المجتمعات العمرانية الحديثة 59 لسنة 1979 والذي نص على حظر إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة في الأراضي الزراعية وعلى إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، كما نص على أن إنشاء المجتمعات العمرانية من خلال قرار ملزم من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس بتخصيص الأراضي المملوكة للدولة التي يقع عليها الإختيار لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة والطرق الموصلة لجميع الوزارات الجهات والهيئات الأجهزة المعنية بأعمال

الدولة على اختلاف أنواعها كما نص علي حظر الحيازة ووضع اليد لأى شخص طبيعى أو معنوى بعد صدور هذا القرار على أى جزء من أجزاء تلك الأراضى إلا بإذن من الهيئة.

أراضي زراعية: وينظم ذلك الشأن عدة قوانين أهمها قانون الإصلاح الزراعي في عهد ثورة يوليو وما تلي ذلك من امتلاك المواطنين للأراضي بسبب الميراث أو الوصية أو غير ذلك من طرق كسب الملكية التي نص عليها القانون المدني والتي صار البناء عليها معاقب عليه قانونا بعد تعديل قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم 53 لسنة 1966 بالحبس مدة لا تقل عن سنتين ولا تزيد على خمس سنوات وبغرامة لا تقل عن مائة ألف جنيه عشرين ألف جنيه ولا تزيد على مليون جنيه.

أراضي صحراوية واستصلاح: ينظمه قانون الأراضي الصحراوية 143 لعام 1981 وهي الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة، والواقعة خارج الزمام بعد مسافة كيلو مترين وتختص هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بالاستغلال والإدارة والتصرف لتلك الأراضي.

المبحث الثاني: نظام ملكية الأراضي في العصر الحديث وتاريخ نزع الملكية للمنفعة العامة

يعود تاريخ الملكية والحيازة في مصر الي المصريين القدماء، حيث تطورت قوانين وقواعد ومفاهيم علاقة المجتمع والحاكم (أو الدولة فيما بعد) بالأرض عبر العصور، وتعرض لهذا التطور التاريخي في فهرس هذا الدليل، الذي يقدم تلخيصاً قانونياً لوضعية وقانونية وحيازة الأراضي عبر العصور الفرعونية، البطلمية والرومانية والبيزنطية، وبعد دخول العرب في عصور عدة من بينها العصر الفاطمي والعصر العثماني (ملحق 1) أما فيما يلي، نتبع تطور ملكية الأراضي في العصر الحديث، وبزوغ فكرة الملكية الخاصة واطورها في القرن الماضي وحتى يومنا هذا.

كانت الأراضي في مصر تُعد من الأراضي المملوكة بصفة مباشرة إلى السلطان العثماني، وأصبح واضعي اليد على الأرض هم منتفعين لها ما داموا يدفعون الضرائب للملتزمين الذين يخصصهم السلطان بجمع الضرائب وأموال الأراضي من المنتفعين بها، ولا يستطيع المزارعون حيازة الأرض إلا في حالة القدرة على سداد الضرائب للملتزمين،²¹ وبعد سقوط حكم المماليك، بدأ محمد علي بعد استقرار حكمه لمصر، في السيطرة على الأراضي التي كان يديرها المماليك والملتزمين بشكل كامل، وقام بإلغاء نظام الإلتزام إلا أنه أبقى في حيازتهم أراضي "الوسية" التي حازوها عندما كانت جزء من التزامهم وإعفاها من الضرائب والرسوم، واعتبر أراضي الإلتزام ملكاً لحكومته، وأن المنتفعين من الأراضي يتعاملون بصفة مباشرة مع الحكومة يسددون لها الضرائب وقيمة الانتفاع من زراعة الأراضي، وفيما يخص أراضي الأوقاف، فقد ضمها محمد علي أيضاً إلى الأراضي التي يربعاها، وتقوم بإدارتها حكومته وألغى أدوار نظار الوقف والمشايخ،²² وبذلك أصبح الباشا مالكاً لأغلب مساحات الأراضي في مصر، ولا يحق للمنتفعين منها توريثها إلا بعد أن يعاد التخصيص مرة أخرى من الحكومة أو ممثليها من مشايخ النواحي أو مديري المديرية.

ولم تقف تصرفات الوالي الجديد في هذا الخصوص عند حد سيطرته على الأراضي، بل أسس محمد علي لنظام ملكية جديد أسماه "الأبعديات" قائم على تخصيص مساحات من الأراضي لصالح الأفراد، واعتمد محمد علي هذا النظام لإرضاء حلفائه وشركائه من قادة الجيش ومن والاه من كبار العلماء ورجال الإدارة في الحكومة ومعاونيه في فرض نفوذه على الأراضي المصرية²³ وصدر أول قرار تخصيص مساحة من الأراضي في 4 ذي الحجة 1245 هجرية/1829م²⁴ ثم في العام 1836 حصل المنعم عليهم على حق توريث الأبعديات إلى أبنائهم وفي حالة عدم وجود أبناء يتم التوريث لأتباعهم ماعدا الخدم والعيبد وأنه في حالة عدم وجود ورثة تنتقل الملكية للحرمين الشريفين كما نص القرار²⁵ ولم تقف قرارات محمد علي عند هذا الحد فقد أولى النواحي الفقيرة لمتعهدي النواحي الغنية، كذلك إعطاء القرى كعهدة لمن يرغب ويكون قادراً على سداد ضرائبها والأموال المستحقة عليها، ويسمى عمدة لها وفق أمره الصادر في 19 محرم 1256 هجري 1840 م²⁶.

وفي عام 1842 أعطى محمد علي الحق لملك الأبعديات في التصرف فيها بكافة الأوجه، حيث أصبحت ملكاً لأصحابها وحقاً لهم. وبانتقال الحكم إلى وريثه محمد سعيد باشا، وجد نظام جديد للملكية، حيث قرر الباشا الجديد فك العهد وانتقال الملكية من المتعهدين إلى الأهالي في عام 1850²⁷ ويعد سعيد باشا هو مؤسس نظام الملكية الفردية وظهرت في عصره طبقة الأعيان وهم كبار ملك الأراضي في القرى والنواحي الريفية وقد أصدر ما سُمى باللائحة السعيدية والتي أقر من خلالها أحقية المنتفعين من الأراضي في التصرف فيها وتوريثها وذلك من خلال بيعها لهم وكذلك السماح بتملك الأراضي الخراجية، وكذلك بيع أراضي الأواسي والأبعديات التي انقطع ذرية مالكيها كما أنه أجاز إعطاء أرض لغير واضعي اليد عليها مقابل تسديد ثمنها للميري "الحكومة"، أيضاً أمر بفرض جزاء الحجز على المتأخرين على سداد أقساط تلك الأراضي²⁸ وقد تضمنت

تلك اللائحة صوراً غريبة للملكية كملكية المشاع والتي أقرها الخديوي في عام 1858 أما في اللائحة المقابلة التي أقرها الخديوي توفيق في عام 1881 بأحقية الورثة في الانفراد بحصتهم في ميراثهم والخروج عن حصة العائلة المقررة في ملكها،²⁹ وهي التي تكون ملكاً لعائلة كاملة ممثلة في شخص واحد.

بالطبع لم تكن كل تلك التغييرات بدون تحصين فقد تضمنت تلك اللوائح والقرارات الخديوية العلية نصوصاً مرتبطة بأحقية الحكومة في نزع ملكية العقارات لتحقيق المنافع العمومية، وكان أول قرار متعلق بالمصلحة العامة، هو قرار الخديوي سعيد في عام 1864 بعدم جواز بيع أي من الأراضي الواقعة على جانبي السكك الحديدية بخمسة قصبات.³⁰ وقد حددت الحكومة ماعرف بالأملك الميرية، التي هي ملكاً للحكومة فقط ويحق لها التصرف فيها، وسمتها بمرافق المنافع العمومية، مثل الطرق وشواطئ البحار وأملك الأوقاف. وقد استقرت تلك اللوائح ولم يطالها أي تعديلات حتى مع تغير نظام الحكم إلى الملكية، وقد أدت التغييرات المتتالية للحالة السياسية والاجتماعية وفقاً للتغيرات التي أنتجت من دخول شرائح اجتماعية شاركت في صياغة حالة سياسية جديدة من خلال الأحزاب السياسية، ساهم في تكوينها أبناء الشرائح المندمجة حديثاً في طبقات الأعيان وكبار الملاك، فقد كانت مصر تحولت لنظام الملكية ولكن بلا نظام حكم دستوري، كما أنه في عام 1880 في عهد الخديوي توفيق صدر قانون تنظيم المحاكم الشرعية³¹ والذي عالج ثبوت الملكية ونظم إجراءاته تشريعياً وأورد في مواده أن من حق جميع المحاكم الشرعية كتابة حجج العقارات من الأطيان العشورية والخراجية سواء كانت بدائرة ولايتها أو لا بما يحصل فيها من انتقال الملكية بجميع أسبابه وأن من حق المحكمة أن تصدر الحجج الشرعية اللازمة بعد التحقق من الملكية ووضع اليد لكل من أراد أن يتصرف في عقار ولم يكن بيده حجة الت إليه من مورثه أو حجة أصلية شاهدة له بالملكية مع وجود دفتر مختوم بختم نظارة الحقانية يدون فيه كل عقد صادر من المحكمة بنقل ملكية العقار وما عليه من حقوق، كما صدر كذلك قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية عام 1883³² والذي شرع لفض لإجراءات التقاضي في النزاعات المتعلقة بالملكية أعطي فيه للمحكمة الحق في الفصل الدعاوى المتعلقة بالمنازعة في وضع اليد على العقار متى كانت الدعوى مبنية على فعل صادر من المدعي عليه لم تمضي عليه سنة قبل رفع الدعوى كذا وفي دعاوى الملكية غير متنازع فيها في الدعاوى المتعلقة بتعيين حدود العقار وكذلك في الدعاوى المتعلقة بتقدير المسافات، وأورد في مواده كذلك ضرورة التنبيه علي من يتم نزع ملكية العقار الخاص بهم وفاء للدين قبل نزع الملكية بثلاثين يوماً وعدم قبول أي معارضة أو استئناف في الأحكام الصادرة بنزع الملكية وبيع العقار مع عدم إعلان أحد مطلقاً في ذلك الشأن واقتصار المعارضة علي إجراءات التنبيه المذكور.

اتسم عهد الخديوي عباس حلمي بثورة تشريعية تركز بالأساس علي معالجة "نزع الملكية" وتنظيم ذلك الشأن فصدر في عهده قانون نزع ملكية العقارات لدي المحاكم الأهلية والذي ظل العمل به إلي أن تم إلغاؤه بعهد الرئيس محمد نجيب بموجب القانون رقم 577 لعام 1954، واشترط ذلك القانون ألا يتم نزع الملكية إلا بأمر عال وبكشف مبين به حدود وأبعاد العقار المراد نزع ملكيته وبأسماء ملاك بالتفصيل مع جواز امتداد نزع الملكية إلي عقارات مجاورة متى تطلبت الضرورة ذلك، وأعطى لملاك العقارات المنزوع ملكيتها الحق في طلب شراء العقار بالكامل إذا ما انتزع جزءاً منه فقط للمنفعة العمومية، وأن يُعطي التعويض اللازم عن العقارات المنزوعة إلي الملاك والمستأجرين ومالكي حق الانتفاع بعد الاتفاق معهم عليه فإذا تعذر الاتفاق يرسل كشف بأسماء الملاك إلي رئيس المحكمة المختص ليعين واحد أو ثلاثة خبراء لتثمين العقار علي ألا يقبل الطعن علي أمر رئيس المحكمة فيما يختص إختيار الخبراء ومدة عملهم مع الحفاظ علي أحقية الملاك والمستأجرين في الطعن علي أعمالهم أمام المحاكم الابتدائية خلال ثلاثين يوماً، ويودع تقرير الخبراء مع الثمن في خزينة المحكمة وقد حصن التشريع تنفيذ نزع الملكية من الوقف بداعي وجود دعاوى استرداد أو دعاوى العينية أو نزاعاً علي العقار.³³

كما عالج التشريع سالف الذكر كذلك الاستيلاء المؤقت علي عقار للمنفعة العمومية وأرجع تقدير المدة والتعويض اللازم إلي تقدير المدير أو المحافظ مع عدم تخطي تلك المدة السنتين مع الأحقية في تمديدتها إلي ثلاث سنوات ونزع الملكية التام إذا ما اقتضت الحاجة تخطي مدة الثلاث سنوات وإيداع الثمن في خزينة المحكمة في حال تعذر الاتفاق بذات الأحكام المشار إليها سابقا في تلك الحالة. وأعطى الحق للمدير كذلك في الاستيلاء المؤقت في حالات الاستعجال الناجم عن جسر أو تخريب قنطرة لإجراء أعمال الوقاية والترميم علي أن يعين مدة الاستيلاء والتعويض في الثلاثة أيام التالية للقرار. وقد حمى ذلك التشريع حق المالك في إستلام العقار بحالته السابقة قبل انتزاع الملكية المؤقت وكذلك التعويض إذا ما تم أي تلف به وألزم الحكومة بشراء العقار إذا ما جعل ذلك التلف العقار غير قابل للاستعمال.

كما صدر في ذلك الشأن في ذات العهد قانون رقم 14 لعام 1912 بشأن الأثار والذي نص علي عدم الالتفات إلي وجود الأثار بباطن الأرض وعدم تضمين التعويض المدفوع ما يغطي قيمتها عند نزع الحكومة لملكية أي عقار أو نقلها مع زيادة عامة محددة مقدارها عشرة في المائة علي قيمة التعويض في تلك الحالة وعشرة في المائة م في حالة رغبة الحكومة نقل الاثر من قيمة الجزء من العقار الذي يشغله الأثر المراد نقله. وبذات العام أورد الخديو بعض التعديلات علي قانون المرافعات وقانون المدني الأهلي فيما يختص بالنزاعات علي العقارات والحقوق المترتبة عليها وتسجيلها والقانون رقم 5 لعام 1914 الذي منح المديرية الحق في نزع الملكية الأراضي التي تحولت الي برك ومستنقعات إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك.

وقد حصن الخديوي عباس حلمي الثاني الملكيات الزراعية الصغيرة فيما يقل عن خمس أفدنة من أي نزع للملكية كذا ومسكن الزراع والألات الزراعية ودابتين من الدواب حتي وان كان النزع اقتضاء لدين، علي أنه لا يجوز التمسك في ذلك إذا ما كان اقتضاء لنفقة مترتبة علي زوجية أو رضاع أو أجرة حضانة والتعويضات التي تنجم عن الجنایات والجنح.³⁴

ونستطيع أن ننظر بشكل عام إلي عهد الخديوي عباس حلمي الثاني بأنه أعطي غطاء حماية قانوني نسبيا فيما يتعلق بحق الملكية قبل أن تعرف مصر الحماية الدستورية لذلك الحق أو نستطيع القول بأنه مهد الطريق من خلال تلك التشريعات إلي مظلة الحماية الدستورية لحق الملكية وقد عرفت مصر في العهود الخديوية عموما تشريعات تنوعت بين الأمر العال والديكريتو وغيرهم مما ينزع الملكية قبل اشتراط أن يكون النزع بأمر عال وبأحكام قانون عام 1907.

عرف عهد السلطان فؤاد الأول أو الملك فؤاد الأول العديد من التشريعات التي عالجت الملكية. نورد منها القانون رقم 8 لعام 1918 بشأن حماية أثار العصر العربي والذي أجاز للحكومة نزع ملكية العقارات غير المملوكة للحكومة والتي تسجل في عداد أثار العصر العربي علي أن يعرض صاحب العقار تعويضا لا يتجاوز قيمة العقار ذاته ومع أحقية المالك في طلب التعويض للضرر بما لا يتجاوز نصف قيمة العقار، كما عدل في ذلك العهد القانون المدني الحاكم للمحاكم المختلطة³⁵ فيما يتعلق بالتسجيل فأوجب تسجيل جميع العقود الصادرة بين الأحياء بعوض أو بغير عوض والتي من شأنها إنشاء حق ملكية أو حق عيني عقاري آخر أو نقله أو تغييره أو زواله وكذلك الأحكام النهائية التي يترتب عليها شيء من ذلك، فلا يكون للعقود غير المسجلة من الأثر سوى الالتزامات الشخصية بين المتعاقدين كذا وتسجيل العقود والأحكام النهائية المقررة لحقوق الملكية أو الحقوق العينية العقارية الأخرى بما فيها القسمة العقارية والإجازات التي تزيد مدتها عن تسع سنوات والمخالفات بأكثر من أجرة ثلاث سنوات مقدما فإذا لم تسجل فلا يصح الاحتجاج بها علي الغير كما أنها لا تكون حجة كذلك ولو كانت مسجلة إذا داخلها التدليس، كما أدخل في عهد الملك فؤاد تعديلات علي قانون نزع الملكية للمنفعة العامة بموجب القانون رقم 34 لعام 1931 فأجاز عند نزع الملكية للمنافع العامة

بغرض إنشاء شارع أو ميداناً عاماً أو التوسيع أو التمديد لإضافة مساحات أخرى فضلاً عن المساحات اللازمة بشرط ألا تتجاوز بالنسبة لكل جانب من جانبي الشارع على العرض المُقدَّر له ولا على ثلاثين متراً، كذا وإذا كان نزع الملكية لشأن من شؤون الصحة أو التحسين في مدينة أو قرية كلها أو بعضها فأجاز القانون أن يتعدى نزع الملكية العقارات اللازمة لطرق المواصلات أو لغيرها من الأغراض أو المرافق العامة وأن يشمل أيضاً ما يرى ضرورة نزع ملكيته من عقارات أخرى سواء أكان وجه هذه الضرورة الصحة العامة أو التجميل أم كان ذلك لأن تلك العقارات الأخرى بسبب صغرها أو عدم انتظام شكلها مع إعادة بيع العقارات غير المنتفع بها في تلك الأغراض وإعطاء حق الأفضلية في البيع للملاك السابقين.³⁶

وفي عام 1923 سُكِّلت لجنة من السياسيين والنواب وأصدرت الدستور المصري والذي كان من الملك فؤاد للشعب، وقد نصت المادة التاسعة من هذا الدستور على أن "للملكية حرمة، فلا ينزع أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة، في الأحوال المبينة في القانون، بالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً" وكان لصياغة تلك المادة أثراً في ترسيخ حق الملكية التي اكتسبتها هذه الطبقة في تلك الحقبة، وبذلك عرف المواطن لأول مرة مظلة الحماية الدستورية لحرمة ملكيته الخاصة عبر دستور عام 1923 وهو النص الذي تكرر في كافة الدساتير المتعاقبة التي عرفتتها مصر إلي الآن.³⁷

ويجدر هنا ذكر ظهور عمليات نزع ملكية الأراضي وتهجير الأهالي للمنفعة العامة والتي من أبرزها مع أول المشروعات المتعلقة بخزان أسوان في جنوب مصر، المشروع الذي خطط له المهندس الإنجليزي "السير ويليام ويلكوكس" المسئول عن متابعة الخزانات والسدود في وزارة الأشغال العمومية في عهد الخديوي عباس حلمي الثاني والذي وضع حجر أساسه في عام 1899،³⁸ وعند الإنتهاء من تنفيذ المشروع في عام 1902³⁹ قد تسبب المشروع في غرق حوالي 10 قرى في البداية، ثم غرقت 8 قرى أخرى مع عمليات التعلية الأولى للخزان في عام 1912، ومع أعمال التعلية الثانية في 1933 غرقت 10 قرى أخرى ليصبح إجمالي القرى الغارقة حوالي 28 قرية.

وفي ذات العهد صدر عن مجلس الشيوخ بتصديق من الملك فؤاد الأول القانون رقم 6 لعام 1933⁴⁰ بشأن نزع الملكية التي تسببها التعلية الثانية لخزان أسوان والتي نتجت عنها عملية التهجير الثالثة للنوبيين فحدد ذلك القانون المناطق المراد نزع الملكية بها والتي تقع تحت منسوب 122 من البحر الأبيض المتوسط محتسباً أمام حائط سد خزان أسوان مع نزع ملكية جميع المباني والنخيل والأشجار والسواقي والأبار المقامة على هذه الأراضي أو الموجودة في تلك الأراضي وأورد ذلك القانون كشفاً بقيمة التعويضات مع إعطاء الحق في المعارضة في قيمة التعويض خلال مدة 15 يوماً لموعد عرض التعويض والا اعتبرت التعويضات انتهائية وتعرض تلك الشكاوي علي لجنة مشكلة من أحد قضاة المحاكم الأهلية للفصل فيها علي أن تكون قراراته غير قابلة للطعن، وعلي أن يكون تأدية التعويضات المنصوص عليها في القانون مبرناً لزمة الحكومة مع عدم جواز الرجوع علي الحكومة بما يفيض عن ذلك من قبل أي شخص ولأي سبب، ولم يمر الأمر بسلاسة وبساطة فقد شكى النوبيين الإهمال والتعنت والتعالي ضدهم الذي مارسه اسماعيل صدقي باشا رئيس الحكومة وقتها وحسين سري باشا وزير الأشغال العمومية، فوصفهم الأول بأنهم خدامين والثاني وصفهم بأنهم غير مصريين في الأساس. بعد ذلك أدخل مجلس قيادة الثورة في عام 1953 تعديلات على قانون رقم 6 لسنة 1933 الخاص بتهجير الأهالي ليتضمن نصاً خاصاً يحفظ حق الأهالي في تعويض مناسب يشمل كل ما خسروه عند غرق بلدانهم⁴¹ وعندما نعمن النظر إلي مشروع السد العالي نجد أن له أثره البالغ على النوبيين أيضاً الذين تجرعوا مرارة التهجير بسبب خزان أسوان، ففي عام 1962 صدر القانون رقم 67 بشأن نزع ملكية الأراضي التي تغمرها مياة السد العالي وقد نظم القانون التعويضات التي ستقدم للأهالي وفقاً للقانون

المبين بهذا الشأن، وقد نتج عن القرارات المتعلقة بالسد العالي وخزان أسوان إختفاء بلاد النوبة القديمة بالكامل، وما زال أهلها يطالبون بالتعويض المناسب حتى الآن.⁴²

بدأ عهد الملك فاروق بإلغاء القانون الصادر في 9 يونيو سنة 1867 بإعطاء الأجانب حق ملكية العقارات بموجب القانون رقم 89 لسنة 1937 وقانون منع غير المصريين من تملك الأراضي الزراعية في المملكة المصرية رقم 37 لسنة 1951 والذي بموجبه حظر على غير المصريين سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين اكتساب ملكية الأراضي الزراعية والأراضي القابلة للزراعة والأراضي الصحراوية بالمملكة المصرية وشمل هذا الحظر الملكية التامة كما يشمل ملكية الرقبة أو حق الانتفاع إلا إذا آلت إليهم بطريق الارث أو كانت موقوفة وانتهي الوقف أو كان لهم حق امتياز البائع أو شركة مساهمة أو دائناً مرتها ورسى عليه المزاد. كما عرف عهد فاروق إسناد نزع الملكية كإختصاص لهيئات متخصصة بقانون وليس ناظر أو وزير الأشغال العمومية فحسب، فأصدر قانون إنشاء الخطوط الكهربائية وحمايتها حق إزالة المباني والأشجار التي تعترض الأسلاك المعدة للمواصلات التلغرافية أو التليفونية أو الإضاءة ذات الخطوط المنخفضة أو القريبة من هذه المواصلات الهوائية والتي ينشأ عن حركتها أو سقوطها تماس أو ضرر دون الحاجة لنزع ملكية الأراضي المقامة عليها ودون إخلال بحقوق المالك علي أرضه وماله من حيازة وحق في التصرف علي أنه إذا ما شاء أن يعمل أعمال بناء أو تسوير للأرض المملوكة له فلا بد أن يخطر المصلحة بذلك والتي بدورها اما توافق واما أن تنزع ملكيته إذا ما ارتأت ضرورة لذلك، مع منع كل مالك تقع أرضه أسفل الخطوط الكهربائية ذات الضغط العالي أو قريبة منها وعلى بعد عشرة أمتار من هذه الخطوط أو مواصلاتها من كلا جانبيها أن يقيم مباني إذا كانت الأرض فضاء أو أن يرتفع بالمباني إذا كانت مبنية، أو أن يزرع أشجاراً خشبية إذا كانت أرضاً زراعية مع عدم الإخلال بحقه في التعويض إذا ما بني أو زرع وهدم ما بناه أو تم اقتلاع ما زرعه وكذلك صدر أيضاً قانون خاص بمجلس إدارة السكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات حمل رقم 104 لعام 1949 وأعطى مجلسه حق اقتراح الأراضي المراد نزع ملكيتها.

عرف عهد فاروق كذلك تنظيماً قانونياً لملكيات أخرى وأراضي غير الأراضي والملكيات الزراعية ونزع الملكيات للمنفعة العامة ففي عام 1940 صدر القانون رقم 52 بشأن الأراضي المعدة للبناء وقانون إنشاء المساكن الشعبية رقم 206 لعام 1951 وأجاز ذلك القانون للوزير المختص الاستيلاء علي الأراضي ونزع ملكيتها مع جواز أن تبقي في يد مالكها كحق انتفاع، وشهد ذلك العصر أيضاً إصدار القانون المدني المعمول به إلي اليوم كذا وقانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية المنظم لإجراءات التقاضى ونزاعات الملكية والذي أُلغى عام 1968.

مع حدوث ثورة عام 1952 وبالأخص في عهد كل من الرئيسين محمد نجيب وجمال عبد الناصر شهدت الدولة المصرية إسهاماً في القوانين المنظمة للملكية سواء بالمنح أو النزع مع التركيز علي الملكية الزراعية بالأخص وكان علي رأس تلك القوانين قانون الاصلاح الزراعي رقم 178 لعام 1952 والذي أورد العديد من الأحكام المنظمة للملكية وعلي رأسها جواز أن تمتلك الشركات والجمعيات أكثر من مائتي فدان في الأراضي التي تستصلحها لبيعها، وجواز أن يمتلك الأفراد أكثر من مائتي فدان من الأراضي البور والأراضي الصحراوية لاستصلاحها، وأتاح استيلاء الحكومة في خلال الخمس سنوات التالية لتاريخ العمل بهذا القانون علي ملكية ما يجاوز مائتي فدان التي يستبقيها المالك لنفسه علي ألا يقل المستولى عليه كل سنة عن خمس مجموع الأراضي الواجب الاستيلاء عليها مع جواز منع المالك خلال خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا القانون أن يتصرف بنقل ملكية ما لم يستولى عليه من أطيانه الزراعية الزائدة علي مائتي فدان إلى أولاده بما لا يجاوز الخمسين فدان للولد علي ألا يزيد مجموع ما يتصرف فيه إلى أولاده علي المائة فدان أو إلى صغار الزرع الذين يملكون عشرة أفدنة فأقل من غير أقاربه لغاية الدرجة الرابعة علي ألا تزيد الأطيان المتصرف فيها لكل منهم

على خمسة أفدنة وأوجب القانون توزيع الأراضي المستولى عليها في كل قرية على صغار الفلاحين بحيث يكون لكل منهم ملكية صغيرة لا تقل عن فدانين ولا تزيد على خمسة أفدنة مع النص على حق المالك المستولى على أرضه في التعويض بما يعادل عشرة أمثال القيمة الإيجارية لهذه الأرض مضافا إليها قيمة المنشآت والآلات الثابتة وغير الثابتة والأشجار وتقدر القيمة الإيجارية بسبعة أمثال الضريبة الأصلية المربوطة بها الأرض. وقد عدل ذلك القانون تعديلات طفيفة عدة مرات فيما بعد أبرزها في عهد الرئيس جمال عبد الناصر عام 1956، وفي ذلك العهد تم التوسع في نزع الملكيات بهدف المنفعة العامة فشهدت مصر القانون رقم 62 لسنة 1953 بشأن نزع ملكية العقارات اللازمة لمؤسسة أبنية التعليم وما أورده القانون رقم 68 لعام 1953 بشأن الري والصرف من أن كافة الأراضي التي تنزع للري والصرف تعتبر من الأملاك العامة كما تم تخويل ذلك الحق لوزارة الأوقاف والكهرباء وتعديل مواد قانون عام 1907 بشأن نزع الأراضي للمنافع العمومية بمنح تلك السلطة ليس لوزير الأشغال العمومية فحسب بل لجميع الوزارات كلا حسب اختصاصه إلي أن تم استبدال ذلك القانون بالكامل بالقانون رقم 577 لسنة 1954 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين وقد نظم ذلك القانون المسألة وألغى قانون عام 1907 وأرد بعض الحقوق للملاك المستولي على أراضيهم كحق الاعتراض علي ما ورد بكشف حصر الأراضي المنتزعة خلال ثلاثين يوما أمام اللجنة المؤلفة لذلك الغرض يفصل فيها بموجب لجنة مؤلفة من قاض يندبه رئيس المحكمة الابتدائية كما نظم القانون الاستيلاء المؤقت علي نحو مشابه لقانون عام 1907 وجعل انتزاع العقارات والأراضي للمنفعة العامة من حق الوزير المختص.

و اكتسبت الملكية الفردية عدة امتيازات في ذلك العهد فقد حصن التشريع في عهد الرئيس محمد نجيب الملكيات الزراعية الصغيرة بموجب القانون رقم 513 لسنة 1953 بعدم جواز التنفيذ على الملكية الزراعية في حدود خمسة أفدنة. وفي عهد الرئيس جمال عبد الناصر صدر قانون نزع ملكية الأحياء لإعادة تخطيطها وتعميرها⁴³ والذي ينزع ملكية الحي لتعميره بقرار من رئاسة الوزراء في حين تقوم لجنة بتقدير قيمة التعويض وقيمة نصيب كل مالك أو صاحب حق في الأراضي والعقارات المنتزعة. مع احتفاظ المالك بحق الاعتراض خلال ثلاثين يوما من عرض الكشوف المبين بها العقارات والأراضي المقرر انتزاعها وتحقق السلطة القائمة علي تنفيذ المشروع في تلك الاعتراضات وتقوم بدفع التعويض. كما خير القانون الملاك في طريقة اقتضاء التعويض باقتضائه فورا أو الانتظار لحين بيع السلطة المختصة للعقارات والأراضي واستيفائها من الثمن الذي تم دفعه واحتفاظهم بأي زيادة في القيمة تنتج علي ذلك مع جواز اقتراضهم بقيمة تلك الأنصبة. كما أقر لصاحب العقار المستولي عليه قيمة عدم الانتفاع بالعقار من تاريخ الاستيلاء عليه إلي تاريخ التعويض الفعلي وتفصل لجنة مختصة في الاعتراضات السابق ذكرها من قبل الملاك.

وعرف عهد عبد الناصر إدخال ملكيات جديدة إلي مظلة التنظيم القانوني فصدر القانون رقم 124 لعام 1958 بشأن تنظيم الأراضي الصحراوية والذي أجاز نزع الملكية للأراضي المحددة بالقانون بموجب مادته العاشرة وحظر تملك تلك الأراضي علي أي شخص طبيعي أو معنوي بأي طريق غير الميراث وقت صدور القانون وأجاز لشاغلي الأرض بالبناء أو الفراس طلب شراء أو استئجار الأرض لمدة تسع سنوات وترك لوزير الحربية القبول أو الرفض.

كما صدر في العام 1959 قانون أملاك الدولة⁴⁴ والذي عرف أملاك الدولة الخاصة بأنها هي العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة التي تخص الدولة بصفتها شخصا اعتباريا بموجب القوانين والقرارات النافذة سواء أكانت تحت تصرفها الفعلي أم تحت تصرف أشخاص آخرين من أراضي أميرية، عقارات مسجلة في السجلات العقارية ودفاتر التمليك باسم الدولة أو الخزينة. العقارات المقيدة في سجلات دائرة أملاك الدولة، العقارات المتروكة المرفقة وهي التي تكون لجماعة ما حق استعمال عليها، الأملاك العامة التي زالت عنها صفة المنفعة العامة، العقارات المحلولة وهي التي تحقق قانونا محلوليتها والناشئة عن تركت لا

وارث لها أو لها وارث لا تنطبق عليه قوانين التملك أو الناشئة عن إهمال استعمال الأراضي الأميرية خلال خمس سنوات، العقارات التي تشتريها الدولة، الأراضي الموات والخالية، الجزر والأراضي التي تتكون بصورة طبيعية في المياه العامة، الجبال والغابات، والعقارات التي تؤول للدولة بحكم القوانين النافذة، جميع العقارات والأراضي التي لم يثبت ملكية أو تصرف الأفراد لها بسبب صحيح تجيزه القوانين النافذة قبل صدور هذا القانون وقد أخضع ذلك القانون تلك الأملاك إلي مؤسسة للإصلاح الزراعي وأسقط حق أي من شاغلي هذه الأملاك وقت صدور القانون.

كما أنشأ في ذلك العهد أيضا السجل العيني لشهر العقارات به ووصف القانون السجل وعرفه بأنه مجموعة الصحائف التي تبين أوصاف كل عقار وتبين حالته القانونية وتنص على الحقوق المترتبة له وعليه وتبين المعاملات والتعديلات المتعلقة به وأولي القانون مصلحة الشهر العقاري مسؤولية ذلك السجل وأورد أنه لا تثبت الملكية بوضع اليد إلا إذا لم يكن في المحررات المشهورة ما يناقضها كما أوجب ذلك القانون في الدعاوى المتعلقة بحق عيني عقاري أو بصفة أو نفاذ تصرف من التصرفات الواجب قيدها أن تتضمن الطلبات فيها إجراء التغيير في بيانات السجل العيني وإلا كان جزء الدعوى القضائية عدم القبول.⁴⁵

في عام 1963 صدرت عدة قوانين هامة فصدر قانون نزع ملكية العقارات لتنفيذ مشروعات تحويل أراضي الحياض إلي نظام الري الدائم لاعتبارها من أعمال المنفعة العامة وأسرى علي الأراضي الواردة بالكشف الملحق بالقانون أحكام القانون رقم 577 لسنة 1954، وقانون عام 1963 بحظر تملك الأجانب للأراضي الزراعية، وقوانين تأميم المنشآت والشركات علي أن تؤول الأملاك المحددة إلي الدولة⁴⁶ كما شهدت عام 1964 سن قانون تأجير العقارات المملوكة للدولة والذي بموجبه كانت تؤجر أملاك الدولة الخاصة ويتم التصرف فيها وحدد القانون ذلك بأن يكون عن طريق التوزيع أو بالبيع بطريق الممارسة أو المزاد العلني وأورد الشروط والأحكام الخاصة بمن له أحقية الاستئجار.

صدرت عدة قوانين في عهد محمد أنور السادات تنظم حق الملكية، فصدر قانون رقم 59 لعام 1979 بشأن تنظيم المجتمعات العمرانية الجديدة والذي بموجبه يحق للدولة نزع الملكية متى تداخلت مع مشروعات إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة أو الطرق الموصلة إليها أراضي مملوكة لأفراد بقرار من مجلس الوزراء، وأعطى للراغبون الحصول علي أراضي في تلك المجتمعات حق الانتفاع بها مع عدم جواز التصرف فيها بأي تصرف من التصرفات الناقلة للملكية إلا بعد أداء ثمنها كاملاً، كما صدر قانون التعاون الإسكاني لعام 1981⁴⁷ والذي عرف الملكية التعاونية بأنها ضمن القطاع التعاوني الذي يعمل على توفير المساكن للأعضاء والخدمات اللازمة للمجتمعات السكنية ويتولى صيانتها وإدارتها وذلك وفقاً للمبادئ التعاونية وخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بهدف رفع مستوى الأعضاء اقتصادياً واجتماعياً وأقر لها بكافة الضمانات المدنية والجنائية المقررة للملكية العامة، ولا يجوز تملك أموال الجمعيات التعاونية أو كسب أي حق عيني عليها بالتقادم، كما حظر على الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان التصرف في العقارات التي تنشئها أو تحصل عليها لغير أعضاء الجمعية إلا بقرار من الجمعية العمومية كما حظر على العضو خلال العشر سنوات التالية لتاريخ التخصيص أن يتصرف في العقار التعاوني الذي خصص له أو آل إليه لغير الزوج أو الزوجة أو لذوي القربى حتى الدرجة الثالثة أو الجمعية.

وفي الحقبة ذاتها صدر القانون رقم 143 لسنة 1981 في شأن تنظيم الأراضي الصحراوية، وقد عرف القانون الأراضي الصحراوية بأنها الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة، والواقعة خارج الزمام بعد مسافة كيلو مترين واشترط لإدارة واستغلال والتصرف في الأراضي الصحراوية أن يصدر وزير الدفاع قراراً بتحديد المناطق الإستراتيجية ذات الأهمية العسكرية من الأراضي الصحراوية التي لا يجوز تملكها، أن يصدر الوزير المختص

باستصلاح الأراضي قرارا بتحديد المناطق التي تشملها خطة ومشروعات استصلاح الأراضي وتتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير إدارة هذه الأراضي ويكون التصرف فيها واستغلالها بمعرفة الهيئة، وأن تكون الأراضي غير الواقعة في المناطق العسكرية أو في مواقع الاستصلاح وأن يتم استغلالها وإدارتها والتصرف فيها بمعرفة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بالتنسيق مع وزارة الدفاع واحتفظ لمجلس الوزراء بحق نزع ملكية الأراضي الصحراوية والعقارات المقامة عليها أو الاستيلاء عليها مؤقتا، إذا اقتضت ذلك دواعي المحافظة على سلامة الدولة وأمنها القومي الخارجي أو الداخلي أو المحافظة على الآثار علي أن يعوض أصحابها إذا نزعت ملكيتهم برد ما أنفقوه في إصلاح الأرض وإقامة المباني وإذا كان استيلاء مؤقتا بدفع مبلغ يساوي ما كانت تدره عليهم هذه الأرض طوال فترة الاستيلاء وعلي أن يكون تحديد قيمة التعويض لجنة تشكل لهذا الغرض من هيئة المجتمعات العمرانية يمثل فيها مندوب عن الملك ومندوب عن وزارة الدفاع.

أما بالنسبة إلي عهد الرئيس محمد حسني مبارك، فقد ألغي سلطة مجلس الوزراء فإستثناء الأجنب من شروط اكتساب ملكية العقارات المبنية والأراضي الفضاء عام 1985 ونظم الأمر عبر قانوني رقم 56 لعام 1988 ورقم 230 لعام 1996 وقد عرف القانون التملك بأنه الملكية التامة وملكية الرقبة وحقوق الانتفاع، ويعتبر في حكم التملك في تطبيق أحكام هذا القانون الإيجار الذي تزيد مدته على خمسين عاما ويقصد بالعقارات المبنية والأراضي الفضاء في تطبيق أحكام هذا القانون، المباني والأراضي علي أن يكون التملك لعقارين علي الأكثر بغرض السكني الخاص له ولأسرته علي ألا تزيد مساحة كل عقار علي أربعة آلاف متر مربع وكذا لا يكون العقار من العقارات المعتبرة أثرا في تطبيق أحكام قانون حماية الآثار كما لا يجوز له وفقا لأحكام هذا القانون أن يتصرف فيه بأي وجه من وجوه التصرفات الناقلة للملكية قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الملكية، كما أوجب ذلك القانون علي الأجنبي المتملك لأرض فضاء أن يبني عليها.

كما صدر في عهده قانون نزع الملكية رقم 10 لعام 1990 وقد عدل ذلك القانون عام 2018 وقد أعطي القانون السلطة لرئيس الجمهورية تقدير المنفعة العامة والاستيلاء ونزع الملكية بطريق التنفيذ المباشر علي كل ما تحتاجه المنفعة العامة من أراضي وعقارات وتميز ذلك القانون عن سابقه بأنه أورد تعريفا عاما لأعمال المنفعة العامة فعرفها بأنها إنشاء الطرق والشوارع والبيادر أو توسيعها أو تعديلها، أو تمديد أو إنشاء أحياء جديدة، مشروعات المياه والصرف الصحي، مشروعات الطاقة، إنشاء الكباري والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية أو تعديلها، مشروعات النقل والمواصلات، أغراض التخطيط العمراني وتحسين المرافق العامة، ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر ما يضاف إلي تلك الأعمال بقرار من رئيس الوزراء مع جواز ضم أي عقارات أخرى لازمة تري الجهة القائمة علي تلك الأعمال ضرورة نزعها بخلاف العقارات المخطط نزعها وقد أورد القانون أحكام التعويض عن نزع الملكية فأورد أن يتم ذلك بواسطة لجنة تشكل بكل محافظة بقرار من وزير الأشغال العامة والموارد المائية، ومن مندوب عن هيئة المساحة رئيساً، وعضوية مندوب عن كل من مديرية الزراعة ومديرية الإسكان والمرافق ومديرية الضرائب العقارية بالمحافظة بحيث لا تقل درجة أي منهم عن الدرجة الأولى ويتم تغيير أعضاء هذه اللجنة كل سنتين، ونص كذلك علي أن مقدار التعويض يجب أن يكون التعويض طبقاً للأسعار السائدة وقت صدور قرار نزع الملكية علي أن تودع تلك القيمة بخزانة الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية خلال مدة لا تجاوز شهراً من تاريخ صدور القرار كما أجاز اقتضاء التعويض كله أو بعضه عينا بعد موافقة الملك وقد أضيف إلي تلك القيمة 20٪ عندما تم تعديل القانون عام 2018 ونص علي أحقية أن يعترض الملك خلال ثلاثين يوماً خفضت إلي 15 يوماً عام 2018 لدي مقر الجهة القائمة بإجراءات نزع الملكية، كما نص لأول مرة علي أحقية الملك في الطعن علي تقدير التعويض أمام المحاكم الابتدائية خلال أربعة أشهر من تاريخ عرض الكشوف الخاصة بالأراضي المراد انتزاعها لصالح

المنفعة العامة دون حيولة ذلك من أي يتلقي ذوي الشأن الأموال المقدره لهم من الجهة المختصة كتعويض.

كما تضمنت بعض القوانين التي صدرت في عهد مبارك علي أحكام تخص حق الملكية، فصدر قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم 8 لعام 1997 الذي نص علي عدم جواز تأميم أي مشروع استثماري يشمل ذلك القانون، وقانون أملاك الدولة الخاصة رقم 7 لعام 1991 الذي نظم استغلال والتصرف في أموال الدولة الخاصة وقانون تنظيم هدم المباني والمنشآت غير الابله للسقوط والحفاظ علي التراث المعماري رقم 144 لعام 2006 والذي أتاح نزع ملكية المنشأة بقرار لجنة تشكل بواسطة الوزير المختص بشئون الإسكان، وكذلك القانون رقم 119 لسنة 2008 المختص بقواعد أرض البناء والذي أوجب في المادة 24 على الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم إعلان مناطق إعادة التخطيط التي يحددها المخطط الاستراتيجي العام أو المخطط التفصيلي بعد اقرار المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية ليصدر المحافظ المختص قرارا ببيان هذه المناطق بعد ذلك، وأعطى للجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم مهمة التفاوض مع ملاك العقارات داخل منطقة إعادة التخطيط لوضع مخطط لإعادة تقسيمها، وإعادة توزيع ملكيات الأراضي بها.

وأعطى ذلك القانون السلطة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية في حالة عدم الاتفاق مع الملاك سلطة اصدار قرارا بنزع ملكية العقارات بالمنطقة للمنفعة العامة بغرض إعادة التخطيط وتحديد مقابل نزع الملكية طبقا لنوع الاستخدام المحدد للأراضي المنزوع ملكيتها علي أن يكون للملاك الخيار بين:

1. اقتضاء التعويض على أساس قيمة أنصبتهم في أراضي المنطقة فور صدور قرار نزع الملكية طبقا للقيمة التقديرية للأرض، قبل تنفيذ مشروع إعادة التخطيط والتي يحددها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية
2. اقتضاء التعويض بعد تنفيذ مشروع إعادة التخطيط وبيع قطع الأراضي الجديدة، على أساس تقدير نصيب الأرض المنزوع ملكيتها من القيمة الإجمالية لقطع الأراضي بالمنطقة بقيمتها الجديدة وذلك بعد استبعاد الأراضي التي تم تخصيصها للطرق، والخدمات العامة وخصم تكاليف تنفيذ المشروع.

شهد عصر الرئيس عبدالفتاح السيسي تشريعات تنظم حق الملكية حيث نظم قانون التنمية المتكاملة في سيناء التملك في تلك المنطقة⁴⁸ ونص القانون علي أن تملك الأراضي والعقارات المبنية بالمنطقة للأشخاص الطبيعيين يكون فحسب لحاملي الجنسية المصرية وحدها دون غيرها من أية جنسيات أخرى ومن ولد لأبوين مصريين وللأشخاص الاعتبارية المصرية المملوك رأس مالها بالكامل لمصريين، ويقع باطلاً بطلاناً مطلقاً أي عقد تملك يُبرم على خلاف ذلك، ونص علي أنه إذا آلت الملكية لغير المصريين بتلك المنطقة بطريق الارث أو الوصية أو الهبة يكون لغير المصريين النزول عن حق الرقبة لتلك الأعيان والاحتفاظ بحق الانتفاع لأنفسهم أو لغير المصريين مع الاحتفاظ بملكية المنشآت المقامة ولا يجوز التصرف في تلك الأعيان إلا لحاملي الجنسية المصرية في مدة أقصاها ستة أشهر من حدوث الوفاة أو الهبة أو الوصية كما حظر التملك أو حق الانتفاع أو الإيجار أو أي نوع من التصرفات في الأراضي والعقارات في المناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية التي لا يجوز تملكها وفقاً للقرار الجمهوري رقم 152 لسنة 2001 والجزر الواقعة بالبحر الأحمر والمحميات الطبيعية والمناطق الأثرية ولا ينشأ حق الانتفاع على تلك الأراضي والعقارات إلا وفقاً لتعاقدات تبرم لهذا الغرض علي ألا تتخطي مدة الخمسون عاماً ويجوز تجديد هذه المدة لمدد أخرى بحيث لا يزيد إجمالي مدة حق الانتفاع على 75 سنة أما بالنسبة إلي استغلال الأراضي والعقارات المبنية فيكون للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين من المصريين والأجانب بمناطق التنمية بنظام حق الانتفاع دون غيره من الحقوق العينية

الأصلية، كما صدر في عهده قانون أملاك الدولة الخاصة لعام 2017⁴⁹ والذي أدخل بعض الأحكام الجديدة منها تقنين وضع اليد لمن يطلب بعقود معدة لذلك.

فصدر القرار رقم 18 لسنة 2017 باللائحة التنفيذية للقانون 144 لسنة 2017، الخاص بالتصرف بالبيع للأراضي ملك الدولة لوضع اليد عليها، الذين قاموا بالبناء عليها أو استصلاحها وزراعتها ليكون التصرف بالبيع للأراضي ملك الدولة لهم.

كما أصدر الرئيس عبد الفتاح السيسى القرار رقم 75 لسنة 2016 بشأن تشكيل لجنة لاسترداد أراضي الدولة المستولى عليها برئاسة الدكتور إبراهيم محلب مساعد رئيس الجمهورية للمشروعات القومية والاستراتيجية وقتها، وضمت فى عضويتها كل من وزير التنمية المحلية ومساعد الرئيس لشئون الأمن ومكافحة الإرهاب، وممثلين من وزارات العدل والدفاع والمالية ومن المخابرات العامة والرقابة الإدارية والشهر العقارى والمساحة.

وتضمن القرار ضرورة حصر كافة أراضي الدولة التى تم الاستيلاء عليها واستردادها، كما تضمن القرار إعداد تقارير بالسلبات التى أدت إلى الاستيلاء على أراضي الدولة ورفعها إلى الرئيس فضلاً عن إخطار جهات التحقيق بكل الجرائم المتعلقة بها التى تمثل عدوان على المال العام وإخطار كل جهة ذات اختصاص لتحصيل مستحقاتها. واختصت اللجنة بما يلي:

- حصر أراضي الدولة المستولى عليها والمديونيات المستحقة وإعداد قاعدة بيانات متكاملة بشأنها.
- الاجراءات القانونية والإدارية التى تم إتخاذها حيال الأراضي المستولى عليها ولم يتم سداد مستحقاتها للدولة.
- حصر أراضي الدولة التى تم تغيير النشاط المخصصة من أجله حصر قرارات إزالة التعديلات الصادرة لصالح الهيئات وما تم تنفيذه منها وما لم يتم وأسباب ذلك.
- اقتراح الحلول المثلى القانونية والغير نمطية القابلة للتنفيذ على أرض الواقع لاسترداد حقوق الدولة لعرضها على اللجنة الرئاسية.
- تشكيل اللجان الفرعية المقترحة للمعاونة فى تحقيق اختصاصات الأمانة الفنية تنفيذاً للقرار الصادر على اللجنة الرئاسية.
- إنشاء قاعدة بيانات لحصر الأراضي المطلوب إتخاذ إجراءات بشأنها بما يتيح المتابعة المستمرة الدقيقة لما يتخذ بشأنها من قرارات مع تحديد أولويات التنفيذ.
- إعداد خطة عمل للجنة الرئاسية وعرضها للإعتماد.
- متابعة تنفيذ قرارات اللجنة الرئاسية.
- حصر القرارات الصادرة بفسخ التعاقد بشأن الأراضي وما تم بشأنها.

وصدر في عهد الرئيس عبدالفتاح السيسى كذلك قراراً جمهورياً بتخصيص الأراضي الصحراوية بعمق 2 كيلومتر على جانبي 21 طريقاً جديداً لوزارة الدفاع. على أن تعتبر مناطق استراتيجية ذات أهمية عسكرية لا يجوز تملكها.⁵⁰

ونص القرار الذي حمل رقم 233 لسنة 2016 على أن هذا التخصيص لا يسري على التصرفات التى قامت بها أجهزة الدولة فى هذه المساحات قبل صدور هذا القرار. كما تسري على هذه الأراضي القواعد المنصوص عليها فى قرار رئيس الجمهورية 154 لسنة 2001 بشأن تحديد استخدامات أراضي الدولة وهي:

- الطريق الدائري الإقليمي من تقاطعه مع طريق القاهرة الإسكندرية الصحراوي وحتى تقاطعه مع طريق بلبيس مروراً بطرق الواحات والفيوم والصعيد الغربي والصعيد الشرقي والعين السخنة والسويس والإسماعيلية.
- طريق بني سويف الزعفرانة.
- طريق الإسماعيلية العوجة.
- طريق طابا رأس النقب.
- طريق رأس النقب نوبع وادي وتير.
- طريق العريش رفح.
- طريق شرق بورسعيد الشط عيون موسى شرم الشيخ.
- القطاع الشمالي من محور 30 يونيو (من دائري بورسعيد حتى تقاطع طريق الصالحية).
- محور الضبعة بوصلاته.
- طريق الواحات البحرية الفرافرة.
- طريق بني مزار الواحات البحرية.
- طريق أسبوط الفرافرة.
- طريق عين دلة سيوة.
- طريق سيوة جغبوب.
- طريق جنوب الفيوم وادي الريان الواحات البحرية.
- -16 طريق الفرافرة عين دلة.
- طريق أسبوط سوهاج البحر الأحمر.
- وصلة طريق الشيخ فضل طريق رأس غارب.
- وصلة طريق المنيا رأس غارب.
- طريق قنا سفاجا.
- طريق مطروح سيوة.

رؤية نقدية قانونية لقوانين المنفعة العامة

بعد استعراض التطور التشريعي لحق الملكية في القوانين المصرية يتبين أن المعالجة التشريعية لذلك الحق ولدت نتاج رغبة في تنظيم الدولة لذلك الحق والاستفادة أكثر مما هو إدراك منها لدور الدولة في حماية الحقوق وتعزيزها، وكثيرا ما كانت تغيب الموازنة بين مصلحة الفرد ومصلحة الدولة، فأغلب التشريعات السابق ذكرها كانت تعكس التوجه السياسي للحكم ووضعته في ثوب المنفعة العامة أو قل إذا شئت أن كل سلطة فرضت مفهومها للمنفعة العامة علي المواطنين وبه انتزعت لنفسها ما تشاء لتحقيق ما تراه دون معيار عام مجرد لكيفية انعكاس مفهوم المنفعة العامة علي المواطن أو ماهية ركائزه القانونية.

وكانت تلك التشريعات في غياب رقابة برلمانية معبرة عن الرأي العام ومدافعة عن مصالح الناس في وجه تغول سلطة الدولة باسم القانون إما لعدم وجود دستور ينص علي سلطة تشريعية، أو لأن السلطة التشريعية لم يكن لها تلك السلطة، أو لعدم قيامها بدورها علي الدور الأكمل بل وأكثر من ذلك في تغييب للرقابة القضائية، حيث نصت قوانين نزع الملكية المتعاقبة علي عرض الشكاوي علي لجنة قضائية للفصل فيها بل وصادر بعضها نصا علي حق التقاضي للمواطن كما ورد بقانون التعلية الثانية لخران أسوان لعام 1933 والذي جعل التعويضات إذا ما وافقت صحيح نص القانون وبعد اللجوء للجنة الفصل في الشكاوي والاعتراضات غير قابلة للطعن عليها من قبل أي شخص ولأي سبب كان.

والجدير بالذكر أن أي من تلك القوانين لم يذكر معياراً عادلاً لاقتضاء التعويض، فالالاتفاقيات الدولية في عصرنا على سبيل المثال، تعدد بسعر المثل بالسوق الحر وقت اقتضاء التعويض كميّار ولكن التشريعات المتعاقبة تركت الأمر لتقدير اللجان والخبراء أو نصت على مقدار التعويض، يستثنى من ذلك كله تشريع نزع الملكية لعام 1990 والذي نص على حق اللجوء الي القاضي الابتدائي دون اخلال بحق التقاضي، كما نص على سعر السوق كميّار للتعويض بل وأورد مفهوم المنفعة العامة في نقاط بعينها يسهل تتبعها، ولكن ترك لمجلس الوزراء إضافة أي عمل يراه من مقتضيات المنفعة العامة دون وضع معيار أو تعريف يمكن الرجوع إليه لكي لا يسيء المجلس استخدام تلك السلطة حفاظا على حرمة الملكية الخاصة.

¹ محمد أحمد المعداوي، المدخل للعلوم القانونية: نظرية الحق، كتاب إلكتروني.

² المصدر نفسه.

³ ما هي الحقوق العينية والأصلية والتبعية والفرق بينهما، مشاركة على موقع [استشارات قانونية مجانية](#).

⁴ المعداوي، ص. 18.

⁵ عبد الرحمن البكري، موسوعة شرح القانون المدني، الجزء الأول، ص. 302.

⁶ قانون رقم 131 لسنة 1948، المادة 802.

⁷ قانون 1883، المادة 11.

⁸ الطعن رقم 2054 بمحكمة النقض، مدني، سنة 62 قضائية، تاريخ الجلسة 4-2-1999، مكتب فني 50، الجزء الأول، ص. 187.

⁹ المعداوي، ص. 19-20.

¹⁰ نفسه.

¹¹ الطعن رقم 2627 بمحكمة النقض، مدني، سنة 60 قضائية، تاريخ الجلسة 3-11-1994، مكتب فني 45، الجزء الثاني، ص. 1328.

¹² المعداوي، ص. 21.

¹³ المعداوي، ص. 21.

¹⁴ الطعن رقم 1415 بمحكمة النقض، مدني، سنة 50 قضائية، تاريخ الجلسة 24-3-1981، مكتب فني 32، الجزء الأول، ص. 920.

¹⁵ المعداوي، ص. 22.

¹⁶ الطعن رقم 463 بمحكمة النقض، مدني، سنة 49 قضائية، تاريخ الجلسة 9-6-1982، مكتب فني 33، الجزء الثاني، ص. 698.

¹⁷ إسماعيل غانم، مذكرات في العقود المسماة: عقد البيع، القاهرة: مكتبة سيد وهبة، ص. 16.

¹⁸ محمد زهدور، الوصية في القانون المدني والشريعة الإسلامية، الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1991، ص. 146.

¹⁹ عبد المنعم فرج الصدة، الحقوق العينية الأصلية، بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر.

²⁰ علي نجيدة، المدخل لدراسة القانون: نظرية الحق، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1984.

²¹ عبدالرحمن الرافعي، تاريخ الحركة القومية، الجزء الأول، نظام الملكية والضرائب.

²² عبد الرحمن الرافعي، عصر محمد علي، النظام المالي والاقتصادي.

²³ حازم الببلاوي، "عن توزيع أراضي الدولة بالتخصيص".

²⁴ الحكومة المصرية، القوانين العقارية في الديار المصرية، القاهرة: مطبعة بولاق، 1893.

²⁵ نفسه.

²⁶ نفسه.

²⁷ نفسه.

²⁸ نفسه، وانظر كذلك: الحكومة المصرية، اللائحة السعيدية في حق أطيان الديار المصرية، القاهرة: مطبعة بولاق، 1875.

²⁹ القوانين العقارية.

³⁰ نفسه.

³¹ قانون رقم 11 لسنة 1880 بشأن ترتيب المحاكم الشرعية.

³² قانون سنة 1883 بشأن إصدار قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية القديم.

³³ قانون رقم 5 لسنة 1907 بشأن نزع ملكية العقارات للمنافع العمومية لدى المحاكم الأهلية.

³⁴ قانون رقم 4 لسنة 1913 بشأن عدم جواز توقيع الحجز على الأملاك الزراعية الصغيرة.

³⁵ قانون رقم 24 لسنة 1912 بشأن تعديل المادة 692 من القانون المدني للمحاكم المختلطة.

³⁶ عبد العظيم رمضان، الصراع الاجتماعي والسياسي في مصر منذ قيام ثورة يوليو إلى نهاية مارس 1954، القاهرة: مكتبة مدبولي.

³⁷ بدأ التهجير منذ عام 1902 مع بناء خزان أسوان.

³⁸ نفسه.

³⁹ مصطفى جاويش، "النوبة: أزمة هوية أم قضية أقلية؟" المعهد المصري للدراسات، 2016.

⁴⁰ شبكة قوانين الشرق، "بشأن نزع الملكية التي تستلزمها التعليق الثانية لخزان أسوان".

⁴¹ شبكة قوانين الشرق، "بشأن تعديل المادة الرابعة من القانون رقم 6 لسنة 1933 الخاص بنزع الملكية التي تستلزمها التعليق الثانية لخزان أسوان".

⁴² شبكة قوانين الشرق، "بشأن نزع ملكية الأراضي التي تغمرها مياه السد العالي".

⁴³ قانون رقم 27 لسنة 1956 بشأن نزع ملكية الأحياء لإعادة تخطيطها وتعميرها.

⁴⁴ قانون رقم 252 لسنة 1959 بشأن أملاك الدولة.

⁴⁵ قانون رقم 142 لسنة 1964 بشأن نظام السجل العيني.

⁴⁶ قانون رقم 72 لسنة 1963 بشأن تأمين بعض الشركات والمنشآت.

⁴⁷ قانون رقم 100 لسنة 1964 بشأن تنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها.

⁴⁸ قانون رقم 14 لسنة 1981 بشأن إصدار قانون التعاون الإسكاني..

⁴⁹ قانون رقم 95 لسنة 2015 بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 14 لسنة 2012 بشأن التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء.

الفصل الثاني:

صراعات الأراضي وتهديدات الحيابة: دراسات حالة في نزع الملكية للمنفعة العامة، تهديدات الحيابة، الإخلاء القسري ومصادرة الأراض

المحتويات:

المبحث الأول: نزع الملكية للمنفعة العامة

- الخلفية التاريخية لنزع الملكية للمنفعة العامة والوصف القانوني له.
- حماية الملكية الخاصة في الدستور المصري.
- القيود الحاكمة للسلطة في نزعها للملكية للمنفعة العامة.
- نماذج لنزع الملكية للمنفعة العامة (ثورة 23 يوليو والإصلاح الزراعي، الحزام الأخضر، مثلث ماسبيرو، رملة بولاق، وجزر النيل)

المبحث الثاني: تهديدات حيابة الملكية

المبحث الثالث: الإخلاء القسري (الأماكن الحدودية وسيناء)

- قضية النوبة.
 - أهالي منطقة السويس.
 - مدينة رفح في إطار مكافحة الإرهاب.
- المبحث الرابع: مصادرة الأراضي بموجب حكم قضائي.

المبحث الأول: نزع الملكية للمنفعة العامة

الخلفية التاريخية لنزع الملكية للمنفعة العامة والوصف القانوني له

يُعرف نزع الملكية للمنفعة العامة بأنه العملية القانونية التي تهدف إلى نقل العقار من ذمة مالكه إلى ذمة الدولة أو الحكومة أو المصلحة الطالبة نزع الملكية أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة بهدف تخصيصه للمنفعة العامة وقد مرت تلك الفكرة من الناحية التاريخية بعدة مراحل حيث كانت بدايتها بدولة فرنسا ولم يكن ذلك الإجراء يستخدم إلا عند الحاجة إلى إنشاء أملاك عامة لتهيئتها للمنفعة العامة وكان الدافع للتجاء إليها في منتصف القرن التاسع عشر تحقيقاً للأعمال الكبرى التي كانت جارية وقتئذ لإنشاء الطرق.^{51 52}

وبعد ذلك اتسع نطاق فكرة المنفعة العامة بحيث أصبح يسوغ نزع الملكية في حالات أخرى يكون فيها نزع الملكية لصالح مشروعات تحقق فائدة عامة، ولقد بدأ هذا التطور تشريعياً حين كان المشرع يصدر تشريعات تبيح نزع الملكية في حالات تتجاوز المجال الضيق الذي كانت تحتبس فيه فكرة المنفعة العامة وما لبث مجلس الدولة الفرنسي أن اعتنق فكرة الفائدة العامة وأخذ يجيز نزع الملكية لصالح مشروعات خاصة ذات نفع عام في الحالات التي لم تصدر فيها قوانين خاصة تجيز نزع الملكية لصالحه وهذا التطور الذي انتهت إليه فكرة المنفعة العامة، والذي أدى إلى اتساع مجالها، قد اقتضته احتياجات المجتمع وما تستلزمه من وجوب تشجيع المشروعات ذات النفع العام على أداء رسالتها.^{53 54}

وقد عالجت مصر تلك الفكرة تشريعياً من خلال دساتيرها المتعاقبة فنص الدستور مصري علي 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، كما عرف مجلس الدولة المصرية نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة بأنه إجراء يقوم أساساً على أن ثمة مشروعاً ذا نفع عام يراد تنفيذه وأن ذلك التنفيذ يقتضي تخصيص أرض المنتزعة ملكيتها لذلك، وعلي ذلك شدد التعريف علي أنه لا يتصور النفع العام إذا نزع أراضي لتخصيصها لمنفعة خاصة أو منفعة أشخاص معروفين بذواتهم وأسمائهم. وقد أسند الدستور إلي السلطة التشريعية تنظيم إجراءات تقرير المنفعة العامة ونزع الملكية وتقرير أسس التعويض وضماناته، فصدرت قوانين نزع الملكية المتعاقبة كما عالج الأمر القانون المدني في مواد 87 و88 واللذان تعرضتا لأحوال تخصيص المال العام للمنفعة العامة أو انتهاء هذا التخصيص وفقد صفته كمال عام، كما نصت المادة 805 من القانون ذاته علي أنه لا يجوز أن يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون، وبالطريقة التي يرسمها، ويكون ذلك في مقابل تعويض عادل.⁵⁵

والقانون الحاكم لنزع الملكية والاستيلاء عليها هو القانون رقم 10 لسنة 1990 وهو الواجب التطبيق بصدد المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكامه، وينحصر نطاق تطبيق تلك الأحكام بشكل عام علي "تحقيق منفعة عامة" أو "لقيام ضرورة ملجئة".

وحدد بنص المادة 2 من القانون ما يعد من أعمال المنفعة العامة التي من أجلها يجري نزع الملكية والاستيلاء عليها بطريق التنفيذ المباشر، وتلك الأعمال هي كالآتي:

- إنشاء الطرق والشوارع والميادين أو توسيعها أو تعديلها، أو تمديدتها أو إنشاء أحياء جديدة
- مشروعات المياه والصرف الصحي

- مشروعات الري والصرف
- مشروعات الطاقة
- إنشاء الكباري والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية أو تعديلها
- مشروعات النقل والمواصلات
- أغراض التخطيط العمراني وتحسين المرافق العامة
- ما يعد من أعمال المنفعة العامة في أي قانون آخر

وقد خول القانون مجلس الوزراء سلطة إضافة ما يعد من أعمال المنفعة العامة الأخرى إلى هذه الأعمال الواردة بالقانون وقد صدر استناداً لتلك السلطة عدة قرارات بإضافة أعمال تعد من قبيل المنفعة العامة وفقاً لقانون نزع الملكية. وتلك الأعمال الصادرة بقرارات من مجلس الوزراء هي:

- مشروعات الأبنية التعليمية الحكومية وملحقاتها.
- المشروعات الإنتاجية التابعة لقطاع الأعمال العام ومصانعه.
- مشروعات إقامة المفرخات السمكية الصناعية.
- إنشاء جراجات متعددة الطوابق بالمدن المصرية .
- إنشاء المناطق التجارية.
- أعمال إزالة المباني والمنشآت المقامة في المناطق غير الآمنة، والتي لا تتوافر فيها اشتراطات الأمان وسلامة الأرواح والمسكن الملائم التي يقوم بها صندوق تطوير المناطق العشوائية بالاشتراك مع المحافظات المعنية. وهو غرض قرار الاستيلاء الصادر على أرض رملة بولاق ومشار إليه بدياجة قرار الاستيلاء.

ويكون نزع الملكية للمنفعة العامة يؤدي إلى مراكز قانونية دائمة تتمثل في تجريد المالك من ملكه ليؤول نهائياً وبصفة مطلقة إلى الدولة. أما الاستيلاء على العقار لا يترتب عليه إلا مجرد رفع يد المالك أو الحائز عن العين المستولي عليها لتنتقل هذه الحيازة إلى الدولة لفترة محدودة تنتهي بإنهاء الغرض من الاستيلاء.

شُرط المنفعة العامة فإن هذه العبارة لا تعنى بالضرورة تخصيص العقار المنزوع ملكيته لخدمة مرفق عام أو مشروع عام بحيث يفيد منه جميع المواطنين بطريق مباشر أو غير مباشر. وإنما يكفي لتحقيق المنفعة العامة أن يكون نزع الملكية قد تم لضرورة عامة أو لصالح عام يعلو على الصوالح الخاصة للأفراد.

ويكون تقرير المنفعة العامة على العقارات بقرار من رئيس الجمهورية، وهناك طريقين للاستيلاء وفقاً لأحكام قانون نزع الملكية، الأول هو الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر (المادة 14) على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه، وذلك حالة لزوم العقار لخدمة مشروع ذي نفع عام، فتدعو الجهة طالبة نزع الملكية للاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة بصفة مؤقتة وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه طبقاً لأحكام القانون، والثاني هو الاستيلاء المؤقت (المادة 15) ويكون بناء على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفش وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها، وذلك بقرار من الوزير المختص.*

ومدة الاستيلاء المؤقت على العقارات تنتهي بانتهاء غرض الاستيلاء، أو بمضي ثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء "الفعلي" أيهما أقرب، ولا يجوز مد هذه المدة إلا عند الضرورة، وبإتفاق ذوى الشأن على المدة الزائدة، فإذا صار هذا الإتفاق متعذراً، تعين قبل إنقضاء المدة الأصلية بوقت ملائم، أن تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التى يقتضيها نزع ملكية العقار.

وبينما يؤدي نزع الملكية للمنفعة العامة إلى مراكز قانونية دائمة تتمثل فى تجريد المالك من ملكه ليؤول نهائياً وبصفة مطلقة إلى الدولة، فإن الاستيلاء على العقار لا يترتب عليه إلا مجرد رفع يد المالك أو الحائز عن العين المستولى عليها لتنتقل هذه الحيابة إلى الدولة لفترة محدودة تنتهى بانتهاء الغرض من الاستيلاء.

حماية الملكية الخاصة في الدستور المصرى

نظمت الدساتير المصرية المتعاقبة الملكية الخاصة والعامة وقد أضفت على كلا منهما الحماية القانونية اللازمة لهما، وقد نظر الدستور المصرى إلى الملكية الخاصة على أنها مصونة لا تمس ولا يجوز نقلها جبراً عن صاحبها إلا طبقاً لأحكام القانون، غير أنها - فى الوقت ذاته - كذلك ليست حقاً مطلقاً للمالك لا يجوز نزعها، بل هي وظيفة اجتماعية يرسم القانون حدودها وكيفية ممارسة المالك لها. وبذلك يمكن القول أن المشرع المصرى نظر إلى الملكية الخاصة بأنها مصونة، لا يجوز نزع ملكيتها عن صاحبها إلا استثناءً.

فنزع الملكية وفق القانون المصرى هو استثناء من أصل دستوري يقرر صون الملكية وحمايتها وهو استثناء تقتضيه الضرورة وتحتمه المصلحة العامة وهذه المصلحة العامة وتلك الضرورة لابد أن ينبثقا كلاهما من مصلحة المجموع ومن تحقيق نفعه العام ومن أن تعوز الدولة العقارات المنتزعة ملكيتها لتنفيذ أعمال المنفعة العامة التي تريد إجراؤها - فإذا ما كانت مثلاً - العقارات الخاصة بالدولة تكفي لتنفيذ تلك الأعمال فإن الدولة تخصص ما تمتلكه للمنفعة العامة وتقييم عليه المشروع الذي تريده أما ما يخص الأفراد فيبقى على ملكهم لانعدام السبب الموجب لنزع ملكيتهم عنه والتخصيص في هذه الحالة، ومعنى ذلك أن المنفعة العامة هي مناط نزع الملكية وشروط تقريره بحسبانها الداعي إليه والمسوغ له وباعتبارها منفعة المجتمع كله التي يجب أن تغلب منفعة الفرد وتعلوها، فالمنفعة العامة الجائز نزع الملكية العقارية تحقيقاً لها في ذلك الإطار هي تلك المنفعة التي تنظم النواحي الإجتماعية والإقتصادية والثقافية وذلك لا يعني بالضرورة تخصيص العقار المنزوعة ملكيته لخدمة مرفق عام أو مشروع عام بحيث يفيد منه جميع المواطنين بطريق مباشر أو غير مباشر وإنما يكفي لتحقيق المنفعة العامة المقصودة أن يكون نزع الملكية قد تم لضرورة عامة أو لصالح عام يعلو على الصالح الخاصة للأفراد.

أما إذا تم نزع الملكية على وجه لا يتفق مع قانون نزع الملكية، كان الإجراء المتخذ قد أخطأ المحل وأفصح عن عدم سلامة الباعث أو الدافع من قبل متخذه وتغيبت الغاية منه.^{56 57 58 59}

القيود الحاكمة للسلطة في نزعها للملكية للمنفعة العامة

كما سبق الذكر فإن نزع الملكية للمنفعة العامة إنما هو استثناء من الأصل العام، والسلطة مقيدة في ممارستها لذلك وقيد هذا الاستثناء بقيود موضوعية وأخرى إجرائية.

القيود الإجرائية

1. أسند المشرع إلى الهيئة المصرية العامة للمساحة اتخاذ الإجراءات المتعلقة بنزع ملكية الأراضي والعقارات اللازمة لمشروعات المنفعة العامة، فنصت اللائحة التنفيذية لقانون رقم (319) لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العام على أن تتولى الهيئة المصرية

- العامّة للمساحة إجراءات نزع ملكية الأراضي والعقارات اللازمة لمشروعات المنفعة العامة وذلك فيما عدا المشروعات التي تتولاها جهات أخرى طبقاً للقانون.
2. تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية، مرفقاً به مذكرة ببيان المشروع المطلوب تنفيذه ورسم بالتخطيط الإجمالي للمشروع وللعقارات اللازمة له.
3. نشر القرار المقرر للمنفعة في الجريدة الرسمية، ويلصق القرار في المحل المعد للإعلانات بالمقار الرئيسية لوحدات الإدارة المحلية، وفي مقر العمدة أو الشرطة، وفي المحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها العقار.
4. ضرورة توقيع أصحاب العقارات والحقوق التي لم تقدم في شأنها معارضات على نماذج خاصة بنقل ملكيتها للمنفعة العامة، أما الممتلكات التي يتعذر فيها ذلك لأي سبب كان فيصدر بنزع ملكيتها قرار من الوزير المختص، وتودع النماذج أو القرار الوزاري في مكتب الشهر العقاري المختص، ويترتب على هذا الإيداع بالنسبة للعقارات الواردة بها جميع الآثار المترتبة على شهر عقد البيع.
5. إذا لم تودع النماذج أو القرار الوزاري طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون خلال سنتين من تاريخ نشر قرار المنفعة العامة في الجريدة الرسمية، عُد القرار كأن لم يكن بالنسبة للعقارات التي لم تودع النماذج أو القرار الخاص بها.⁶⁰

القيود الموضوعية

1. أن يكون نزع الملكية للمنفعة العامة، لضرورة عامة أو لصالح عام يعلو على الصالح الخاصة للأفراد.
2. أن يكون مقابل تعويض عادل وفقاً للقانون وأن يكون تقديره والنظم منه محاطاً بضمانات قضائية.
3. أن تكون صادرة من الجهة المختصة، فقد أسند القانون إقرار المنفعة العامة إلى رئيس الجمهورية أو الوزير المختص علي ألا يشوب قراره الإداري أي من عيوب القرار الإداري التي أرسنها أحكام المحكمة الإدارية العليا.
4. إتباع الإجراءات التي رسمها القانون.
5. أن يكون وجه المنفعة العامة الذي يجيز نزع الملكية قائماً وقت صدور قرار نزع الملكية فشرط قيام المنفعة العامة وقت صدور قرار نزع الملكية شرط واجب لصحة القرار
6. ألا يكون القرار الإداري الصادر معيب قانوناً فقرار نزع الملكية للمنفعة العامة هو في حقيقته قرار إداري يكشف عن إفصاح الإدارة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين عن إرادتها الملزمة للأفراد لإحداث أثر قانوني معين هو نقل الملكية من الأفراد إلى الدومين العام للدولة.^{61 62 63}

وعيوب القرار الإداري كإفصاح عن إرادة ملزمة للدولة هو مما يدخل في عموم التصرفات القانونية التي يضبط بها فقه القانون ملامحها أوضاعاً وآثاراً، ويمكن أن ترد كل عيوبه إلى مخالفة القانون، فالقانون هو من يرسم الاختصاصات والإجراءات وشروط منح الحق أو شغل المركز القانوني ويظل من العيوب ما يتعلق بأركان القرار بوصفه تصرفاً قانوني، وتلك الأركان هي ركن السبب وركن المحل وركن الغاية من حيث كونها المصلحة العامة الواجب تفيهاها.

ويجدر هنا التمييز بين القرار الإداري المعيب الذي يتحصن بعدم سحبه ولا الطعن عليه خلال المدة القانونية المعينة، وبين القرار الإداري المعدوم الذي لا يتحصن مهما طال عليه الزمن، فالقرارات الإدارية التي تولد حقاً أو تنشئ مركزاً ذاتياً لا يجوز سحبها متى صدرت صحيحة، وذلك استجابة

لدواعي المشروعية بحسبان صحة القرار، واستقراراً للأوضاع بحسبان ما أنشأ القرار من مراكز قانونية وما ولد من حقوق. أما القرار الإداري المعيب فيجوز الطعن عليه من ذي مصلحة في هذا الطعن خلال الموعد الذي رسمه القانون، ويجوز سحبه من الجهة التي أصدرته طوال مدة بقاء القرار المعيب قلقاً مهدداً بالإلغاء، سواء لانفتاح موعد الطعن فيه، أو لإقامة الطعن فعلاً حتى يفصل فيه، فإن انتهى ذلك بغير قضاء بالإلغاء صار القرار حصيناً من الإلغاء والسحب معاً، ويترتب عليه ما يترتب على القرار الصحيح غير المشوب بأي عيب وذلك لإقراراً بما ولد من حقوق فردية، وإقراراً لما أنشأ من مراكز ذاتية.

والقرار المعيب تشوبه مخالفة القانون أو مخالفة الشكل القانوني أو مخالفة الاختصاص أو الانحراف في استعمال السلطة، وإذا اعترته هذه العيوب جميعاً أمكن أن يتحصن بانقضاء مواعيد الطعن القضائي عليه بغير طعن فيه ولا سحب له، علي ألا يكون القرار منعدهما فلا يلحقه تحصن.

وفلسفة القرار الإداري ترتكز أساساً على أنه إذا كان الأصل هو الإباحة بالنسبة لتصرف الشخص في شأن نفسه، فإن الأصل هو المنع أو عدم النفاذ بالنسبة لتصرف الشخص في شأن غير، والولاية بوصفها تجيز التصرف في شأن الغير لا تكون إلا بمسند شرعي قانوناً كان أو حكماً قضائياً أو اتفاقاً رضائياً، وبالنسبة للولاية العامة فهي لا ترد إلا بمسند شرعي يرد بقانون أو بمقتضى قانون، لأنها إنما تنحدر من أصل الشرعية العامة التي تربط الجماعة وتقيم هيئاتها الجامعة والحاكمة.

والقرار الإداري بهذه المثابة هو من أعمال الولايات العامة، من حيث كونه تصرفاً قانونياً يرد من مصدره لا في شأن نفسه ولا في ملك نفسه، إنما هو تصرف يصدر من صاحبه بموجب ما نيظ به من ولاية إمضاء القول على الغير، فلا يكفي مصدره توافر أهلية إصدار الإرادة، وإنما يلزم فيه توافر ولاية إمضاء القول في مجال معين على الغير في شأن محدد، فهي ولاية بموجب كونها تمكن صاحب القرار من إلزام غيره من التصرف في شأن الغير، وهي ولاية عامة بموجب أنها بأصل شرعيتها تتعلق بإمضاء قول على غير ليس محصوراً ولا معيناً بذاته تعييناً مسبقاً عند إناطة الولاية به، وهي ليست كشأن الولاية الخاصة والتي تقوم بأصل شرعيتها متعلقة بإمضاء قول على محصور سلفاً عند إناطة الولاية به كما في الوكيل والوصي.

من هذا التصور الفقهي والنظر القانوني العام تتسلسل أركان القرار الإداري وأوضاعه القانونية، وأركانه هي الإفصاح عن الإرادة الملزمة للغير بموجب الولاية العامة، عن محل موجود ومشروع ولسبب مشروع. والولاية تصح بشروطها المحددة في سندها، فيجري أعمالها في المجال المرسوم لها بما يعبر عنه بالاختصاص، وتجرى بشروطها التي تشترطها القوانين لصحة أعمالها وبالإجراءات التي توجبها القوانين فالاختصاص يعتبر نوع ولاية منوط بمن يشغل وظيفة معينة، والشروط القانونية تفيد قيد أعمال الولاية إلا بشرطها، والإجراءات تفيد ما أوجبه مصدر الولاية العامة من خلاله، وكل ذلك يندرج فيما يمكن القول بأنه شروط أعمال الولاية العامة وضوابطها ومحدداتها. ثم هي من حيث كونها ولاية عامة منوط أعمالها بما يرتبط بأصل شرعية الولاية العامة وهو ابتغاء تحقيق المصلحة العامة للجماعة في تصورها القانوني والشرعي.

وإذا كان فقه القانون يمزج بين الشرعية والاستقرار في تبين الحقوق والمراكز القانونية، فإن الإفصاح من الانعدام من شأنه تغليب عنصر الشرعية والتضييق فيه يغلب عنصر الاستقرار والحال أن قانون أكد على ما يشوب القرار من عيوب تمس ولاية مصدره من حيث نطاق الولاية وضوابطها وأشكال أعمالها، ومن حيث مدى المساس بركن الغاية المتمثل في مراعاة المصلحة العامة مما يظهر في حالة الانحراف في استعمال السلطة العامة، وأكد القانون أن هذه العيوب إن شابت القرار

منفردة أو مجتمعة كان القرار محلاً للطعن فيه خلال المدة المحددة لرفع الدعوى في سـتين يوماً، وذلك يفيد أن احد عناصر استخدام الولاية العامة من هذه الجوانب المحددة بالقانون لا تفيد بذاتها انعدام القرار ولا عدم نفاذه مطلقاً.

وإذا كان مقتضى القياس المنطقي أن الخروج عن أطر الولاية العامة مجالاً أو ضوابط مشروطاً، هو مما يجنب بالتصرف إلى مشارف العدم لمساسه بصالح الجماعة وتعديه إلى الغير وعدم لزوم صاحبه مصدر القرار، إلا أن القانون غلب عنصر الاستقرار، لأن التصرف المعيب في مجال الولايات العامة لا يتعلق أثره بوضع فردي يسهل رده إلى ما كان عليه ويسهل حصر أثاره المتعاقبة كبيع أو إجارة أو نحوه. إنما هذا التصرف المعيب في مجال الولاية العامة يتعلق دائماً بأعمال متتابعة وآثار متعاقبة ويتداخل بعضها في بعض، بموجب النظام المؤسسي الذي تقوم عليه الأجهزة التي تمارس تلك الولاية العامة وما تتفرع إليه من تفرعات بعضها يترتب على بعض باصول متداخلة وبفروع متشابكة. والتصرف الإداري إن بطل أو ألغى إنما تترتب عليه من التفرعات والآثار ما قد يصعب حصره ومتابعته.

لهذا رجع القانون عنصر الاستقرار بتحديد الأجل الذي يمكن فيه الطعن على القرار من ذي مصلحة، وجعل السحب فرعاً من الطعن ميعاداً أو سبباً. وإن أفسح ما اتسع له النظر الإفتائي القضائي في شأن انعدام القرار الإداري، إنما يرد في حالات غضب السلطة الذي يبلغ عدم الاختصاص فيها حداً يفقد مصدر القرار في أي من مجالات النظر القانوني حالات الغش الذي يفسد كل التصرفات في أي من مجالات النظر القانوني وحد الجسمامة هو ما تسقط به شبهة قيام الولاية العامة لدى مصدر القرار غضباً للسلطة أو ما هو في حكم الغضب من الخطأ الشبيه بالعدوان من حيث الفظاظة. والذي يعني الوقوف عن درئه اضطراب توزيع الولاية العامة وهيئات ومؤسسات، وحد الجسمامة أيضاً هو ما تفتقد النية في إصدار القرار بشأنه نتيجة استخدام الغش، وهو أيضاً ما يصل في شأنه الانحراف في استخدام السلطة إلى حد تجريد القرار من ظلال مراعاة المصلحة العامة التي ما تقررت الولايات العامة المتعدية إلى الغير غير المحصورة إلا بمراعاتها وصيانتها وحراستها، مما قد يلتبس به قصد مخالفة القانون أو قصد تحقيق النفع الذاتي أو الجنوح عن مصلحة عامة بواح غير ملتبسة.

ومن حالات الانعدام إفتاء وقضاء كذلك، حالة فقدان ركن المحل. وفي هذا المجال يمكن إعمال الاجتهاد في التمييز بين الجوهرى وغير الجوهرى من خواص ما يرد عليه القرار الإداري، بالترفة بين أركان قيام المحل مما يبنى به أصل التأهيل اللازم لقيام الوضع القانوني، وبين ما يعتبر من شروط كمال في التهيؤ للوضع القانوني طبقاً للأنسب والأصلح كشروط الأفضلية وتمييز الفاضل عن المفضول سواء في شغل الوظائف أو الالتحاق بمعاهد التدريس أو غيرها، وهي من عناصر اختيار وتقدير للأنسب استقرت واطرد الأخذ بها بما جعلها من شروط التهيؤ للوضع القانوني.

وأخيراً نود أن نذكر أن نزع الملكية للمنفعة العامة له نوعان، فقد يكون مباشراً إذا ما اتبعت القواعد والإجراءات التي نظمها قانون نزع الملكية للمنفعة العامة وقد يكون بطريق غير مباشر إذا ضمت الحكومة إلى المال العام عقاراً مملوكاً لأحد الأفراد دون اتخاذ الإجراءات المنوّه عنها في قانون نزع الملكية، ويستتبع هذا الطريق الغير مباشر نزع ملكية العقار بالفعل فيتحقق بذلك حكمه ويتولد جميع الحقوق المنصوص عليها في القانون المشار إليه من نحو ثبوت حق لمالك العقار الذي نزع ملكيته فعلاً في التعويض عنه.^{64 65}

نماذج لنزع الملكية للمنفعة العامة

ثورة 23 يوليو والإصلاح الزراعي

كان الحال قبل ثورة 1952 والتي نصبت اللواء محمد نجيب رئيساً لجمهورية مصر. يشير إلي أن أقل من 6% من ملك الأراضي في مصر يملكون أكثر من 64% من الأرض في البلاد، وأقل من 0.5% من الملك المصريين يملكون أكثر من ثلث الأراضي الخصبة. كان لدى هؤلاء المالكين أوتوقراطية تقريباً على تلك الأراضي من الطبقة الأرستقراطية الأرض يقومون بإيجارها بمبالغ مرتفعة بلغت في المتوسط 75% من الدخل المتولد من الأرض المستأجرة. و قد أدت هذه الإيجارات المرتفعة إلى جانب ارتفاع أسعار الفائدة التي فرضتها البنوك إلى إغراق العديد من صغار المزارعين والفلاحين في الديون. علاوة على ذلك، عانى الفلاحون الذين عملوا كعمال في المزارع، وحصلوا على متوسط الأجور من ثمانية إلى خمسة عشر قرشا يومياً.⁶⁶

في 11 سبتمبر 1952، بدأ القانون رقم 178 عملية إصلاح الأراضي في مصر أو نزع الملكية لصالح صغار المزارعين، فكان للقانون العديد من الأحكام التي حاولت معالجة مشاكل الأراضي المصرية:

1. فقد حظر على أصحاب الأراضي امتلاك أكثر من 200 فدان من الأرض. ومع ذلك، تم السماح للآباء الذين لديهم أكثر من طفلين بامتلاك 300 فدان.
2. تم وضع حد لسعر الإيجار للأرض بقيمة سبعة أضعاف قيمة ضريبة الأراضي على قطعة الأرض.
3. تم منح جميع عقود الإيجار لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات.
4. أقامت الحكومة تعاونيات للمزارعين الذين يقل عددهم (تقل حيازتهم) عن خمسة أفدنة. وعمل أعضاء هذه التعاونيات معاً للحصول على إمدادات مثل الأسمدة والمبيدات والبذور، فضلاً عن التعاون في نقل منتجاتهم إلى الأسواق.
5. تم تحديد الحد الأدنى للأجور للعمال الزراعيين عند 18 قرشاً في اليوم. (بتاريخ 1952/11/17 أعلن وزير الزراعة أن الحد الأدنى للأجر اليومي للعامل الزراعي مبلغ 180 مليماً للرجل ومائة مليم للولد والمرأة والبنات، والحكمة التي حددت بالمشروع إلى وضع قواعد لتحديد هذا الأجر هو حماية العامل الذي يشتغل بالزراعة في علاقته بالمالك.⁶⁷

مرت الحدود القصوى للملكيات الفردية في ظل قوانين الإصلاح الزراعي بعدة مراحل حيث صدر بتاريخ 1952/9/9 قانون الإصلاح الزراعي الأول والأساسي⁶⁸ والذي نص في مادته الأولى على أن الحد الأقصى لمالكي الأراضي الزراعية لا يتجاوز أكثر من مائتي فدان، وبتاريخ 1958/4/29 تم تعديل المادة سالفة الذكر لتزيد حدود الملكية الفردية للأراضي الزراعية من مائتي فدان إلي ثلاثمائة فدان بشرط أن تلك الأراضي هي جملة ما يمتلكه شخص هو وزوجته وأولاده القصر إذا آلت الزيادة إليهم أو إلى بعضهم بطريق التعاقد، وبتاريخ 1961/7/25 صدر التعديل النهائي فيما يخص الحد الأقصى للملكية وحددها بمائة فدان للفرد الواحد واعتبر هذا التعديل أن الأراضي البور والصحراوية في حكم الأراضي الزراعية، وبتاريخ 1969/7/23 صدر قانون آخر خاص بتعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية وما في حكمها وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على أن ملكية الفرد من الأراضي الزراعية وما في حكمها من الأراضي البور والصحراوية لا تتجاوز الخمسين فداناً، كما نصت ذات المادة أيضاً على أن ملكية الأسرة من الأراضي المنوه عنها لا يجب أن تتجاوز المائة فدان.⁶⁹

وقد أصدر الرئيس جمال عبد الناصر في عام 1962 قراراً بشأن تنظيم وزارة الإصلاح الزراعي والذي نص على اختصاص تخطص وزارة الإصلاح الزراعي وإصلاح الأراضي برسم السياسة التنفيذية لتحقيق أهداف

الدولة في تحويل أكبر عدد من العمال الزراعيين إلى ملاك ورفع مستوى معيشة الفلاح وتوسيع قاعدة الملكية الزراعية وتقريب الفوارق بين الطبقات ورسم السياسة التنفيذية للتوسع باستصلاح الأراضي القابلة للزراعة واستزراعها ورسم السياسة التنفيذية اللازمة لعمليات الاستيلاء والتوزيع واستصلاح الأراضي ونشر التعاون بين الملاك المنتفعين التوزيع والرقابة والإشراف على الجمعيات التعاونية للإصلاح الزراعي ووضع البرامج التنفيذية اللازمة لعمليات الاستيلاء والتوزيع واستصلاح الأراضي ونشر التعاون بين الملاك المنتفعين التوزيع والرقابة والإشراف على الجمعيات التعاونية للإصلاح الزراعي، ووضع البرامج التنفيذية الخاصة بتهجير الأهالي من المناطق المكتظة بالسكان إلى المناطق المستصلحة وتوطينهم وتسهيل معيشتهم وتنفيذ كل هذه البرامج والسياسات.

والحقيقة أن عدد القرارات الصادرة في عهدي كلا من الرئيس محمد نجيب وجمال عبد الناصر بنزع الملكية، خصوصاً فيما يتعلق بنزع الملكية أو تحديدها في إطار قوانين الإصلاح الزراعي، تعد الأعلى في تاريخ مصر الحديث، وكان آخر قرار أصدره الرئيس جمال عبد الناصر في ذلك الصدد هو قراره بتخفيض الحق في ملكية الأرض الزراعية إلى مئة فدان كحد أقصى.⁷⁰

الحزام الأخضر بمدينة ٦ أكتوبر

تقع منطقة الحزام الأخضر بمدينة 6 أكتوبر ويصرح قطاع التخطيط والمشروعات بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة دائماً بأن هذه الأراضي تحولت من زراعي لسكني مما يعد مخالفة للعقود الخاصة بتلك الأرض ولطبيعتها وأن المراد اتخاذها في ذلك الشأن هو إصلاح الأمر قدر الإمكان من خلال التصالح مع مالكي الأراضي، فأكدت المهندسة رجاء فؤاد المشرف على أن الهيئة قررت البدء في توفير الأوضاع والتصالح لمالكي أراضي من خلال تحديد سعر جديد للمتر، علاوة على تغيير النشاط من زراعي إلى سكني أو تجاري، مثلما حدث في حالة أراضي الجمعيات بالعبور، فتسعى الهيئة حالياً لحل مشكلة الحزام الأخضر أسوة بما تم تنفيذه مع أراضي الجمعيات بمدينة العبور وطريق الإسماعيلية التي صدر لها قرار وزاري بالتصالح مقابل أسعار محددة للمتر بحسب كل نشاط بأسعار تبدأ من 500 جنيه للمتر وحتى 2345 جنيهاً بحسب نوع النشاط والاستخدام للأرض. وتبلغ مساحة تلك الأراضي نحو 18 ألف فدان تم سحب جزء منها بالفعل من قبل الهيئة، وهو ما تسبب في وقفات احتجاجية للمتضررين من ملاك الأراضي.

وتصرح الهيئة دائماً بأن سبب سحب عدد 3,120 فداناً من أرض الحزام الأخضر هو ثبوت عدم الجدية، جدية في استصلاح وزراعة الأرض، وتؤكد أن الملاك لم يكونوا جادين في زراعة الأرض بل تركوها صحراء لكي يتم بيعها "بالمتر" كأرض وأن عدم استصلاح الأرض وعدم زراعتها يخالف عقد الشركة ما استوجب صدور قرار بسحبها وهو ما تنص عليه العقود المبرمة، مع التأكيد علي تحويلها لمشروع إسكان اجتماعي بقرار صدر عام 2016.

على الجانب الآخر يذكر الأهالي أنهم يمتلكون عقوداً للأراضي منذ 19 عاماً وبعد استصلاحها سحبتها الدولة وأن إجمالي ما تم انفاقه من قبل الأهالي لاستصلاح تلك الأراضي يبلغ نحو 650 مليون جنيه على البنية التحتية لتضيق الأرض بين سحبها من ناحية وبين سيطرة البدو من ناحية أخرى.

والقصة بحسب روايتهم تعود إلى طرح الدولة عام 1997 لـ 15 ألف فدان للاستثمار الزراعي، لتكون متنفساً ورثة خضراء لمدينة 6 أكتوبر، وبعد أن تسلم الأهالي وعددهم أكثر من 1,600 شخص الأرض وبدأوا في استصلاحها تمهيداً لزراعتها وأنفقوا عليها، قامت الحكومة بشكل مفاجئ بسحب الأرض في عام 2011 بدعوى عدم الجدية، ليبدأ الصراع بين الطرفين منذ ذلك التاريخ حتى الآن. وتصر الدولة

على سحب الأراضي، وتحويلها إلى وحدات للإسكان الاجتماعي فأصدرت قرارها الإداري بسحب تلك الأراضي أو نزع ملكيتها لعدم الجدية عام 2011. وقد قام ملاك الحزام الأخضر برفع قضيتين على الهيئة بق في مجلس الدولة ومازالت متداولة وكذلك تم اللجوء إلى الهيئة العامة للاستثمار (لجنة فض المنازعات) لاختصاصها والتي طلبت تجميد قرارات السحب حتى يتم الفصل في النزاع.⁷¹

مثلث ماسبيرو

يقع مثلث ماسبيرو في شمال ميدان عبد المنعم رياض، وفي أقصى جنوب الحدود الإدارية لحي بولاق، ويتخذ شكله الجغرافي مثلثاً مكتمل الأضلاع من شوارع كورنيش النيل وشارع 26 يوليو وشارع الجلاء. وجزء كبير من المنطقة عبارة عن حي شعبي سكني له معمار متميز، وعدد من مبانيه مُسجّل في قائمة المباني ذات القيمة لهيئة التنسيق الحضاري. في عام 2008، وبسبب صدور عدد من قرارات من الإخلاء لسكان مجموعة من المباني السكنية كونها آيلة للسقوط.

ثم حدث أن تم نشر جزء من مخطط القاهرة 2050 والذي يخص منطقة مثلث ماسبيرو، وفيه إعادة تخطيط للمنطقة بحيث تضم مجموعة ناطحات سحاب تطل على النيل وتحتوي أنشطة استثمارية وترفيهية، من خلال أبراج بشقق سكنية وفندقية ومكاتب إدارية وفنادق ومحال تجارية كما أعلنت الحكومة عن مشروع تطوير للمنطقة يتضمن 64 برجاً على سبعة فدادين لإعادة تسكين الأهالي بها.

و قد طالب الملاك محافظة القاهرة بوضع مخطط لتطوير المنطقة دون إخلاء سكانها، وإيقاف إصدار أية تصاريح ترميم للعقارات الآيلة للسقوط منذ زلزال عام 1992. في عام 2015 صدر قرار بشأن تلك المنطقة بإعلانها منطقة إعادة تخطيط وفي أبريل من العام ذاته، جرى البدء في عمل اللجان التعويضية في المنطقة، وفي يوليو من نفس العام، ومع التعديل الوزاري أوكل المشروع بحثيات تنفيذه لمحافظة القاهرة وصندوق تطوير المناطق العشوائية ووزارة الإسكان.

و كانت التعويضات المطروحة تخير الملاك بين وحدة سكنية داخل المنطقة، أو أخرى خارج المنطقة في أحد مشاريع الإسكان الحكومي، أو تعويض مادي بقيمة ستين ألف جنيه مصري عن الغرفة. على أن تتراوح القيمة الإيجارية للوحدات السكنية في المنطقة بين 165 إلى 800 جنيهاً، حسب مساحتها ونوع الإيجار، سواء كان عادياً، يدفعونه طول استخدامهم للوحدة، أو إيجاراً تملكياً، أي أن يدفع السكان إيجاراً لعدة سنوات ليتمكنوا في نهايتها من امتلاك الوحدة السكنية.

رحل عن المنطقة ما يزيد على 400 أسرة، هم من استلموا شققاً في حي الأسمرات بالمقطم. كما استلم ما يزيد على الـ 80٪ من الأهالي تعويضات مادية، منهم 20٪ يقيمون بالمنطقة بالفعل، أما الآخرون فيعيشون في مناطق أخرى في القاهرة، ولديهم أملاك ومواريث مشتركة في عقارات في مثلث ماسبيرو.⁷²

رملة بولاق

تقع رملة بولاق في أقصى شمال حي بولاق، خلف أبراج النيل تاورز. أرادت الدولة إتباع نفس النهج السابق ذكره في مثلث ماسبيرو مع أهالي رملة بولاق ففي منتصف عام 2017 زار المنطقة الدكتور أحمد عادل درويش، نائب وزير الإسكان للتطوير الحضري والعشوائيات وفي اجتماع مفاجئ مع أهالي عشش الكفراوي في رملة بولاق، عرض نائب الوزير علي الأهالي نفس الحلول المقدمة والمعمول بها

مع أهالي مثلث ماسبيرو والذي أبلغهم بأن ستبدأ لجنة التعويضات عملية التعويض المادي أو حصر رغبات السكان في وحدة سكنية داخل المنطقة أو خارجها.⁷³

وتعود بدء عمليات شراء إدارة الأبراج لمنازل السكان إلى أوائل الألفينيات، بعد الإنتهاء من بناء الأبراج، حيث استمرت عائلة ساويرس في شراء البيوت، ولم تتوقف عمليات البيع والشراء تمامًا إلا بعدها بسنوات.

ويعبر عدد من الأهالي عن كون عمليات البيع والشراء التي تجريها إدارة الأبراج تضيع حقهم في التطوير، أو حتى في التوصل لمبلغ عادل في عملية البيع. لأن شاغلي البيوت الأكبر حجمًا يحصلون على مبالغ مرتفعة لمجموع أمتار مساحة منازلهم، أما السيدات اللواتي يشغلن غرماً صغيرة الحجم في المنطقة فسيحصلون على مبالغ ضئيلة للغاية لا تكفي لإيجاد بديل سكني لهن في منطقة أخرى. وعليه فالكثيرون يبيعون بيوتهم لأقرب مشتر. عقب صراع مُتحت أبوابه منذ قرار بناء الأبراج في عام 1996.

وفي عام 2008 حين أنهارت صحرة الدويقة أصدر رئيس الجمهورية قرارا بإنشاء صندوق تطوير العشوائيات وتم تضمين منطقة رملة بولاق ضمن تلك المناطق، وتحديدًا عشش الكفراوي. وفي عام 2013 صدر قرار بالاستيلاء المؤقت علي الأراضي الواقعة خلف نايل تاورز لمدة ثلاث سنوات.

وكانت الدولة قد أعلنت في أن منطقة رملة بولاق من المناطق التي تحتاج تعاملًا بشكل سريع، ومن المقترح أن يتم التخطيط لتطويرها على خطى ما تم في مثلث ماسبيرو، مضافًا أن منطقة الإيواء ستكون بمنشأة ناصر، وسيتم تشكيل لجنة علمية لتحديد المبان التي تحتاج لإزالة فورية لما تمثله من خطورة على حياة سكانها وسيتم تسكين السكان في مدينة 6 أكتوبر.⁷⁴

غير أن القضاء الإداري في العام ذاته حكم بوقف تنفيذ ذلك القرار استنادًا علي أن القرار مثل انحرافًا بالسلطة بعيدًا عن غاياتها وانتفاء مفهوم المصلحة العامة.⁷⁵

والحقيقة بتطبيق القيود السابق ذكرها علي السلطة في نزع الملكية للمنفعة العامة علي تلك النماذج السابق ذكرها، وعلي الرغم من اختلاف مفهوم المنفعة العامة باختلاف رؤية السلطة السياسية في مصر دون وضع معيار واضح لها يمكن الرجوع إليه، بل إن القانون أوكل المهمة لرئيس الجمهورية أو الوزير المختص لتحديد ما يراه منفعة عامة - علي أن يكون ذلك في إطار المشروعية ورقابة القضاء الإداري - نجد أن السلطة التنفيذية عادة ما يختلط عليها الأمر بين ما تلتزمه الضرورة الواقعية والنفع العام من انتزاع الملكية استثناءً وبين أن تنتهج الدولة هذا النهج مظنة أن الهدف الأساسي من استخدام السلطة والغرض منها هو التكسب والربح ولو كان علي حساب حقوق استقرت وهي أجدر بحمايتها فكانت قراراتها إما سبب للجدل وأحيانًا الصدام مع الملاك لاستشعارهم انعدام العدالة أو تسقط في حماة الخطأ القانوني فيكون مسيرها الإلغاء والوقف قضاءً.

جزر النيل (الوراق، القرصاية، الذهب)

جزر النيل هي واحد من أكثر الملفات أهمية في الآونة الأخيرة، وذلك لموقعها المميز في وسط النيل بالعاصمة القاهرة بالقرب من كل المصالح العامة والخاصة وارتفاع أسعار الأراضي.

يقترَب عدد جزر النيل، حسب تقديرات متفاوتة، من نحو 300 جزيرة. تعترف الحكومة بـ 144 جزيرة منها، حيث صنفتها كمحميات طبيعية. منها 95 جزيرة بالوجه القبلي تبلغ جملة مساحتها 32500 فدان، ويحوى فرع رشيد 30 جزيرة بجملة مساحة 3400 فدان، ويحوى فرع دمياط 19 جزيرة بجملة مساحة 1250 فدان.

تتميز الجُزر النيلية في مصر بوجود نباتات طبيعية ومحاصيل زراعية عديدة، كالقمح والبرسيم والشعير والكرنب والجرجير والطماطم والقلقاس والبادنجان والكوسا والخيار والفجل والقرنبيط والبصل والثوم والقطن والذرة البيضاء وقصب السكر والأرز والكثير من الفواكه.

لا يوجد حصر مُحدد بعدد الجُزر النيلية في مصر، وهو ما يؤكد غياب الرؤية الاستراتيجية للمسؤولين الحكوميين عن أهمية تلك الجُزر، ففي حين تُشير تقارير معهد بحوث النيل أن مصر تمتلك 128 جزيرة فقط، تُشير تقارير الهيئة العامة للمساحة أنها 181 جزيرة، ويُقدرها معهد بحوث الأراضي والمياه بحوالى 209 جزر. كما أوضحت تقارير للجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء أن عدد الجزر حوالى 163 جزيرة، فى حين تؤكد وزارة الموارد المائية أن عدد الجُزر النيلية فى مصر 197 جزيرة.

ووفقاً لسجلات الحكومة الرسمية، فإن عدد الجزر النيلية فى مصر يُقدر فقط بـ 144 جزيرة، تبلغ مساحتها حوالى 37 ألفاً و150 فداناً، أى ما يعادل 160 كيلومتراً من أجود الأراضي الزراعية وأخصبها، منها 95 جزيرة توجد فى المنطقة ما بين أسوان جنوباً إلى القناطر شمالاً بمساحة تقدر بنحو 32 ألفاً و500 فدان، فى حين يوجد 19 جزيرة على طول فرع دمياط تبلغ مساحتها ألفاً و250 فداناً، أما فرع رشيد فيوجد به نحو 30 جزيرة تبلغ مساحتها 3,400 فدان.

ويعود السبب الرئيسى فى تباين عدد الجُزر النيلية فى مصر إلى قرار مجلس رقم 1969 لعام 1998 الذى حدد عددها بـ 144 جزيرة، واعتبرها محميات طبيعية، على جانب آخر، يؤكد خبراء فى الشؤون البيئية والأراضي والمياه والزراعة، أن جُزر النيل المصرية تصل إلى ما يُقارب 300 جزيرة، وأن الحكومة أصدرت هذا الرقم لتُغطى على تعدى رجال الأعمال على مجموعة من الجُزر المصرية.

جزيرة الوراق

تزيد مساحة جزيرة الوراق عن 1,400 فدان ويقطنها حوالى تسعون ألف شخص فى عشرات الالاف من المنازل البعض منها بدون ترخيص ويكون الوصول للجزيرة عبر المراكب وتدعى الدولة أن الأرض مملوكة للدولة بالمخالفة للقانون وتقع جزيرة الوراق فى حي الوراق التابع لمحافظة الجيزة وهى واحدة من بين 255 جزيرة على مستوى الجمهورية، وهى أكبرها من حيث المساحة.

وتتميز جزيرة الوراق بموقعها الفريد حيث تقع فى قلب نهر النيل، يحدها محافظة القليوبية من الشمال والقاهرة من الشرق والجيزة من الجنوب، وكانت تعتبر محمية طبيعية حتى الشهر الماضى حين خُرجت من المحميات الطبيعية بقرار من رئيس الوزراء شريف إسماعيل.

فالمهندس شريف إسماعيل أصدر قراراً باستبعاد عدد من الجزر، وعددها 17، من تطبيق قرار رئيس الوزراء رقم 1969 لسنة 1998 الخاص بإنشاء محميات طبيعية.

فتضمن ذلك القرار قائمة من الجزر، هى: وردان الكبرى، ووردان الصغرى، والقيراطيين، وأبو غالب، وأبو عوض، وأم دينار، والذهب، والقرصاية، والوراق، وكفر بركات، والرقعة، وحلوان البلد، والشوبك البحرية، والعياط، وكفر الرفاعى، والديسمى والكريمات.

وعن الإجراء المتخذ بشأن هذه الجزر، تضمن القرار إعلان هذه الجزر مناطق إدارة بيئية. على أن يكون دور وزارة البيئة وأجهزتها معاونة الجهات المختصة في وضع الضوابط والشروط البيئية للأنشطة الواقعة عليها. ويقول أهالي الوراق إن الدولة لا تملك إلا 30 فداناً في الجزيرة، و30 فداناً ملك لوزارة الأوقاف، ويسكن الأهالي على خمسة أفدنة.

تعود بدايات أزمة جزيرة الوراق إلى قرار الدكتور عاطف عبيد، رئيس مجلس الوزراء الأسبق، بتحويل جزيرتي "الوراق والذهب" إلى منافع عامة عام 2000. فيما حصل الأهالي على حكم قضائي عام 2002 يقضي بأحقيتهم في أراضيهم.

وفي عام 2010 أصدرت حكومة أحمد نظيف قراراً بترسيم وتوقيع الحدود الإدارية النهائية لخمس محافظات، جاء من ضمنها جزيرة الوراق بمحافظة الجيزة. وقررت الحكومة وضع خطة لتطويرها، وصدر كذلك قرار باعتبار الوراق تابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التابعة لوزارة الإسكان لتطويرها كمجتمع عمراني ويرى السكان أن الهدف هو نزع ملكيتهم عن الجزيرة وإخلؤها.^{76 77}

جزيرة القرصاية

تعد جزيرة القرصاية البالغة مساحتها حوالي 139 فداناً، جزءاً من جزيرة الذهب الواقعة في محافظة الجيزة وتتبعها إدارياً، ويبلغ عدد سكانها حوالي 5 آلاف نسمة يعملون كفلاحين وصيادين وموظفين، والذين يتركز معظمهم في الجهة القبليّة، بينما تضم الجهة البحرية للجزيرة أراضي زراعية، ويحوز بعضهم قطع محدودة المساحة من تلك الأراضي الزراعية بموجب عقود انتفاع وإيجار تُجدد بعد وفائهم بالتزاماتهم لا يقل عدد سكانها عن ألفي نسمة بنوا معيشتهم على نشاط اقتصادي بسيط قائم في معظمه على الإنتاج الزراعي والحيواني والسمكي من هذه الأرض.

ووورد عن القوات المسلحة قولها أن هناك مساحة بتلك الجزيرة موثقة لصالح الجيش بعقد رقم 1967 بتاريخ 2010/7/2 بناء على أوامر للأمانة العامة لوزارة الدفاع بترتيب تواجد أحد عناصر القوات المسلحة بالمساحات الخالية الغير منزوعة ومنع أية تواجدات لأوضاع يد جديدة أو إقامة أي منشآت عليها.

كما ادعت بعض الجهات ورود جزيرة القرصاية ضمن قرار من وزارة الدفاع بتحديد أراضي جزيرة القرصاية كمناطق عسكرية ذات بعد استراتيجي رقم 157 لسنة 2001 من الأراضي الصحراوية وقد نشب النزاع عام 2007 بين جهات إدارية مختلفة منها رئاسة الوزراء ومحافظة الجيزة ووزارة الدفاع وأهالي جزيرة القرصاية بسبب رغبة الدولة في تطوير المنطقة سياحياً وإخلاء الجزيرة نتيجة لذلك.

واستمر صراع المؤسسات والأهالي فلجأ الأهالي لدعوي إلغاء القرار الإداري السابق ذكره إلا أن أصدرت المحكمة الإدارية العليا، حكماً نهائياً ملزماً لمجلس الوزراء ووزارة الزراعة، بعدم إخلاء جزيرة القرصاية من سكانها، وقضت في الجلسة التي عقدت برئاسة المستشار محمد الحسيني، رئيس مجلس الدولة، برفض طعن الحكومة على حكم محكمة القضاء الإداري الذي أكد أحقية أهالي الجزيرة في البقاء بمساكنهم.

وقالت المحكمة في أسباب حكمها إن رقابة المحكمة الإدارية العليا هي رقابة مشروعة تهدف إلى حماية الوضع الحالي للجزيرة، وهو ما يكون معه قرار الجهة الإدارية المتمثلة في رئيس مجلس الوزراء بالامتناع عن تقرير حق الانتفاع لساكني الجزيرة من أفراد الشعب مخالفاً للقانون، وذلك حفاظاً على استقرارهم وضماناً لأمنهم، وحمايةً للسلام الاجتماعي.

وأضافت المحكمة أنها شيدت قضاءها على أن الدستور أعطى المواطن الحق فى السكن والعمل، باعتبارهما من الحقوق الأساسية، وأبدى اهتماما بالغا بكرامة المواطن باعتبارها انعكاساً طبيعياً لكرامة الوطن، ولكونها حجر الأساس الذى تقوم عليه الجماعة الوطنية المصرية، وأن ملكية الدولة تشارك ملكية الأفراد فى تحقيق السلام الاجتماعى لأفراد المجتمع، وتدعيم رابطة الولاء والانتماء.⁷⁸

80 79

جزيرة الذهب

جزيرة الذهب تبلغ مساحتها 650 فدانا مقسمة إلى عزب شرقية وقبيلية وغربية ويبلغ عدد سكانها قرابة 20 ألف نسمة، ترجع نشأتها إلى مائة عام أو أكثر، يمتن سكان الجزيرة الزراعة التي لا يعرفون غيرها في كسب قوت يومهم. ويعيش أهلها بين الهدوء والهواء النقي بعيداً عن الحضر اما عن شكل الجزيرة فهي عبارة عن أرض زراعية، لذلك تنعدم فيها وسائل التنقل والمواصلات، فيتنقل الأهالي مشياً أو على الحمير، لأن السيارات لا تستطيع العبور في المكان.

واللافت للنظر أن مشكلاتها تكاد تتطابق مع مشكلات جزيرة الوراق، فلا يوجد لها أي مدخل أو طريق إلا عبر النيل، باستخدام 4 معديات لنقل الركاب، مقسمة على جانبي الجزيرة، من ناحية الجزيرة، وواحدة من ناحية كورنيش المعادى، بينما توجد عبارة واحدة لنقل السيارات، وتعمل هذه المعديات 24 ساعة يومياً ويعبر الأهالي عن رفضهم التام لتنفيذ أية قرارات إزالة تصدر بحقهم أو الترحيل من الجزيرة مهما حدث.

المبحث الثاني: تهديدات حيازة الملكية

يمكن تعريف الحيازة بأنها وضع مادي به يسيطر الشخص سيطرة فعلية على شيء يجوز التعامل فيه وقد اتخذ المشرع من الحيازة وسيلة لإثبات حق الملكية ذلك أن الحيازة من حيث الآثار التي تترتب عليها تصلح قرينة على الملكية وتكسب الملكية فعلاً بالتقادم الطويل في العقار وقد أوضح القانون المدني في المادتين 949، 956 شروط كسب الحيازة وزوالها فاشتراط في الحيازة حتى تحدث أثرها القانوني أن تكون هادئة وظاهرة في غير غموض ومستمرة وأن تكون بنية التملك وليس على سبيل التسامح أو الإباحة، فإذا ما توافرت الحيازة بشروطها القانونية واستمرت لمدة خمس عشرة سنة ترتب عليها اكتساب الملكية بالتقادم المكسب.

ويتضح من ذلك أن الحيازة لها عنصران، فعنصر مادي يقتضى السيطرة الفعلية على الشيء الذى يجوز التعامل فيه، وعنصر معنوي يستلزم نية اكتساب حق على هذا الشيء، فالحيازة القانونية هي التي يجتمع لحائزها العنصرين المادي والمعنوي وتكون خالية من عيوب الحيازة.

وقد نصت المادة 949 من القانون المدني على أن الحيازة لا تقوم وذا اقترنت بإكراه أو حصلت خفية أو كان فيها لبس فلا يكون لها أثر قبل من وقع عليه الإكراه أو أخفيت عنه الحيازة أو ألتبس عليه أمرها إلا من الوقت الذي تزول فيه هذه العيوب كما نصت الكادة 956 من القانون ذاته على زوال الحيازة إذا تخلى الحائز عن سيطرته الفعلية على الحق أو إذا فقد هذه السيطرة بأية طريقة أخرى كما أوضحت المادة 968 من القانون المدني آثار الحيازة القانونية كسبب لكسب الملكية بالتقادم فنصت على أن من حاز منقولاً أو عقاراً دون أن يكون مالكاً له أو حاز حقاً عينياً على منقول أو عقار دون أن يكون هذا الحق خاصاً به كان له أن يكسب ملكية الشيء أو الحق العيني إذا استمرت حيازته دون انقطاع خمس عشرة سنة.⁸¹

وقد تكون تلك الحيازة مؤقتة أو ناقصة فتتوافر الحيازة في شقها المادي فقط دون المعنوي حيث تكون عبارة عن مجموعة من الأفعال المادية التي يقوم بها الشخص على شيء دون أن يكون صاحبه أو مالكه ودون أن يظهر عليه بهذا المظهر ولذلك فقط سميت بالحيازة الناقصة لنقصانها العنصر المعنوي واقتصرها فقط على العنصر المادي فحسب أو حيازة تامة حين يحدث السيطرة الفعلية على الشيء ومباشرة سلطات المالك أو مدعي ملكيته مع توافر نية الاستئثار به كمالك.⁸² وهناك قاعدة عامة أن الأموال العامة لا يصح أن تكون محلاً لحق خاص ومن ثم لا تخضع للحيازة.⁸³

و اتجهت الدولة في اللونة الأخيرة لحصر الأراضي التي تكون في حيازة المواطنين بغرض التملك بهدف التعامل معها إما بتقنين أو ضاع أصحابها وفق القانون أو انتزاعها من أيديهم عن طريق الأجهزة المختصة وبالأخص الأراضي المملوكة من قبل رجال الأعمال فشكّلت الدولة لجنة لسحب الأراضي المخالفة على طريقي مصر إسماعيلية والإسكندرية الصحراوي ووادي النطرون بالبحيرة وطريق القطامية السويس برئاسة المهندس إبراهيم محلب. ولجأ المواطنون إلي سادات القضاء لمعارضة قرارات اللجنة كما طالب البعض بإعادة تسعير الأرض.

و كشفت الدعاوى والتي تجاوزت 20 دعوى ضد رئيس الجمهورية والمهندس إبراهيم محلب رئيس لجنة استرداد الأراضي، أنهم يمتلكون قطع الأراضي بالجمعيات التعاونية الزراعية بموجب عقد بيع من خلال قرار تخصيص صادر من الهيئة العامة لمشروعات التعمير، وأن أعضاء الجمعيات سددوا الأقساط المستحقة وفقاً لما قرره الهيئة عام 1996، كما أن القرار الجمهوري الصادر بتقنين أوضاع اليد لم يراع الاختلاف بين أوضاع الأعضاء، فالبعض يمتلك عقود بيع والبعض مخصص له قطع الأراضي، وبناء عليه فإن هناك تعسفاً من قبل اللجنة في تسوية حالات التقنين، إضافة إلى المخاللة في تقدير فروق الأسعار التي تطالب الأعضاء بدفعها.

وكانت اللجنة قد انتهت إلي أن قيمة مستحقات الدولة على طريق القاهرة – الإسكندرية 35 مليار جنيه بإجمالي 79 شركة مخالفة، على رأسها منتجج ”السليمانية“ الذي تم تخصيصه لشركة السليمانية، على قطعتين، الأولى على مساحة 2025 فداناً، والثانية 750 فداناً، وأن العقد ينص على البناء على مساحة 79 فداناً من المساحة الإجمالية البالغة 2775 فداناً، بينما قام المنتفع بالبناء على كامل المساحة طبقاً للحصر الفعلي، فيما قدر التقرير جملة مستحقات الدولة على صاحب المنتجج بـ 2 مليار جنيه.

ومن بين قائمة الشركات التي تورطت في تغيير النشاط به، وترفض سداد مستحقات الدولة هي شركات ”الوصل، بيراميدز، سوزي لاند، ساندوريني، صن ست، الاتحادية للاستثمار العقاري، إيست دريم فارمرز، المتحدة لتعمير وتنمية الصحراء فيردى، المجموعة الأولى للاستثمار والتطوير، وادي النخيل، أميمة عبدالفتاح إدريس، ومصر الخضراء - كاسكاد، إيمكو مصر، والفتوح للتنمية الزراعية، والصديق لاستصلاح الأراضي والثروة السمكية، والعزيرية مشروع مشارف، والريف الأوروبي، وأراضي أوراسكوم بالكيلو تسعة ونصف بالطريق القديم المعادي- العين السخنة لإستخدامها كمخازن للشركة، وأراضي جمعية أحمد عرابي بطريق مصر الاسماعيلية الصحراوي، وأراضي صادق السويدي بالحزام الأخضر.“⁸⁴

وكانت الدولة قد اتجهت لتقنين وضع اليد أو الحيازة للمواطنين فأصدرت عدة قوانين في ذلك الشأن، وكانت بداية ذلك عام 2009 في عهد حكومة أحمد نظيف حين صدر قرار بالاعتداد بوضع اليد على الأراضي الزراعية أو المستصلحة أو الأراضي الصحراوية أو غيرها من أراضي الفضاء والبناء

المملوكة للدولة إذا ما قدم صاحب الشأن طلبه خلال ستة أشهر من تاريخ صدور هذا القرار على نموذج تعدده الجهة المعنية بالأراضي محل الطلب. يتضمن كافة البيانات عن الطالب والأرض المطلوب تملكها وكافة المستندات والتعاملات التي تفيد في إثبات تاريخ وضع اليد واشترط ألا يكون هناك خلاف أو نزاع على الأراضي صدر بشأنه حكم لصالح الجهة المعنية بالأرض أو أن تكون الأرض مخصصة لمشروع ذي نفع عام وأن يتم تقدير الثمن بواسطة اللجان المختصة بالجهة ذات الولاية وأن يسدد الطالب مقابل الانتفاع الذي تحدده الجهة ذات الولاية خلال فترة وضع اليد وحتى تاريخ تقديم طلبه.

كما تم تعديل قانون قواعد وإجراءات التصرف في أموال الدولة الخاصة عام 2017 أعطي بموجبه للجهة الإدارية المختصة إزالة التعديلات التي تقع على الأراضي الخاضعة لولاياتها بالطريق الإداري على نفقة المخالف، مع جواز التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة والخاضعة لولاياتها بطريق الاتفاق المباشر لواقع اليد الذي قام بالبناء عليها بالفعل، أو لمن قام باستصلاحها أو باستزراعها بالفعل، وذلك بعد موافقة وزارة الدفاع وفق الشروط والقواعد التي تتطلبها شؤون الدفاع عن الدولة.

وتتولي وفق ذلك القانون لجان في كل جهة إدارية مختصة بقرار من الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة أو رئيس الجهاز تضم عناصر فنية ومالية وقانوني بفحص الطلبات والمستندات المقدمة وفقاً لأحكام هذا القانون والبت فيها مع إتاحة الشكوي لذوي الشأن التظلم من قرار اللجنة بعد اعتماده خلال خمسة عشر يوماً من إعلانه لهم إلى ذات اللجنة. ونص القانون علي إصدار اللجنة لقرارها في التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه، دون أن يخل ذلك بحق ذوي الشأن في الطعن على القرار الصادر في هذا الشأن.⁸⁵

المبحث الثالث: الإخلاء القسري (الأماكن الحدودية وسيناء)

يعرف النظام الأساسي لمحكمة الجناية الدولية الإخلاء القسري بأنه نقل الأشخاص المعنيين قسراً من المنطقة التي يتواجدون فيها بصفة مشروعة، بالطرد أو بأي فعل قسري آخر دون مبررات يسمح بها القانون الدولي وهو فعل مجرم في نظر القانون الدولي بإعتباره من الجرائم ضد الإنسانية، كما نص الدستور المصري كذلك علي حظر التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صورته وأشكاله، وأكد علي أن مخالفة ذلك عد جريمة لا تسقط بالتقادم.⁸⁶

وتعدد الأسباب التي من الممكن أن تلجأ فيها لذلك، فبينها ما هو مشروع بإعتباره من إعتبارات الضرورة وبينها ما يكون فيه إجحافاً من السلطة أو تعدياً منها، وتختلف إعتبارات الضرورة فمنها ما هو للمنفعة العامة أو مشروع قومي كقضية النوبة أو ما هو بفعل اضطرابات أمنية أو لضرورة حربية كسيناء وأهالي السويس.

قضية أراضي النوبة

كانت النوبة تمتد بطول 350 كم من الشلال الأول وحتى الشلال الثاني جنوب أسوان بطول نهر النيل من قرية دابود في الشمال وحتى قرية أدندان عند خط عرض 22 درجة عند وادي حلفا، وتم تهجير النوبيين الذين يعيشون في هذه القرى وكان عددهم 17699 أسرة مع بناء السد العالي وكانت النوبة القديمة تضم ثلاثة فروع، ففي الشمال كان يقيم الكنوز ويقومون حالياً في قري البر الغربي ومازالوا محتفظين بالطابع النوبي في العادات والتقاليد وشكل البيوت القديمة وفي الوسط كان

يقيم العرب الذين ينحدرون من أصول عربية وفي الجنوب يقيم (الفدجة) ويقيم أغلبهم حاليا في مركز نصر النوبة في قري علي شكل نصف دائري من قرية بلانة حتي كلابشة.

مر النوبيون بهجرتين كان الأولى مع مع بناء خزان أسوان عام 1902 الذي ارتفع معه منسوب المياه خلف الخزان ليغرق عشر قري نوبية فانتقلوا إلي قري في البر الغربي وإلي مختلف محافظات الجمهورية وبعد ذلك حدثت التعلية الأولى للخزان عام 1912 وارتفع منسوب المياه وأغرق ثماني قري أخرى هي قورته والعلاقي والسيالة والمرقة والمضيق والسبوع ووادي العرب وشاترمه. وبعد ذلك جاءت التعلية الثانية للخزان عام 1933 وأغرقت معها عشر قري أخرى .

وفي الخمسينيات بدأت الدراسات لإقامة السد العالي فكانت الهجرة الثانية حيث تم ترحيل أهالي النوبة خلف السد عام 1963 إلي هضبة كوم أمبو. وتم نقل 42 قرية بنفس أسمائها القديمة وأقيمت وحدات صحية وتعليمية ويشكو النوبيون حاليا من أن البيوت لم تعد تتناسب معهم خاصة أن الأبناء يحتاجون إلي مساكن جديدة فبعد أن كانت تعيش الأسرة في بيت لا تقل مساحته عن الألف متر مربع بخلاف الأرض الواسعة التي كانوا يمتلكونها أصبحت كل أسرة تمتلك بيتا مكونا من حجرة واحدة أو أربع حجرات علي حسب عدد أفرادها.

وتتلخص مطالب النوبيين في سرعة بناء مساكن للمغتربين وتسليمها لهم خلال خطة خمسية وسرعة تسليم أهالي النوبة أراض زراعية للمستحقين تعويضا عن أملاكهم التي تركوها في النوبة القديمة ونطالب بتوزيع 5700 فدان. كما يطالبون أن تيسر لهم الدولة الحصول علي أراضي البناء بأسعار مخفضة نتيجة لظهور أجيال جديدة كما يطالبون بمنحهم الأولوية في الإقامة والتملك في جميع مشروعات الزراعة والإسكان علي ضفاف بحيرة ناصر .

ومر النوبيين في تلك الفترات بالعديد من التشريعات التي تنزع عنهم ملكية الأرض وتجليهم إلي مناطق أخرى وكانت البداية بالقانون رقم 6 لعام 1933 بشأن نزع الملكية التي تسلمتها التعلية الثانية لخزان أسوان والذي حدد ذلك القانون المناطق المراد نزع الملكية وأورد القانون كشفا بقيمة التعويضات مع اعطاء الحق في المعارضة في قيمة التعويض خلال مدة 15 يوما لموعد عرض التعويض والا اعتبرت التعويضات انتهائية. كما صدر القانون لاقم 67 لسنة 1962 والذي حدد المناطق التي تنتزع ملكيتها لتغمرها مياه السد.

وفي شأن تهجير السكن أنشأ جمال عبد الناصر ما يعرف باللجنة الدائمة لمشروع تهجير أهالي النوبة عام 1963 وهي اللجنة المعنية بتولى دراسة احتياجات المشروع ومباشرة تنفيذها علي أن تكون قرارات اللجنة نهائية ونافاذة قبل جميع الوزارات والمؤسسات وفور إنهاء عملها ألغيت تلك اللجنة عام 1969.

مؤخرا نص الدستور المصري علي ضرورة وضع الدولة وتنفيذ مشروعات تعيد سكان النوبة إلي مناطقهم الأصلية خلال عشرة سنوات على النحو الذى ينظمه القانون، غير أن الدولة انتهجت مسلكا مغايرا حين صدر القرار رقم 444 لعام 2014 والذي نص علي ضرورة العمل بالقواعد المرفقة بالقرار لتأمين المناطق المتاخمة للحدود الغربية والجنوبية والشرقية لجمهورية مصر العربية ويمنع ذلك القرار عودة قري نوبية في أماكنها الأصلية التاريخية ويمنع دخول النوبيين لمناطقهم بعد السيطرة عليها من الجيش المصري وتحويلها إلي مناطق عسكرية أو مناطق حدودية ذات بعد استراتيجي بحسب القرار ولا تزال تلك المشكلة لا تجد لها حلا عادلا أو منهيها لها إلي الآن.

أهالي منطقة السويس

في عام 1967 وعلى اثر المعارك العسكرية بين مصر وإسرائيل وبدخول الإسرائيليين إلى سيناء بدأت عمليات تهجير الأهالي فترك الأهالي منازلهم على أمل العودة بعد شهور قليلة لكن الشهور امتدت لسنوات فظل الوضع قائماً إلي عام 1973، وبعد لم يستطع الأهالي العودة تدريجياً الا عند انتهاء المعارك العسكرية في السويس من عام 1974. وكان تهجير الأهالي غير منظم، قامت الدولة بتوفير مواصلات للأهالي غير المقتدرين كما تم صرف إعانات تهجير للمهجرين.

واتخذت الدولة عدة إجراءات قانونية لمواجهة الموقف فصدر القانون رقم 76 لسنة 1969 المعدل بالقانون رقم 48 لسنة 1970 فى شأن إيقاف إجراءات التنفيذ والإجراءات المترتبة على التنازل عن عقود الإيجار والتأجير من الباطن للمهجر من منطقة القناة وسيناء فبعد العدوان الاسرائيلى وإضطرار كثير من سكان محافظات سيناء وبورسعيد والسويس والاسماعيلية إلى هجر مساكنهم والنزوح إلى سائر مدن الجمهورية ولجؤتهم إلى إستئجار مسكن لهم من باطن مستأجرين أصليين دون الحصول على ترخيص من مالكي هذه الأماكن، أرتأى المشرع أن يستثنى التأجير من الباطن والنزول عن الإيجار وترك العين للمهجرين المذكورين من حكم المادة 23/ب من القانون رقم 52 لسنة 1969، فسلب المؤجر رخصة طلب الإخلاء فى هذه الحالة، وشرط ذلك أن يكون حق المستأجر الأصلي قائماً وأن يكون المتنازل إليه أو المستأجر من الباطن من المهجرين من إحدى المحافظات، بحيث تزول عنه هذه الصفة ويصبح متوطناً عادياً عند تنقله من مكان إلى آخر مستغلاً ما أباحه له المشرع من تيسير، إعتبار بأنه يقدر بقدره وفى حدود سد الحاجة الملحة المباشرة فلا تجوز الاستفادة من هذا الإستثناء الميسر كلما وجد مسكناً أكثر ميزة من المسكن الذى إستقر فيه عند التهجير، لأن كان ذلك إلا أنه لا مكان للقول بزوال صفة المهجر فإنه يجب أن يثبت على وجه يقينى إستقراره فى المسكن الذى قطنه عقب التهجير وإستقامة عيشه فيه على وجه معتاد وألا يكون تخليه عن هذا المسكن بسبب إضطرارى يدعو إليه نشدان الإستقرار والبقاء ولكن فعالية صفة المهجر تقتصر على الجهة التى يهجر إليها مباشرة من إحدى المحافظات المشار إليها جمهورية مصر العربية.⁸⁷

وقد ذكرت المذكرة الايضاحية لقانون رقم 89 لعام 1971 أن سبب استثناء المهجرين من أحكام الأجرة بالباطن كون العقود التى أبرمها المهجرين تعد عقود غير رضائية لم تتم بتوافق إرادتين لا تسري عليها أحكام القانون المدني ولا صحيح أركان العقد وشروطه مع ملاحظة أن ظروف العدوان الاستثنائية خلقت وضعاً مكن بعض الملاك بالقرى من المغالاة في الأجرة، استغلالاً لحاجة المهاجرين الملحة إلى السكن.

كما صدرت عدة قوانين متلاحقة أوردت أن إعانة التهجير لا تلغى استحقاق المعاش فحتى حينما عدل قانون التأمين الاجتماعي عام 1981 نص علي عدم المساس بإعانة التهجير.

رفع في إطار الحرب علي الإرهاب

في إطار اشتداد وتيرة الارهاب في سنوات ما بعد حكم جماعة الاخوان المسلمين وفي اطار الالتزام الدستوري الذي أوجب علي الدولة مواجهة تلك الظاهرة فنص الدستور علي التزام الدولة بمواجهة الإرهاب، بكافة صوره وأشكاله، وتعقب مصادر تمويله، وفق برنامج زمني محدد، باعتباره تهديداً للوطن وللمواطنين، مع ضمان الحقوق والحريات العامة وينظم القانون أحكام وإجراءات مكافحة الإرهاب والتعويض العادل عن الأضرار الناجمة عنه.

و في إطار تلك الحرب أعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ في شرق شمال سيناء، والذي ترتب عليه قرار القوات المسلحة بإخلاء الشريط الحدودي بين مصر وقطاع غزة، في المنطقة المحددة شرقاً من تل رفح ماراً بخط الحدود الدولية وحتى العوجة غرباً من غرب العريش وحتى جبل الحلال، وشمالاً من غرب العريش ماراً بساحل البحر وحتى خط الحدود الدولية في رفح، وجنوباً من جبل الحلال وحتى العوجة على خط الحدود الدولية وبدأت عمليات إزالة المنازل المتاخمة للشريط الحدودي بعمق 500 متر وبطول 14 كيلومتراً لمنع تدفق الإرهابيين، كما صدر قرار رقم 366 لسنة 2014 بشأن إعلان حالة الطوارئ بمنطقة محددة من غرب العريش وحتى خط الحدود الدولية برفح مع حظر التجوال بتلك المنطقة، وبدأ تنفيذ بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1957 لسنة 2014، وتوالت قرارات مد الطوارئ في تلك المنطقة بعد ذلك وتعلن الدولة بين الحين والآخر أنها قد قامت بتعويض الاهالي علي خلفية تلك القرارات.

وتتعامل الدولة مع ذلك الإخلاء باعتباره حالة طوارئ، أو مسألة أمن قومي مع التأكيد علي أنه إخلاء طوعي مؤقت بالاتفاق مع الاهالي لمواجهة ظاهرة الارهاب وأن بمجرد الانتهاء من العمليات يتم إعادة الوضع إلي ما هو عليه، وسنري في الفصول الآتية ميف يتعامل الأهالي وأصحاب الحقوق مع هذه التهديدات والاخلات باسبابها وأشكالها المختلفة.

وأخيراً، فبشكل عام يمكن القول أن المواثيق الدولية والقوانين اتفقت علي أن التهجير أو الإخلاء القسري يعد من الجرائم ضد الانسانية وانتهاكا للحقوق المرسة من قبل الدستور والقانون، كما أكدت الاتفاقيات الدولية علي حقوق الشعوب الأصلية في المناطق الخاصة بها، ولا يجوز أن يتم تهجير مجموعة من البشر إلا لاعتبارات الضرورة القصوي دون المساس بحقوقهم في العودة والتعويض العادل الجابر للضرر وعلي أن يكون ذلك وفق مخطط معلن وبجدول زمني محدد، زهز ما قد لا يتوافر أو يحدث أحياناً لاعتبارات واقعية وفي أحيان أخرى تقصيرا من الدولة تجاه حقوق مواطنيها.

المبحث الرابع: مصادرة الأراضي بموجب حكم قضائي

يمكن تعريف المصادرة بأنها هي إجراء الفرض منه تملك الدولة أشياء مضبوطة ذات صلة بالجريمة، وبغير مقابل، وهي عقوبة تكميلية في الجنائيات والجنح إلا إذا نص القانون على غير ذلك، وقد تكون المصادرة وجوبية يقتضيها النظام العام كما قد تكون المصادرة في بعض القوانين الخاصة من قبيل التعويضات المدنية فلا يجوز الحكم بها إلا على شخص ثبتت إدانته وقضي عليه بعقوبة أصلية، وقد تكون المصادرة وجوبية يقتضيها النظام العام، لتعلقها بشيء خارج بطبيعته أو بحكم القانون عن دائرة التعامل، وهي على هذا الاعتبار تدبير وقائي لا مفر من اتخاذه في مواجهة الكافة، كما قد تكون المصادرة في بعض القوانين الخاصة من قبيل التعويضات المدنية إذا نص القانون على أن تؤول الأشياء المصادرة إلى المجني عليه أو إلى خزانة الدولة كتعويض عما سببته الجريمة من إضرار، وهي بوصفها الأول تكون تدبيراً وقائياً على المحكمة أن تحكم به، ما دامت تتعلق بشيء خارج بطبيعته أو لحكم القانون عن دائرة التعامل، وهي بوصفها الثاني توفر للمجني عليه صفة المطالبة بها كتعويض، وأن يتتبع حقه في ذلك أمام جهات التقاضي المختلفة، حتى في حالة الحكم بالبراءة، وهي في الحالتين لا يقضى بها بحسب القاعدة العامة إلا إذا كان الشيء محل المصادرة سبق ضبطه على ذمة الفصل في الدعوى، والعقوبات التبعية أو التكميلية هي الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عليها في المادة 25 من قانون العقوبات والعزل من الوظائف الأميرية ووضع المحكوم عليه تحت مراقبة البوليس، والمصادرة.⁸⁸

وقد تكون المصادرة إدارية أو جنائية والمصادرة الإدارية هي إجراء إداري يقع في حالتين إذا كان الشيء مما يعد صنعه أو استعماله أو بيعه أو عرضه للبيع جريمة في ذاته فلا يجوز الرد في تلك الأحوال وإنما تأمر سلطة التحقيق أو البوليس بالمصادرة - كذلك بالنسبة للأشياء المضبوطة التي لا يطلبها أصحابها في ميعاد ثلاث سنوات من تاريخ انتهاء الدعوى تصبح ملكا للحكومة بغير حاجة إلى حكم بذلك أما المصادرة الجنائية فهي عقوبة لا يجوز توقيفها إلا بمقتضى حكم قضائي في جريمة عقوبتها المصادرة كما سبق الذكر.

ومرت تلك الفكرة بعدة تطورات تشريعية فيبين من استقراء النصوص الدستورية في شأن المصادرة أن المادة 10 من دستور سنة 1923 كانت تنص على أن حظر عقوبة المصادرة العامة للأموال ورددت المادة العاشرة من دستور سنة 1930 هذا النص، ثم جاء دستور سنة 1956 ونصت المادة 57 منه على حظر المصادرة العامة للأموال ولكن شرع عقوبة المصادرة الخاصة علي أن تكون وفق حكما قضائيا وذكر النص ذاته في دستور عام 1971 ويستفاد من هذه النصوص أن دستوري سنة 1923، سنة 1930 لم ينصا على المصادرة الخاصة ووصفا المصادرة العامة بأنها عقوبة، وأن دستوري سنة 1958، سنة 1964 لم يتضمن أي نص في شأن المصادرة سواء العامة أو الخاصة، وأن دستوري سنة 1956، سنة 1971 نصا على نوعي المصادرة العامة والخاصة ولكن دستور سنة 1956 ذكر المصادرة الخاصة كعقوبة بينما أسقط دستور سنة 1971 وصف العقوبة واقتصر على تعبير المصادرة الخاصة.⁸⁹

و بالتالي فإن القانون قد أتاح للدولة المصادرة سواء للأموال أو الأراضي متي كانت متعلقة بجريمة ما وذلك بعد ثبوت الجريمة علي الفاعل وإدانته فهي نزع جبري نهائي للملكية الخاصة لفائدة الدولة على وجه العقوبة ودون عوض أو مقابل وهي بتلك الرابطة تتميز عن نزع الملكية للمنفعة العامة وعن الحجز كتدبير احترازي لغل يد المدين سواء كان مدينا أو اداريا وقد تكون تلك المصادرة مصادرة خاصة أي مصادرة مبلغ من المال يتعلق بجريمة ما أو مصادرة عامة أي لكافة أموال المتهم.

و ينص القانون علي أن المصادرة تشمل الأشياء التي تحصلت من الجريمة، الأشياء التي استعملت في ارتكاب الجريمة، الأشياء التي من شأنها أن تستعمل في ارتكاب الجريمة كما أن هناك حالات تكون فيها المصادرة عقوبة تكميلية وجوبية فعلي الرغم من أن القاعدة في المصادرة كعقوبة تكميلية أنها جوازية، إلا أن المشرع قد نص على اعتبارها وجوبية في حالات معينة. ومن أمثلة ذلك، ما تنص عليه المادة 110 من قانون العقوبات (في مجال الرشوة والجرائم الملحقة بها)، بأنه يحكم في جميع الأحوال بمصادرة ما يدفعه الراشي أو الوسيط على سبيل الرشوة طبقاً للمواد السابقة. قد يتم استعمال المصادرة كتدبير احترازي إذا كانت الأشياء محل المصادرة غير مشروعة في ذاتها أي يجرم القانون التعامل فيها ومن شأنها أن تستعمل في جريمة وتهدف فكرة المصادرة كتدبير الاحترازي واضحة في المصادرة إلي الوقاية من احتمال استعمال للأشياء محل المصادرة في جريمة .

ولعل أشهر القوانين الخاصة بالمصادرة فيما يتعلق بالأراضي هي تلك التي صدرت في ظل عهد ثورة يوليو كقانون رقم 648 لعام 1955 بشأن الأموال المصادرة من قبل محكمة الثورة وأموال الأحزاب المنحلة، وقانون رقم 598 لعام 1953 بشأن أموال أسرة محمد علي المصادرة والتي نص القانون علي تسلمها لها يدعي بإدارة التصفية وقانون رقم 127 لسنة 1956 بشأن تحويل وزارة المالية والاقتصاد سلطة التصرف في الأموال المصادرة وإضافة حصيلتها للإيرادات العام وقانون رقم 119 لعام 1959 بتوزيع الأراضي المصادرة علي صغار الفلاحين.

- 51 الفتوى رقم 6638 - سنة 2 - تاريخ الجلسة 12 / 12 / 1947 - رقم الصفحة 218 - تاريخ الفتوى 22 / 12 / 1947.
- 52 الفتوى رقم 680 - سنة 6 - تاريخ الجلسة 1 / 12 / 1951 - رقم الصفحة 101 - تاريخ الفتوى 12 / 12 / 1951 - رقم الملف 7/3/4.
- 53 الفتوى رقم 604 - سنة 13 - تاريخ الجلسة 19 / 10 / 1958 - رقم الصفحة 1166 - تاريخ الفتوى 19 / 10 / 1958.
- 54 الفتوى رقم 2328 - سنة 11 - تاريخ الجلسة 22 / 10 / 1956 - رقم الصفحة 1155 - تاريخ الفتوى 22 / 10 / 1956.
- 55 الفتوى رقم 969 - سنة 24 - تاريخ الجلسة 22 / 10 / 1969 - رقم الصفحة 1177 - تاريخ الفتوى 3 / 11 / 1969 - رقم الملف 7/1/17.
- 56 الطعن رقم 2178 - لسنة 29 ق - تاريخ الجلسة 9 / 4 / 1988 - مكتب فني 33 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 5.
- 57 الفتوى رقم 969 - سنة 24 - تاريخ الجلسة 22 / 10 / 1969 - رقم الصفحة 1177 - تاريخ الفتوى 3 / 11 / 1969 - رقم الملف 7/1/17.
- 58 الفتوى رقم 620 - سنة 2015 - تاريخ الجلسة 19 / 9 / 2015 - تاريخ الفتوى 19 / 9 / 2015 - رقم الملف 32 / 2 / 4245.
- 59 الطعن رقم 1 - لسنة 4 ق - تاريخ الجلسة 1 / 2 / 1975 - مكتب فني 1، رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 203.
- 60 الفتوى رقم 589 - سنة 2015 - تاريخ الجلسة 5 / 9 / 2015 - تاريخ الفتوى 5 / 9 / 2015 - رقم الملف 58 / 1 / 281.
- 61 الطعن رقم 1 - لسنة 4 ق - تاريخ الجلسة 1 / 2 / 1975 - مكتب فني 1 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 203.
- 62 الفتوى رقم 2562 - سنة 11 - تاريخ الجلسة 7 / 8 / 1957 - رقم الصفحة 1164 - تاريخ الفتوى 7 / 8 / 1957.
- 63 الطعن رقم 7486 - لسنة 76 ق - تاريخ الجلسة 22 / 2 / 2010.
- 64 الفتوى رقم 340 - سنة 50 - تاريخ الجلسة 13 / 3 / 1996 - رقم الصفحة 348 - تاريخ الفتوى 11 / 5 / 1996 - رقم الملف 86/3/901.
- 65 الفتوى رقم 96 - سنة 18 - تاريخ الجلسة 15 / 1 / 1964 - رقم الصفحة 369 - تاريخ الفتوى 3 / 2 / 1964.
- 66 منحة العدالة الاجتماعية، **الجمهورية الأولى: المصري في سدة الحكم، عبد الناصر والجمهير، 2019.**
- 67 جمهورية مصر العربية - قانون رقم 241 لسنة 1953 بشأن تعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم 178 لسنة 1952 الخاص بالإصلاح الزراعي، بتاريخ 1953/5/14.
- 68 جمهورية مصر العربية - قانون رقم 178 لسنة 1952 بشأن الإصلاح الزراعي، بتاريخ 9-9-1952.
- 69 جمهورية مصر العربية - قانون رقم 50 لسنة 1969 بشأن تعيين حد أقصى لملكية الأسرة والفرد في الأراضي الزراعية وما في حكمها، بتاريخ 8-18-1969.
- 70 قرار رئيس الجمهورية رقم 614 لسنة 1962 نشر بتاريخ 12 / 02 / 1962 بشأن تنظيم وزارة الإصلاح الزراعي وإصلاح الأراضي.
- 71 قرار رئيس الجمهورية رقم 934 لسنة 1969 نشر بتاريخ 03 / 07 / 1969 العنوان: تخفيض ملكية الأرض إلى 100 فدان كحد أقصى.
- 72 أخبار اليوم، " **الجزام الأخط: صراع بين الملك والحكومة**، " 2016، وصدى البلد، " **الإسكان تقرر التصالح مع ملك الجزام الأخط**، " 2016.
- 73 قرار محافظ القاهرة رقم 1790 لسنة 2015 بشأن إعلان منطقة مثلث ماسيرو منطقة إعادة تخطيط بحدودها الواردة تفصيلاً بعرض الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية، الوقائع المصرية، العدد 87، بتاريخ 16-4-2015.
- 74 قرار محافظ القاهرة رقم 8993 لسنة 2011 بشأن إصدار قرار استيلاء مؤقت للأرض الواقعة بها عشوائيات نيل تورز حي بولاق أبو العلاء - محافظة القاهرة، الوقائع المصرية العدد 142 - بتاريخ 20-6-2012.
- 75 اليوم السابع، " **ملف تطوير رمة بولاق وماسيرو حائر بين الإسكان والتطوير الحضري**، " 2014.
- 76 بي بي سي العربية، " **كثافة جزيرة الوراق المصرية**، " 2017.
- 77 الجورنال، " **مصر غامض ينتظر أهالي الوراق بعد تسمية الجزيرة للمحتمات العمرانية**، " 2018.
- 78 الحرة، " **مصر.. ماذا ينتظر جزيرة الوراق؟** " 2018.
- 79 المصري اليوم، " **صراع الجزيرة الصامدة والعسكر**، " 2013.
- 80 فيتو، " **القرصانية: الجزيرة المنسية**، " 2014.
- 81 المصري اليوم، " **المحكمة الإدارية العليا تلزم الحكومة بعدم إخلاء جزيرة القرصانية من سكانها**، " 2010.
- 82 محكمة النقض المدني - الدائرة المدنية والتجارية - الطعن رقم 2773 - لسنة 62 قانونية - تاريخ الجلسة 29 / 4 / 1993 - مكتب فني 44 - رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 313.
- 83 المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 137 - لسنة 18 قانونية - تاريخ الجلسة 18 / 12 / 1973 - مكتب فني 19 - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 59.
- 84 محمد الشافعي أبو راس، **القضاء الإداري**، القاهرة: عالم الكتب، 1981، ص. 302.
- 85 صوت الأمة، " **أراضي رجال الأعمال: مصر مش طابونة**، " 2017.
- 86 قرار مجلس الوزراء رقم 2843 لسنة 2009 بشأن ضوابط تقنين وضع اليد على الأراضي المملوكة للدولة، وقانون رقم 144 لسنة 2017 بشأن بعض قواعد وإجراءات التصرف في أملاك الدولة الخاصة.
- 87 قانون رقم 67 لسنة 1962 بشأن نزع ملكية الأراضي التي تغمرها مياه السد العالي، نشر بالجريدة الرسمية العدد 58 بتاريخ 10-3-1962، وقانون رقم 162 لسنة 1963 بشأن إنشاء اللجنة الدائمة لمشروع تهجير أهالي بلاد النوبة وتحديد اختصاصها، وقرار رئيس الجمهورية رقم 838 لسنة 1969 بشأن إلغاء اللجنة الدائمة لتهجير أهالي بلاد النوبة.
- 88 محكمة النقض المدني - الدائرة المدنية والتجارية - الطعن رقم 647 - لسنة 43 قانونية - تاريخ الجلسة 1-6-1977 - مكتب فني 28 - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 1340.
- 89 محكمة النقض المدني - الدائرة المدنية والتجارية - الطعن رقم 647 - لسنة 43 ق - تاريخ الجلسة 1 / 6 / 1977 - مكتب فني 28 رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 1340، والطعن رقم 577 - لسنة 44 ق - تاريخ الجلسة 24 / 5 / 1978 - مكتب فني 29 رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 1324، وقرار رئيس الجمهورية رقم 934 لسنة 1969 بشأن الإعانات والرواتب التي تصرف للعائدين من غزة وسيناء والمهجريين من منطقة القنال، والقرار الجمهوري رقم 1284 لسنة 1968 بشأن استمرار صرف مرتب الإقامة والراتب الإضافي للعاملين للعائدين من سيناء والمهجريين من منطقة القناة، وقرار الوزير المقيم بمنطقة القناة رقم 1 لسنة 1967 والقرار المعدل له رقم 2 لسنة 1967 بشأن منح مقابل تهجير للعاملين بمنطقة القناة الذين يقومون بتهجير أسرهم إلى خارجها، وقانون رقم 61 لسنة 1981 بشأن زيادة المعاشات وتعديل بعض أحكام قوانين التأمين الاجتماعي.

الفصل الثالث:

الآليات القانونية في مواجهة التعديت على حقوق الحيابة والملكية

هناك محوران للتصدي لظاهرة التعديت على حقوق الحيابة والملكية أولاهما الإصلاح التشريعي للقانون المعالج لنزع الملكيات وثانيهما هو حفظ الحقوق من خلال اليات قانونية على رأسها التقاضي.

أولاً، عن الإصلاح التشريعي

تقوم الدولة الحديثة في الفلسفة السياسية والقانونية الحديثة على فكرة سيادة القانون والفصل بين السلطات الدولة الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فصلاً يؤدي إلى توازن السلطات وتعاونها في تأدية وظائفها لتحقيق الصالح العام.

وأسندت إلى السلطة التشريعية بصفة أساسية مهمة إصدار القوانين، باعتبار أنه ممثلاً عن الشعب سواء في تلك المهمة أو في الرقابة على السلطة التنفيذية في استخدام ما يخول لها من سلطات فبموجب الدستور تلك هي المسؤولية المعتادة لأعضاء البرلمانات المصرية المتعاقبة منذ بدء الحياة النيابية عام 1923، والتي تنقسم إلى ممارسة السلطة التشريعية وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ومباشرة احتياجات الدوائر.⁹⁰

وفي ذلك الإطار فإن مواجهة التعديت على حق الملكية سواء باسم المنفعة العامة أو لسبب غير ذلك قد يبدأ أولاً بتعريف المفهوم القانوني للتشريع والسلطة المخولة بموجب القانون للسلطة التشريعية والتنفيذية لممارسة تلك السلطة ودراسة كيفية إصلاح التشريعات أو تقويمها وتصحيح مسارها قانوناً لتحقيق التوازن المفترض بين المفهومين والمراد تحقيقه.

دور السلطة التشريعية الممنوحة لمجلس النواب

تنص المادة 101 من دستور جمهورية مصر العربية لعام 2014 على تولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية على النحو المبين في الدستور فسن القوانين عمل تشريعي تختص به الهيئة التشريعية التي تتمثل في مجلس الشعب الأصل أن تتولى هذه الهيئة بنفسها سلطة التشريع على مقتضى القواعد المقررة من الدستور، ولا تمارس السلطة التنفيذية تلك السلطة إلا استثناءً وفي حالات بعينها ذكرت على سبيل الحصر.

وحصر السلطة التشريعية بهيئة واحد هي مجلس النواب من الناحية القانونية مؤداه ان المجلس وحده يمارس سلطة التشريع فهو الجهاز الذي يمتلك الإرادة القانونية الكافية واللازمة لخلق القوانين والتشريعات.

حدود السلطة التشريعية الممنوحة لمجلس النواب

عمل المشرع أو مجلس النواب هو أن يفاضل بين البدائل، ويرجح على ضوء الموازنة التي يجريها ما يراه من المصالح أجدر بالحماية، وأولى بالرعاية، وفقاً لأحكام الدستور، مستهدياً في ذلك بوجه خاص بالقيم التي تنحاز إليها الجماعة في مرحلة بذاتها من مراحل تطورها.

ويمكن الاستنتاج من ذلك أن سلطة المشرع التقديرية في التشريع المشرع فى مجال تنظيم الحقوق حددها هو قواعد الدستور التى تفرض بضوابطها حدودا لا يجوز للمشرع أن يتخطاها، ذلك أن الدستور لا يكفل للحقوق التى نص عليها الحماية من جوانبها النظرية، وإنما يؤكد فعاليتها من خلال توفيره لضماناتها بما يحول بين المشرع وإهدار هذه الحقوق أو تهوينها.

وبمراعاة أن القيود التى يفرضها الدستور على حق الملكية للحد من إطلاقها، لا تعتبر مقصودة لذاتها، بل غايتها خير الفرد والجماعة، وبتطبيق ما سبق ذكره على حق الملكية وتنظيمها خاصة فى إطار نزاعها للمنفعة العامة نجد فقدان الكثير من الأسس التى يجب على أساسها سن قانون متوازن يعرف معنى المنفعة العامة ويضع معيار وحد للإستخدام السلطة لنزع الملكية بالقدر الكافى لحماية وصون تلك الملكيات وتحقيق توازن بين الصالح العام وصالح الأفراد فقد وقعت أغلب القوانين التى عالجت ذلك الموضوع تشريعى فى تلك المعضلة.⁹¹

رقابة البرلمان على عمل السلطة التنفيذية والتمييز بين القرارات الواجب الرجوع فيها لمجلس الشعب والقرارات النافذة بمجرد صدورها للبرلمان عدة وظائف أهمها

1. الوظيفة التشريعية:

تكمن الوظيفة التشريعية بسن القوانين اللازمة للدولة، فالسلطة التشريعية تقر القوانين المقترحة من قبل الحكومة، أو تُشارك فى عملية اقتراح القوانين مع الحكومة، ولكن عملية التصويت على مشروع القانون لإقراره تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية وحددها، لا تشاطرها فيها أى سلطة أخرى من حيث المبدأ، إذ تتولى السلطة التنفيذية مهمة التصديق على القانون بعد سنّه، ثم إصداره ونشره.

2. تمثيل الشعب أمام الحكومة:

يمثل البرلمان الشعب كمسؤولين منتخبين، وذلك عن طريق الاستماع والتحدث عن وجهات نظر أولئك الذين انتخبوهم للسلطة أو المنصب. ويمثل تطلعات الناخبين والمشاركة فى المناقشات التى تُعطي أهمية لرغبات المواطنين وإرادتهم.

وتعرف الأحكام القضائية القانون بأنه كل قاعدة عامة مجردة أيا كان مصدرها، سواء أكان هذا المصدر نصا دستوريا أم تشريعا تقرره السلطة التشريعية المختصة بذلك، أم قرارا إداريا تنظيميا، وسواء أكان القرار الإدارى التنظيمى صدر فى شكل قرار جمهورى أو قرار وزارى ممن يملكه، أو كان قد صدر فيما سبق بمرسوم أو بقرار من مجلس الوزراء أو بقرار وزارى كما يندرج تحت ذلك التعريف كافة التشريعات سواء كانت صادرة من السلطة التشريعية أم من السلطة التنفيذية عملاً بالتفويض الصادر إليها، فهى وسائل يتدخل بها المشرع لتحقيق أغراض بذواتها يتوخى ضمانها، فلكل حق أو ضاعاً يقتضيها، وآثاراً يرتبها فىجب أن ترتبط النصوص القانونية عقلاً بأهدافها باعتبارها وسائل صاغها المشرع لتحقيقها فإذا انفصم إتصال هذه النصوص بأهدافها، أو كانت الأغراض التى تنفيها غير مشروعة، شابها بذلك عيب مخالفتها للدستور.⁹²

3. الوظيفة الرقابية:

تتمثل الوظيفة الرقابية بمساءلة السلطة التنفيذية حول أعمالها، وضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعّالة، وإلى جانب وظيفته التشريعية، يتمكّن البرلمان من تحقيق توازن القوى وتعزيز دوره كمدافع عن المصلحة العامة، ففي الأنظمة الديمقراطية القديمة والحديثة يتمتع البرلمان بالسلطة التى تخوّله الإشراف على الحكومة من خلال عدد من الأدوات والآليات، غالباً ما يتم تحديدها من خلال الدستور ونصوص تنظيمية كالأنظمة الداخلية للبرلمان، وتقوم الطريقة التى يمكن للبرلمان من خلالها استخدام صلاحياته الرقابية على وجود إطار قانونى يعزز موقفه كمؤسسة رقابية، ويضمن له سلطته واستقلالته فى إطار النظام السياسى.

ورقابة البرلمان هي رقابة لاحقة سواء علي ما يصدر من قرارات من قبل السلطة التنفيذية أو علي تنفيذ السلطة التنفيذية للقوانين الصادرة منه بموجب السلطة المخولة له دستوريا، وهي لتحقيق ذلك الغرض يمتلك العديد من الأدوات التي من شأنها ردع السلطة التنفيذية متي كان ذلك ضروريا لتقويمها في استخدام سلطاتها.

والإصلاح التشريعي في شأن نزع الملكية للمنفعة العامة يجب أن يتم علي محورين أولاها هو إصلاح البرلمان وضمان تفعيل سلطته التقديرية في الموازنة بين صالح الأفراد والدولة عند التشريع وإقرار القوانين كي يكفل كالحماية القانونية للزمة للحقوق والمنفعة العامة المرجوة ويضمن عدم إساءة استخدام السلطة والحفاظ علي السلم والأمن الاجتماعيين، والمحرك الثاني هو تفعيل الرقابة البرلمانية وتحقيق أهدافها أولا للتخفيف عن كاهل الرقابة القضائية علي السلطة التنفيذية وثانيا لضمان التزام السلطة التنفيذية بغاية القوانين المشرعة وتمثيلا للشعب الذي اختارهم لتلك المهمة.

سلطة التشريع المخولة للسلطة التنفيذية

القرارات بقوانين

إن كان الدستور قد أناط بالسلطة التشريعية كأصل عام إلا أنه نظرا لما قد يطرأ في غيبة مجلس الشعب من ظروف توجب سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير، فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية في بعض الحالات أن يصدر في شأنها قرارات لها قوة القانون. وقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحولها - إلى ممارسة تشريعية مطلقة، موفقا بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمان مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها، وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تحويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع - على سبيل الاستثناء - لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلا بذلك. فرأي المشرع أنه إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشرة يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم يعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر.

والمستفاد من هذا النص أن الدستور وأن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصا في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدودا ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استنادا إليه. فأوجب لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تنتهي خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها.⁹³

فلم يرغب عن وعي المشرع أنه قد تقوم حالة من الاستعجال لإصدار القوانين أثناء غيبة مجلس النواب المكون للسلطة التشريعية، مما حدا به إلى إسناد الاختصاص بإصدار تشريعات القوانين للسيد رئيس الجمهورية تحت مسمى القرارات بقوانين وفقاً لنص المادة رقم 156 من الدستور عام 2014 والسلطة المخولة لرئيس الجمهورية بموجب النص سالف الذكر والمتعلقة بحالة غياب مجلس النواب وعدم قيامه ليست جديدة في النظام الدستوري المصري ولكنها مستقرة في الدساتير المصرية السابقة سواء في عهد الملكية وفقاً لدستوري 1923 و1930، أو في العهد الجمهوري بعد قيام ثورة 23 يوليو عام 1952 وإعلان الدولة جمهورية، وذلك ابتداء من مشروع دستور عام 1954 ومن بعده الدساتير

المصرية الصادرة في أعوام 1956، 1958، 1964، 1971، 2012، بيد أن صياغة النص في كل من هذه الدساتير قد تضمنت تنظيمًا لاستخدام رئيس الدولة لهذه السلطة أختلف في بيان أسلوب وكيفية نظر المجلس النيابي لهذه التشريعات بعد انعقاده. والمدة التي يجب أن تعرض خلالها على المجلس وأسلوب إقرارها عقب ذلك العرض. ويتفق كل من الفقه والقضاء المصريين باستقرار تام وبوضوح وجلء ودون ثمة لبس أو غموض على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع وفقًا للحالة السابقة إنما هي سلطة تواجه حالة الاستعجال في الظروف غير العادية تمييزًا لها عن سلطة رئيس الجمهورية العادية في إصدار التشريعات اللائحية.

أعمال السلطة الإدارية

في سبيل قيام الإدارة العامة بمباشرة نشاطها سواء في المحافظة على النظام العام أو اشباع الحاجات العامة عن طريق إدارة وتسيير المرافق العامة، تقوم الإدارة بسلسلة من الأعمال المختلفة، منها الأعمال المادية كبناء المنشآت العامة وتعبيد الطرق أو بناء الجسور، ومنها الأعمال القانونية، وهذه الأخيرة منها ما يصدر بإرادتها المنفردة دون مشاركة الأفراد وهذه هي القرارات الإدارية، ومنها الأعمال القانونية التعاقدية التي تصدر باتفاق إرادتين وهي العقود الإدارية فتتجسد أعمال السلطة الإدارية القانونية في صورة قرارات إدارية من ناحية وعقود إدارية من ناحية أخرى وما ينصب عليه اهتمامنا هنا هو القرار الإداري.

القرارات الإدارية

تنص المادة 167 من دستور جمهورية مصر العربية على عدة اختصاصات تمارسها الحكومة ومنها إصدار القرارات الإدارية وفقًا للقانون، ومتابعة تنفيذها والقرار الإداري هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون من إرادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان ممكنًا وجائزًا وكان الباعث عليه المصلحة العامة.

ومن هذا التعريف يتضح أن القرار الإداري عملاً قانونياً وبالتالي لا يدخل في إطاره الأعمال المادية لأنها لا تنشأ ولا تعدل مركزاً قانونياً وأنه يصدر من جانب واحد متمثلاً في الجهة الإدارية مصدره القرار فالأعمال القانونية من جانبين والتي تستلزم توافق إرادتين كالعقود الإدارية لا تدخل في عداد القرارات الإدارية كما يجب أن يصدر القرار من جهة الإدارة وأن يترتب عليه أثر قانوني.

أركان القرار الإداري

يقوم القرار الإداري، باعتباره تصرفاً قانونياً، على أركان أساسية، إذا فقد أحدهم شابه البطلان أو الانعدام، وهذه الأركان هي:

1. السبب : والسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري. أي أنه عنصر خارجي موضوعي، قد يكون حالة واقعية "كقيام مظاهرات أو اضطرابات تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام"، مما يبرر اتخاذ قرارات لمواجهة ذلك والقاعدة العامة هي أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قراراتها استناداً إلى افتراض أن قراراتها تصدر بناءً على سبب صحيح، وعلى من يدعي عكس ذلك أن يتولى الإثبات.
2. المحل : ويقصد به موضوع القرار أو الأثر الذي ينجم عن القرار مباشرة، سواء بإنشاء مركز قانوني موجود أو إلغاءه ويجب في محل القرار أن يكون ممكنًا وجائزاً من الناحية القانونية، وإلا كان القرار باطلاً لمخالفته للقانون سواء كانت مخالفة المباشرة للقانون أو في تفسير القاعدة القانونية أو في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع.
3. الشكل : وهو المظهر الخارجي للقرار الإداري سواء كان شكلاً جوهرياً بحسب القانون لا يصح القرار إلا به أو غير جوهري يصح به القرار ولو كان معيباً.

4. الاختصاص: أن يصدر القرار من الجهة المختصة بها قانوناً دون غيرها.
5. الغاية: أن يكون لذلك القرار هدف يتفق مع القانون وسبب إصداره كأثر قانوني لقرار.⁹⁴

تمارس الإدارة سلطتها في إصدار القرار بإتباع أسلوبيين: الأول أن تمارس اختصاصاً مقيداً عندما يلزمها المشرع بوجوب التصرف على نحو معين، والأسلوب الثاني يتمثل بممارسة الإدارة اختصاصاً تقديرياً، عندما يترك لها المشرع قدراً من حرية التصرف.

الاختصاص المقيد

يقصد بالاختصاص المقيد أن لا تكون الإدارة حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، فالقانون يفرض عليها عند توفر شروط معينة أو قيام عناصر واقعية محددة، إصدار قرار معين، وقد يحدد الهدف الذي يتعين على الإدارة أن تعمل على تحقيقه أو الوقت المناسب لإصداره. وفي هذه الحالة تكون مهمة الإدارة مقصورة على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفها عندما تتحقق أسبابها، فلا يترك لها أية حرية في التقدير ومع ذلك فإن المشرع قد لا يكبل الإدارة بجميع هذه القيود فمن المستحيل أن تكون جميع عناصر القرار الإداري مقيدة، لأن المهم أن يسير القرار الإداري الصادر ضمن الاختصاص المقيد للإدارة في مجال النطاق القانوني الذي رسمه المشرع حتى لا يكون مشوباً بعدم مشروعيته ويتمثل الاختصاص المقيد في بعض عناصر القرار الإداري أكثر من الأخرى، فلا تتمتع الإدارة بحرية في مجال عنصر الاختصاص، حيث يكون قرارها باطلاً أو معدوماً إذا لم تحترم قواعد الاختصاص، وكذلك في عنصر الشكل عندما يرسم المشرع القواعد والإجراءات الواجب إتباعها عند إصدار القرار، كما يرد الاختصاص المقيد أحياناً في العناصر الموضوعية من القرار الإداري فيجب أن يكون للقرار الإداري سبب ومحل مشروعان، وأن تهدف الإدارة من إصداره إلى تحقيق المصلحة العامة.

السلطة التقديرية

يقصد بالسلطة التقديرية أن تكون الإدارة حرة في اتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه أو في اختيار القرار الذي تراه، أي أن المشرع يترك للإدارة حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قرارها تبعاً للظروف فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة التصرف، شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي قرار تتخذه وأن لا تنحرف عن هذه الغاية، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وتنتجلى سلطة الإدارة التقديرية في عنصر السبب وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار، والمحل وهو الأثر القانوني المترتب عنه حالاً ومباشرة، أما باقي عناصر القرار الإداري وهي الاختصاص والشكل والغاية فإنها تصدر بناءً على اختصاص مقيد.

مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية

ترتبط السلطة التقديرية بفكرة ملائمة القرار الإداري، إذ أن المشرع منح الإدارة هذه السلطة شعوراً منه بأنها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، وأنه مهما حاول لا يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويضع الحلول المناسبة لها، في حين يقوم الاختصاص المقيد على فكرة مشروعية القرار الإداري، لأن الإدارة مقيدة دائماً بما يفرضه القانون، ويترتب على ذلك أن القضاء يملك بسط رقابته على مشروعية القرار الصادر بناءً على اختصاص الإدارة المقيد، ويملك إلغاؤه إذا ما تبين أنه مخالف للقانون. ويتضح مجال الرقابة على عنصر السبب في أن الإدارة تملك تقدير أهمية وخطورة الوقائع ولا تخضع في ذلك لرقابة القضاء، في حين يمارس القضاء رقابته على صحة قيام الوقائع المادية التي قام عليها القرار، وكذلك فيما يتعلق بالتكييف القانوني لهذه الوقائع. أما بالنسبة لعنصر المحل فمن الممكن القول بأن معظم الاختصاص فيه هو اختصاص تقديري فبعد أن تتحقق الإدارة من قيام الوقائع المادية، وبعد أن تكيفها التكييف القانوني الصحيح، وتقدر مدى خطورة هذه الوقائع، تنتقل إلى عنصر المحل متمتعة بسلطة تقديرية واسعة في أن تتدخل أو لا تتدخل واختيار وقت هذا التدخل كما تتمتع الإدارة بسلطة تحديد الأثر القانوني الذي تريد ترتيبه، ما لم ينص المشرع على ضرورة تدخلها ووقته والأثر المترتب عليه.

وقد برز في مجال رقابة القضاء على السلطة التقديرية اتجاهان فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن القضاء يتمتع عن بسط رقابته على أعمال الإدارة المستندة إلى سلطتها التقديرية. فالقاضي بحسب رأيهم يمارس المشروعية وليس رقابة الملائمة ولا يجوز له أن يمارس سطوته على الإدارة فيجعل من نفسه رئيساً لها في حين يذهب الجانب الأخر إلى جواز تدخل القاضي لمراقبته السلطة التقديرية على أساس ما يتمتع به القاضي الإداري من دور في الكشف عن قواعد القانون الإداري فيمكن له أن يحول بعض القضايا المدرجة في السلطة التقديرية والمرتبطة بالملائمة إلى قضايا تندرج تحت مبدأ المشروعية تلتزم الإدارة باتباعها وإلا تعرضت أعمالها للبطلان والرأي الأكثر قبولاً في هذا المجال يذهب على أن سلطة الإدارة التقديرية لا تمنع من رقابة القضاء وإنما هي التي تمنح الإدارة مجالاً واسعاً لتقدير الظروف الملائمة لاتخاذ قراراتها وهذه الحرية مقيدة بأن لا تتضمن هذه القرارات غلطاً بيناً أو انحرافاً بالسلطة، وهي بذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية بقدر ما تخفف من اختصاصات الإدارة المقيدة.^{95 96}

تنظيم نزع الملكية للمنفعة العامة بين القوانين والقرارات الإدارية

نستنتج من جميع ما سبق ذكره أن التشريعات بقوانين المسندة للسلطة التنفيذية هي استثناء على الأصل وليست القاعدة وأن القرارات الإدارية تشترط أن تكون مشروعة تحقق غاياتها التي سنت لأجلها دون أن تتخطى حدودها القانونية وإلا عدت من قبيل الإنحراف في استعمال السلطة التشريعية، والإنحراف في استعمال السلطة التشريعية إذا صح فإنه يصلح سبباً للبطلان، إلا أنه في حالة الإنحراف في استعمال السلطة الإدارية أو القرار الإداري يتم إتخاذ معيار ذاتي موضوعي، لأن إنقياد رجل الإدارة للدوافع الذاتية وهو يمارس سلطته العامة أمر محتمل أما في حالة التشريع أو سن القوانين سواء من البرلمان كأصلاً عام أو من السلطة التنفيذية استثناء فالإنحراف في استعمال السلطة التشريعية لا يسوغ أن يقبل إلا معياراً موضوعي محض لا يداخله أي عنصر ذاتي، إذ الواجب أن يفترض في الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية - وهي تسمى في النزاهة والتجرد عن الفرد وهو يباشر حقوقه الخاصة وعلى رجل الإدارة وهو يمارس سلطته الإدارية - أنها لا تراعى في جميع التشريعات إلا المصلحة العامة وإذ كان سائفاً أن ينسب إلى رجل الإدارة أنه قد قصد إلى غايات شخصية - إنتقاماً أو كيداً أو هوى - فليس بسائغ أن تنسب هذه الغايات الشخصية إلى الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية فالمفروض دائماً أن هذه الهيئة إنما تعمل لتحقيق المصلحة العامة ولا غاية لها غير ذلك.

وبالمقارنة بين القوانين المنظمة للأمر والقرارات الإدارية سنجد أن عدد القرارات الإدارية الصادرة في ذلك الشأن تفوق القوانين بعدد يصعب حصره والسبب هو إسناد القانون للسلطة التنفيذية ذلك الأمر دون معيار واضح وغياب رقابة البرلمان على تنفيذ الهدف من تلك القرارات والقوانين وترك الأمر للسلطين التنفيذية والقضائية.

ولابد أن ننتقد إسناد المشرع في قانون نزع الملكية العامة للمنفعة العامة الأمر على ذلك النحو المبهم إلي السلطة التنفيذية إذ أن المشرع الدستوري حين أناط وأسند إلي السلطة التنفيذية سلطة إصدار القرارات الإدارية كان الفرض منه أن التسهيل على الإدارة في تنظيم شؤونها وتحقيق غاياتها وهو الأمر الذي لا ينطبق كلياً هنا على نزع الملكية فلا يوجد معيار واضح للسلطة للمنفعة العامة وترك الأمر للسلطة التقديرية للإدارة في حق هو يقع تحت مظلة الدستور والقانون فمزيد من الضوابط الرقابية للبرلمان والإصلاح التشريع لصياغة ذلك القانون لتثبيت الرقابة القضائية على الأمر هو ما تحتاجه المعالجة التشريعية لذلك الأمر ضماناً ألا يتم انحرافاً بالسلطة من قبل الإدارة وتحقيقاً لعدم انحراف السلطة التشريعية ذاتها بسلطتها.

عن الآليات القانونية لحفظ حقوق الحيابة والملكية

نتعرض في هذا الجزء للسبل القانونية لحماية الحيابة والملكيات قانوناً في ظل التعديلات الحالية، وفي ظل غياب الدور التشريعي والرقابي والمحاسبي المستقل للبرلمان. فما السبل القانونية المطروحة الآن للدفاع عن هذه الحقوق؟

تسجيل الملكية

يظل أحد أقوى الأساليب في حماية المراكز القانوني هو اللجوء الي الحل الذي وفره المشرع وهو تسجيل العقود سواء كانت عقود ملكية أو اثبات لحيابة بعد التعديلات التشريعية الأخيرة بالسماح بتقنين أراضي وضع اليد وتمليكها بشروط وفيما يلي القوانين المنظمة للأمر وكيفية القيام به.

القوانين المنظمة للملكية

تخضع لسبعة قوانين وقد مر ذلك بعدة مراحل تشريعية ففي البداية لم تكن عملية تسجيل عقود الملكية تقع تحت اختصاص جهة واحدة بل كانت تتبع ثلاث جهات : المحاكم الشرعية والمحاكم الوطنية والمحاكم المختلطة، وذلك حتي صدور القانون رقم 114 لسنة 1946 الذي اختص يتكوين وتنظيم الشهر العقاري لتصبح الجهة المنوط به تسجيل عقود الملكية، ليضاف إليها بعد ذلك التوثيق بموجب القانون رقم 68 لسنة 1947 وبذلك أصبحت اعمال التسجيل كلها مختص بها جهة واحدة تابعة لوزارة العدل هي الشهر العقاري متبعة في ذلك نظام السجل العيني الذي نص عليه القانون رقم 142 لسنة 1964 ويشترط للتسجيل موافقة هيئة المساحة التابعة لوزارة الري والشهر العقاري ذاته، كما تعددت القوانين التي تنص علي الرسوم المقررة قانونا للتسجيل فنص علي ذلك 70 لسنة 1964 و83 لسنة 2006 ولتعدد الاجراءات ولأسباب أخرى ظلت نسبة العقارات غير المسجلة في مصر مرتفعة للغاية.

إجراءات تسجيل الملكية وكيفية تسجيل العقود

إذا تم شراء أي عقار (شقة أو قطعة أرض) فيجب تسجيل عقد البيع والجهة المختصة بالتسجيل هي مصلحة الشهر العقاري والتوثيق ممثلة في مأمورياتها ومكاتبها.

وتسجيل الأرض أو البناء يتم في مأمورية الشهر العقاري التابع لها الأرض أو البناء بعد تقديم طلب واستيفاء البيانات المطلوبة.

دعوى المنع من التعرض للحيابة

تنص المادة 961 من القانون المدني على أنه من حاز عقاراً، واستمر حائزاً له سنة كاملة، ثم وقع له تعرض في حيازته، جاز أن يرفع خلال السنة التالية دعوى بمنع هذا التعرض.

ويكفي أن يثبت المدعي (في دعوى منع التعرض) أنه قد حاز العقار قبل وقوع التعرض بسنة، وأنه يحوزه فعلاً وقت وقوع التعرض، حتى يفترض أنه أستمر حائزاً له في الفترة ما بين الزميين، وذلك تطبيقاً لنص المادة 976 من القانون المدني والتي تقضي بأنه: "إذا ثبت قيام الحيابة في وقت سابق معين، وكانت قائمة حالاً، فإن ذلك يكون قرينة على قيامها في المدة ما بين الزميين...". ويجوز للمدعي - في سبيل إثبات استمرار حيازته لمدة سنة - أن يضم مدة حيابة سلفه، سواء كان المدعي خلفاً عاماً لهذا السلف أو كان خلفاً خاصاً.

التعرض المبيح لرفع دعوى منع التعرض

من المقرر قانوناً أنه يعتبر تعرضاً مبيحاً لرفع دعوى منع التعرض كل عمل مادي أو كل تصرف قانوني يتضمن، بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر، ادعاء يعارض به المدعى عليه حيابة المدعي ويكفي أن يعارض المدعى عليه حق المدعي في الحيابة ليكون هناك تعرض واقع من المدعى عليه وبناء علي ذلك:

- فلا يشترط في التعرض أن يلحق ضرراً بالمدعي.
- ولا يشترط في التعرض أن يكون غير قائم على أساس حق ثابت للمدعى عليه.
- ولا يشترط في التعرض أن يكون المدعى عليه سيء النية.
- ولا يشترط في التعرض أن تكون أعمال التعرض قد وقعت رأساً على العقار الذي يحوزه المدعي.

- ولا يشترط في أعمال التعرض أن تقترب بعنف أو أن ترتكب علناً.

فالمقرر في قضاء محكمة النقض أن التعرض الذى يبيع لحائز العقار حيازة قانونية رفع دعوى منع التعرض هو كل عمل مادي أو كل تصرف قانوني يتضمن بطريق مباشر أو بطريق غير مباشر ادعاء يتعارض مع حق واضح اليد، فيكفى أن يعارض المدعى عليه حق المدعي فى الحيازة ليكون هناك تعرض واقع من المدعى عليه، فلا يشترط أن يكون التعرض قد أُلحق ضرر بالمدعي أو أن يكون ظاهراً أو حصل علناً وإنما يكفى أن يعلم به المدعي حتى يبدأ ميعاد السنة التي يجوز له رفع الدعوى خلالها. وأن استخلاص واقعة التعرض فى وضع اليد.⁹⁷

دليل التقاضى في قضايا الحيازة والملكية ونزع الملكية

تقتضى سيادة القانون تفعيل الرقابة القضائية إلى جانب الرقابة البرلمانية في مجال تطبيق السلطة التنفيذية لسلطتها وهو تأكيد على مبادئ سيادة القانون والفصل بين السلطات والحق في التقاضى الذي نص عليه الدستور المصري في نسخته المتعاقبة عبر السنين وهو ما ينطبق على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة شأنه شأن أي قرار آخر.

سلطة القضاء الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات الخاصة بالملكية

قرار نزع الملكية للمنفعة العامة هو قرار إداري يخضع للاختصاص القضاء الإداري فوجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضمانه مهمة من ضمانات حقوق الافراد وحرياتهم، والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص الى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته لحقوق الانسان والانتصار للمقتضيات الدستورية في القانون ومواءمة التشريعات مع الإتفاقيات الدولية وحماية حق الملكية وترسيخ مبدأ المشروعية فاذا عجز القانون عن توفير هذه الحماية لم يصبح جديراً بان تكون له السيادة.

فرقابة القضاء الإداري على اعمال الادارة تعتبر الجزاء الاكيد لمبدأ الشرعية، والضمانة الفعالة لسلامة وتطبيقه والتزام حدود احكامه ، وبه تكتمل عناصر الدولة القانونية وحماية حقوق وحريات الافراد من جور وتعسف الادارة.

وقد سن المشرع القانون رقم 47 لسنة 1972 شأن مجلس الدولة والذي نص على اختصاص مجلس الدولة بما يلي:

- الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية
- المنازعات الخاصة بالمرتببات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم
- الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .
- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية
- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة
- دعاوى الجنسية
- الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن، عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها .
- الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية .
- طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية

- المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأى عقد إداري آخر
- الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون
- الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً .
- سائر المنازعات الإدارية .

كما اشترط القانون في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة.

كما اعتبر رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح في حكم القرارات الإدارية.

سلطة إلغاء القرارات الإدارية

دعوى الإلغاء هي دعوى ترفع من أجل إلغاء القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة. وشروط قبول دعوى الإلغاء هي شروط تتعلق بالقرار المطلوب إلغاؤه، فيشترط القضاء لقبول دعوى الإلغاء علوة على كون العمل المطعون عليه صادراً من السلطة التنفيذية أن يكون عمل قانوني قرار إداري وأن يترتب على هذا القرار أثر قانوني يضر بالمدعي أن يكون قراراً ذا طبيعة ضار ولا يجوز أن يتم رفع دعوى الإلغاء ضد أعمال تكشف فيها جهة الإدارة عما تنوي القيام به في المستقبل أو قرارات إدارية انتهى أثرها قبل رفع الدعوى أو أعمال تستهدف فقط إثبات الحالة أو أوامر وتوجيهات الرئيس للمرؤوس.

والشروط المتعلقة برفع الدعوى تتمثل في الحق والمصلحة والصفة والأهلية وعدم الرضا بالقرار المطعون فيه فالطاعن لا يمكن أن يثبت له مصلحة في الدعوى إلا إذا كان له حق تم الاعتداء عليه كما أن الدعوى لا تبشر إلا من ذو صفة فإذا زال أياً منهم كانت الدعوى غير مقبولة.

إجراءات التقاضي

حددت المواد من 25 إلى 43 من قانون مجلس الدولة الإجراءات المتعلقة برفع الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة المحاكم الإدارية ومحاكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، وكيفية مباشرتها وسلطة المحكمة في الفصل فيها وهي:

- كتابة عريضة الدعوى مقدمة لمجلس الدولة ويجب أن توقع من محام بدرجة استئناف على الأقل.
- إيضاح الطلبات داخل عريضة الدعوى.
- إعلان الخصوم في ورقة منفصلة عن العريضة.
- تصوير عريضة الدعوى وتقديم النسخ للمجلس ولكل مختصم داخل العريضة.
- توقيع إقرار بأن صحيفة الدعوى شاملة لجميع الدفاع والدفع.
- التوجه لمكتب المراجعة لمراجعة الدعوى تفصيلاً.
- دفع الدفوعات والرسوم التي نص عليها القانون لوضعها على عريضة الدعوى.

شروط ميعاد رفع الدعوى

تمتاز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعوى بانها محددة المدة. بحيث إذا رفع المدعي الدعوى بعد انقضاء الميعاد المحدد قانوناً رفضت الدعوى شكلاً وقد حدد هذا الميعاد في مصر بستين يوماً فإذا انقضت هذه المدة لا تقبل دعوى الإلغاء التي يرفعها الأفراد ضد القرار الإداري الذي يمس بمصالحهم، وذلك رغبة من المشرع في تحقيق نوعاً من التوازن بين الإدارة والأفراد فقرر عدم احقية الإدارة في سحب قراراتها أو التعديل فيها إلا في خلال هذه المدة والحكمة من هذا

التحديد هي ضمان استقرار الأوضاع والمراكز القانونية، لكي لا يظل باب الطعن بالقرارات الإدارية مفتوحا الى اجل غير مسمى، وكذلك تامين الحماية القانونية للحقوق المكتسبة الناشئة من القرارات الإدارية، حيث لا تقبل الدعوى اذا أقيمت خارج الميعاد المددة، كما ان عدم التحديد يؤدي الى عدم إمكانية التفرقة بين القرارات المنعدمة التي تتجرد من الصفة الإدارية بسبب جسامه العيب الذي شابها ومن ثم لا تتحصن بفوات الميعاد وبين القرارات المشوبة بعيب من عيوب الإلغاء والتي تتحصن بفوات الميعاد.

ويبدأ حساب هذا الميعاد من اليوم التالي لتاريخ العلم بالقرار، شريطة ان يكون ذلك العلم متضمنا عناصر القرار الإداري.

ويقصد بالعلم، علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا عن غير طريق النشر او الإعلان أو ما يقوم مقامهما، وفي هذه الحالة يشترط ان يثبت هذا العلم في تاريخ محدد لكي يبدأ سريان الميعاد. وجري قضاء مجلس الدولة المصري علي أن العلم اليقيني مقيد بشروط تهدف الى حماية مصالح الافراد بحيث يكون العلم بالقرارات التي تصدر بشأنهم علما حقيقيا وليس افتراضيا، ويقينيا نافيا للجهالة، كما يثبت العلم اليقيني عن طريق اية واقعة او قرينة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة اثبات معينة، =علي أن يتحقق القضاء امن قيام او عدم قيام هذه القرينة، وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفايته للعلم او عدمه. ويقع عبء اثبات العلم اليقيني لصاحب الشأن على عاتق الإدارة، فاذا لم تقدم دليلا على حصول ذلك العلم في تاريخ معين، فانه لا وجه لقبول دفع الإدارة بانقضاء موعد رفع الدعوى.

وقف وانقطاع ميعاد رفع الدعوى: الأصل ان ميعاد رفع دعوى الإلغاء من النظام العام، ومن ثم فانه لا يجوز الاتفاق على إطلته او قصره سواء باتفاق الخصوم او بقرار من المحكمة، ومع ذلك فان المشرع، لاعتبارات تتعلق بالتوفيق بين المصلحة العامة ومصلحة الافراد، أجاز لنفسه الخروج على هذا الأصل، كما القضاء مراعاة لمصلحة الافراد قرر أسباب حصرية لامتداد الميعاد.

وقف الميعاد

القوة القاهرة: يقف ميعاد رفع دعوى الإلغاء بسبب القوة القاهرة، اذا استحال معها على صاحب الشأن مباشرة الاجراءات الضرورية للمحافظة على حقوقه، ويراد بالقوة القاهرة كل حادث او ظرف فجائي ليس بالمقدورة دفعه أولا يمكن توقعه يؤدي الى وجود المدعي في حالة استحالة مطلقة لا يد له فيها تحول بينه وبين رفع الدعوى، ومن امثلة القوة القاهرة الحرب، والوباء والكوارث الطبيعية، ومن امثلتها أيضا السجن في مكان منقطع وكذلك المرض العقلي.

نص القانون: فقد يتم إطالة ميعاد الطعن بنص قانوني تبعث عليه ظروف اضطرارية او خاصة.

انقطاع الميعاد: يقصد بانقطاع الميعاد سقوط المدة السابقة على واقعة الانقطاع والابتداء في احتساب الميعاد من جديد. ولا يهم حصول هذه الواقعة في بداية المدة او في وسطها او في نهايتها ففي جميع الأحوال تلغى المدة السابقة ويبدأ احتساب مدة جديدة – كاملة – بعد انتهاء الواقعة التي أدت الى الانقطاع. وينقطع الميعاد للأسباب الآتية:

- التظلم الإداري: التظلم هو التماس صاحب الشأن او المصلحة من الجهة الإدارية التي صدر عنها القرار، او رئيسها الأعلى، يطلب فيه إعادة النظر في قرارها وذلك بسببه او الغائه او تعديله.
- رفع الدعوى امام محكمة غير مختصة: ويشترط القضاء لترتيب اثر رفع الدعوى امام محكمة غير المختصة في قطع ميعاد الدعوى، ان ترفع دعوى الإلغاء فعلا امام محكمة غير مختصة ويستوي في ذلك ان تكون محكمة إدارية او مدنية او لجنة قضائية، وان ترفع الدعوى امام هذه المحكمة في ميعاد رفع دعوى الإلغاء، كما يجب ان ترفع دعوى الإلغاء امام القضاء الإداري في ميعادها والذي يبدأ في هذه الحالة من تاريخ اعلان صاحب الشأن بعدم اختصاص المحكمة التي راجعها أولا.

آثار انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء

إن فوات المواعيد هو من النظام العام، ولذلك لا يجوز للمحكمة ان تتجاهله، ويترتب على انقضاء ميعاد رفع دعوى الإلغاء ان يصبح القرار الإداري نهائياً ومحصناً تجاه أي طعن بعدم مشروعيته كما لو كان سائماً غير أن انقضاء الميعاد المقرر قانوناً لرفع دعوى الإلغاء، لا يحول دون قيام ذوي الشأن برفع دعوى التعويض ضد القرار الذي تحصن ما دام قد ترتب عليه ضرر أصابهم، فميدان التعويض يبقى مفتوحاً لان دعوى التعويض تخضع لقواعد التقادم المسقط في القانون المدني.⁹⁸

التعويض القضائي

تعريف دعوى التعويض الإداري: هي دعوى شخصية يرفعها المضرور إلى القضاء طالبا تعويض ما أصابه من ضرر سواء كان مادياً أو أدبياً نتيجة تصرف الإدارة غير المشروع.

أهمية قضاء التعويض إلى جوار قضاء الإلغاء

إن اقتصر قضاء الإلغاء على مجرد بحث مدى مشروعية القرارات الإدارية النهائية المطعون فيها، وإلغائها إذا ثبت عدم موافقتها للقواعد الموضوعية أو القانونية التي تحكمها، قد يكون فيه إجحاف بأصحاب الشأن الذين أصابهم ضرر من جراء تلك القرارات بحيث لا يكفي مجرد الإلغاء في جبر كافة الأضرار الناجمة عنها.

فإلغاء القرارات المعيبة لا يكفل في أغلب الأحوال تغطية ما قد يترتب على تلك القرارات من آثار فترة من الزمن، ومن هنا تبدو أهمية قضاء التعويض كطريق مكمل لقضاء الإلغاء، إذ يستطيع الأفراد في هذه الحالة أو في إذا ما استحال عليهم إعادة الأمور إلى نصابها أن يطالبوا الجهات المختصة بجبر الضرر الذي أصابهم من جراء ذلك التنفيذ.

وتعود العديد من المبادئ المستقرة في هذا الصدد للمبادئ المرساة من قبل القضاء المدني في المسؤولية السببية وعناصر الخطأ المسبب للضرر المستوجب للتعويض.

خصائص دعوى التعويض

من حيث موضوع الدعوى

دعوى التعويض هي دعوى تقوم فيها الخصومة بين الطاعن أو مقيم الدعوى من جهة وبين الإدارة العامة من جهة أخرى وتستند هذه الدعوى إلى إعتداء الإدارة على حق شخصي وذاتي لمقيم الدعوى ويطالب بها تعويض التعويض الجابر للضرر لما فاتته من كسب وما لحقه من خسارة من جراء تصرف الإدارة غير المشروع فيجب أن يكون لمقيم الدعوى حق مهدور مستوجب للتعويض أما دعوى الإلغاء فهي دعوى عينية موضوعية تنعقد الخصومة فيها بين مقيم الدعوى والقرار الإداري لعدم مشروعيته تكفي فيها المصلحة الشخصية المباشرة.

من حيث سلطة القاضي

يتمتع القاضي بسلطة واسعة في دعوى التعويض لا تقف عند حد إلغاء القرار بل تشكل تقويمه أو تعديله أو استبداله والحكم بالتعويض المناسب إذا ما اقتضت الأمور ذلك فهي سلطة تمكن القاضي من فحص جميع جوانب النزاع المعروض عليه من الناحية القانونية والواقعية ولا ينصب فحسب على مدى مشروعية القرار من عدمه.

واستقر القانون المدني على أن دعوى التعويض لها ثلاثة أركان أساسية هي: ركن الخطأ، وركن الضرر، وركن علاقة السببية التي تربط بينهما. والقاعدة الفقهية المستقر عليها أن كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه التعويض.

ركن الخطأ: فلا بد أن يكون ثمة خطأ أو تعدٍ من قبل المدعى عليه على حق أو مركز قانوني للمدعى، وهذا التعدي يكون في صورة غير مشروعة، أي بمعنى أن يكون تصرفا مخالفا لمسلك الرجل المعتاد في التصرفات ويكون خارج حدود القانون.

ركن الضرر: فلا بد أن يكون هناك ضرر أصاب المدعى من ذلك الخطأ، والضرر هو الركن الثاني من أركان دعوى التعويض، وللضرر صورتان هما: الضرر المادي والضرر المعنوي.

فالضرر المادي هو الأضرار التي تنصب على الأشياء المادية المحسوسة التي لها كيان مستقل واضح، وهي التي بالإمكان تقديرها بالمال، ولا بد من أن يثبت المدعى وجود هذه الأضرار المادية التي أصابته وقيمتها وقيمة التعويض المطالب به عنها، ويدخل من ضمن الأضرار المادية ما فات المدعى من كسب وما لحقه من خسارة وهذه أيضاً يتوجب إثباتها بالأدلة والمستندات حتى يتسنى للمحكمة تقييمها.

والضرر المعنوي وهو الضرر الذي يصيب المرء في شعوره ووجدانه ويمس بسمعته بين الناس وما يسببه له من لوعة وكمد، والضرر المعنوي هو وليد النظم القانونية الحديثة، فالأحكام الشرعية لم تكن تعوض عن الضرر المعنوي وإنما اقتصر على الأضرار المادية، والضرر المعنوي هو ضرر مفترض وجوده إذ لا يمكن إثباته بالأدلة والمستندات بحكم أنه مسألة حسية وليس لها كيان مادي مستقل، ولكن يمكن إثبات أماراته ودلائله الخارجية من الظروف المحيطة بالفعل.

ركن العلاقة السببية: أن يكون الخطأ المفترض هو السبب المباشر في الضرر.

المواعيد والإجراءات

من المستقر عليه في قضاء مجلس الدولة أن لكل من قضاء الإلغاء والتعويض مجاله وأساسه الخاص الذي يقوم عليه وعدم قبول دعوى الإلغاء شكلا لفوات الميعاد القانوني لا يحول دون بحث مشروعية القرار كونه محلا للتعويض باعتبارها ان اكون لقرار معيبا بأحد العيوب المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة يمثل ركن الخطأ في مسؤولية الإدارة عن قراراتها غير المشروعة وبالتالي لا ترتبط إقامة دعوى التعويض بفوات المواعيد القانونية للطعن بالإلغاء علي القرار الإداري.

وتسري علي دعاوي التعويض القواعد العامة للتقادم ويسري ذلك التقادم من تاريخ العلم اليقيني لمقيم الدعوى بالقرار بحسب المدد التي ينص عليها القانون، فبناء علي ذلك يحق دائما للمتضرر إقامة الدعوى طالما أن الحق لم يسقط بالتقادم.

وفي حالة نزع الملكية للمنفعة العامة فإن المشرع حرص على نقل ملكية العقارات التي يتقرر لزومها للمنفعة العامة لإقامة مشروعات ذات نفع عام عليها بالطريق الطبيعي كلما أمكن ذلك إذا لم يعترض أصحاب الشأن على نقل ملكية عقاراتهم أو حقوقهم عليها أو على قيمة التعويض المقرر لهم عنها وقاموا بالتوقيع على النماذج الخاصة بالبيع وأودعت هذه النماذج مكتب الشهر العقاري فإن هذا الإيداع يقوم مقام عقد البيع.

وإن كان الأصل هو اختصاص محاكم مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية إلا أن المشرع في قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة رقم 10 لسنة 1990 خرج على هذا الأصل في المنازعات المتعلقة بالطعن على تقدير التعويض عن نزع الملكية بأن عقد الاختصاص بنظرها للمحكمة الابتدائية الكائن في دائرتها القرار المراد نزعه فينعد الاختصاص للمحاكم المدنية وينحسر عن المحاكم الادارية وينطبق عليها كافة القواعد والقوانين والشروط المنطبقة علي المنازعات المدنية في شأن التعويض. وتنطبق علي الدعوي هنا قواعد قانون المرافعات من حيث إقامتها ومواعيدها.

طرق رفع الدعوى

الدعوى ترفع إلى المحكمة بموجب صحيفة تودع قلم الكتاب متضمنة البيانات الواردة بالمادة 63 مرافعات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ولقد بين المشرع في قوانين المرافعات كيفية رفع الدعوى أمام القضاء وإعلان الخصوم بها وأوجب على المحكمة ألا تقضي فيها إلا إذا رفعت بالطريق الذي رسمه القانون وأعلن بها المدعي عليه وذلك تنظيماً للتقاضي من ناحية توفير لحق الدفاع من ناحية

فأوجب المشرع أن تشمل صحيفة الدعوى علي البيانات الآتية:

- اسم المدعي ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه واسم من يمثله ولقبه ومهنته أو وظيفته وصفته وموطنه.
- اسم المدعي عليه ولقبه ومهنته أو وظيفته وموطنه فإن لم يكن موطنه معلوما فأخر موطن كان له.
- تاريخ تقديم الصحيفة.
- المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى.
- بيان موطن مختار للمدعي في البلدة التي بها مقر المحكمة عن لم يكن له موطن فيها.
- وقائع الدعوى وطلبات المدعي وأسانيدها.

وتنص المادة 172 من القانون المدني سقوط دعوى التعويض الناشئة عن العمل غير المشروع بالتقادم بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي علم فيه المضرور بحدوث الضرر وبشخص المسئول عنه. وتسقط هذه الدعوى في كل حال بانقضاء خمس عشرة سنة من يوم وقوع العمل غير المشروع والمراد بالعلم لبدء سريان التقادم الثلاثي المستحدث بهذا النص هو العلم الحقيقي الذي يحيط بوقوع الضرر وبشخص المسئول عنه بإعتبار أن انقضاء ثلاث سنوات من يوم هذا العلم ينطوي على تنازل المضرور عن حق التعويض الذي فرضه القانون على الملتزم دون إرادته مما يستتبع سقوط دعوى التعويض بمضى مدة التقادم، ولا وجه لإفتراس هذا التنازل من جانب المضرور وترتيب حكم السقوط في حالة العلم الظني الذي لا يحيط بوقوع الضرر أو بشخص المسئول عنه.

وقف وانقطاع التقادم

أما بالنسبة لوقف وانقطاع التقادم في تلك الدعوي فيمكن أولاً تعريق الوقف بأنه قيام سبب أو مانع من شأنه ان يمنع سريان المده. وهي تنقسم إلى موانع قانونية للوقف كالإصابة بالجنون او العته وموانع فعليه للوقف كالوباء او الفيضان.

ويجب علي المحكمة البحث في أسباب وقف وانقطاع التقادم من تلقاء نفسها متي استبان من الدعوي سببه.

أثر وقف التقادم

إذا زال السبب نعود إلى حساب المده بحيث تضاف المده السابقه عن الوقف إلى المده التاليه حتى تكتمل مدة التقادم.

انقطاع التقادم

هو اتخاذ بعض الإجراءات التي تقطع مدة التقادم وفي تلك الحاله لا يتم حساب المده السابقه على الانقطاع انما يتم حساب المده اللاحقة فقط ويبدأ حساب مدة سريان جديدة. ويتضح أن سريان مدة التقادم في الدعوى الجنائية تنقطع بكل إجراء تتخذ سلطة التحقيق. وشروط صحة الإجراءات القاطعه للتقادم أن يكون صحيحاً مستوفياً لشروطه الشكلية والموضوعية وإلا كان الإجراء باطلاً، وأن يكون صادراً من صاحب الصفة.

أثر إنقطاع مدة التقادم

يترتب على انقطاع التقادم سقوط المدة التي مضت قبل اتخاذ الإجراء القاطع للتقادم ووجوب احتساب مدة جديدة كاملة.⁹⁹

- ⁹⁰ موضوع، "ما هو مجلس النواب؟"
- ⁹¹ النقض المدني - الدائرة المدنية والتجارية - الطعن رقم 1617 - لسنة 60 ق - تاريخ الجلسة 29 / 12 / 1997 - مكتب فني 48 - رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 1602. والطعن رقم 929 - لسنة 3 ق - تاريخ الجلسة 12 / 7 / 1958 - مكتب فني 3 - رقم الجزء 3 - رقم الصفحة 1691. والمحكمة الدستورية العليا - القضية رقم 272 - لسنة 25 ق - تاريخ الجلسة 5 / 9 / 2004 - مكتب فني 11 - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 997. والقضية رقم 137 - لسنة 18 ق - تاريخ الجلسة 7 / 2 / 1998 - مكتب فني 8 - رقم الجزء 1 - رقم الصفحة 1154. والقضية رقم 42 - لسنة 17 ق - تاريخ الجلسة 6 / 6 / 1998 - مكتب فني 8 - رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 1348.
- ⁹² المحكمة الدستورية العليا - الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية.
- ⁹³ أحمد نبيل فرحات، "ورقة بحثية حول القرار الإداري"، المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، 2008.
- ⁹⁴ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مطبعة جامعة عين شمس، 1991، ص. 31. وسعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، القاهرة: دار الفكر العربي، 1976، ص. 71. وعبد القادر باينة، القضاء الإداري: الأسس العامة والتطور التاريخي، المغرب: دار توبقال للنشر، 1985، ص. 24.
- ⁹⁵ مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2005، ص. 193-196.
- ⁹⁶ المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 1198 - لسنة 9 ق - تاريخ الجلسة 11 / 4 / 1964 - مكتب فني 9 - رقم الجزء 2 - رقم الصفحة 930.
- ⁹⁷ عبد الرازق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء التاسع، بند 329.
- ⁹⁸ نقض مدني في الطعن رقم 1048 لسنة 47 قضائية - جلسة 28/11/1982 - مجموعة المكتب الفني - السنة 33 - الجزء الثاني - ص. 1059.
- ⁹⁹ كنوز، "شروط قبول دعوى الإلغاء".

الفصل الرابع:

نماذج قضائية لكيفية حماية الحيابة والملكية والمبادئ المستقر عليها

أولاً: المحكمة الدستورية العليا

نموذج رقم 1: عدم دستورية المادة 1 من قانون تخويل وزير المعارف سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم

ملخص الوقائع

- أ. صدر قرار وزير المعارف العمومية رقم 10859 بالاستيلاء على أرض مملوكة للانتفاع بها في أغراض التعليم وامتد هذا الاستيلاء دون أن تتخذ بشأنه إجراءات نزع الملكية.
- ب. أقام المدعي في 1992 دعوي مدنية شابين الكوم طلباً للحكم بطرد المدعى عليهم وإلزامهم متضامين بأداء مبلغ أربعين ألف جنيه تعويض.
- ت. نذبت المحكمة خبيراً وأودع تقريره
- ث. حكمت بعدم اختصاصها ولأثماً بنظر الدعوى وإحالتها إلى محكمة القضاء الإداري
- ج. حكمت المحكمة بعدم قبول طلب إلغاء قرار وزير المعارف العمومية شكلاً ورفضت ما عدا ذلك من الطلبات.
- ح. طعن المدعي على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا وقضت المحكمة بوقف الطعن وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادة الأولى من القانون رقم 76 لسنة 1947 بتخويل وزير المعارف العمومية سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم
- خ. حكمت المحكمة بعدم دستورية المادة 1 من قانون تخويل وزير المعارف سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم.

المبادئ التي أرستها المحكمة

1. أن الأصل في سلطة الاستيلاء على العقار أنها استثنائية ينبغي أن تتم في أضيق الحدود، ولمواجهة ظروف ملحة لا تحتمل التأخير، وأن يكون مداها موقوتاً بمدة محددة، فإذا استطل زمن الاستيلاء، وصار ممتداً دون قيد، انقلب عدواناً على الملكية الخاصة التي كفل الدستور صونها بعناصرها جميعاً، ويندرج تحتها استعمال واستغلال المالك للشيء في كل الأغراض التي أعد لها، جنباً لثماره، بل إن أثر هذا النوع من الاستيلاء لا يقتصر على تعطيل هذين العنصرين اللذين لا يتصور بقاء حق الملكية كاملاً بدونهما، بل يتعداه إلى إنهاء فرص التعامل في الأموال المستولى عليها بعد انحدار قيمتها، وهو ما يعتبر عدواناً عليها، وإخلالاً بحرية التعاقد التي يندرج مفهومها تحت الحرية الشخصية التي صانها الدستور، مرتقياً بها إلى مدارج الحقوق الطبيعية، وحيوداً، فوق هذا، عن ضوابط الشرعية الدستورية التي يجب أن تلتزمها الدولة القانونية في أعمالها وتصرفاتها.
2. التنظيم العام لسلطة الاستيلاء المؤقت على العقار تقرر من خلال قانونين هما القانون رقم 577 لسنة 1954، والقانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع الملكية وقد حدد أولهما مدة الاستيلاء بما لا يجاوز سنين ثلاثاً، يبدأ سريانها من تاريخ الاستيلاء الفعلي على العقار، على أن يعود بعد انتهائها إلى أصحابه بالحالة التي كان عليها عند الاستيلاء، ولا يجوز مد هذه المدة إلا عند الضرورة، وباتفاق ذوي الشأن على المدة الزائدة، فإذا صار هذا الاتفاق متعذراً، تعين قبل انقضاء المدة الأصلية بوقت ملائم، أن تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التي يقتضيها نزع ملكية العقار، وقد اعتنق القانون الثاني هذه القواعد ذاتها باستثناء أن مدة الاستيلاء

- تعتبر منتهية بانتهااء الأغراض التي توخاها أو بمضى ثلاث سنين من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب.
3. التنظيم العام لسلطة الاستيلاء على العقار - حتى مع قيام حالة الضرورة الملجئة التي تسوغ مباشرتها - يعارض استمرار أثارها إلى غير حد. ويجعل توقيتها شرطاً جوهرياً لازماً لممارستها، فلا يكون تراميها في الزمان ملتئماً مع طبيعتها بل منافياً للأصل فيها، كافلاً عملاً نزع ملكية الأموال محلها بغير الوسائل التي رسمها القانون لهذا الغرض.
4. خول المشرع - بنص المادة (1) من القانون رقم 76 لسنة 1947 - وزير المعارف العمومية سلطة الاستيلاء عليها دون تقييد بزمن معين، ذلك أن البين من ذلك النص، أن الاستيلاء وفقاً لأحكامه، ليس موقوتاً، بل متراخياً إلى غير حد، وموكولاً أنتهاؤه إلى السلطة التقديرية للوزير، فتخرج الأموال التي يرد عليها الاستيلاء بتمامها من السلطة الفعلية لأصحابها مع حرمانهم من كل فائدة اقتصادية يمكن أن تعود عليهم منها وبما يعطل وظائفها عملاً، وهو ما يعدل - في الآثار التي يربتها - نزع الملكية من أصحابها دون تعويض، وفي غير الأحوال التي نص عليها القانون. وبعيداً عن القواعد الإجرائية التي رسمها، بل يعتبر غصباً لها يحيل أصلها عدماً، بل إن اغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها، لاتخاذها الشرعية ثوباً وإطاراً، وانحرافه عنها قصداً ومعنى، فلا تكون الملكية التي كفل الدستور صونها إلا سراباً أو وهماً.

الحكم القضائي في القضية رقم 241 لسنة 24 ق، 2008

الإجراءات

بتاريخ السابع والعشرين من يوليو سنة 2002 ورد إلى المحكمة الدستورية العليا ملف الطعن رقم 6023 لسنة 42 قضائية عليا تنفيذاً للحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 2002/4/13 بوقف الطعن وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادة الأولى من القانون رقم 76 لسنة 1947 فيما تضمنته من جواز الاستيلاء على عقارات المواطنين المملوكة لهم ملكية خاصة لمدد غير محددة.

قدمت هيئة قضايا الدولة مذكرة طلبت فيها الحكم برفض الدعوى.

وبعد تحضير الدعوى، أودعت هيئة المفوضين تقريراً برأيها.

ونظرت الدعوى على الوجه المبين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم فيها بجلسة اليوم.

مادة 1 من قانون رقم 76 لسنة 1947 - بشأن تحويل وزير المعارف سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم - مقضي بعدم الدستورية

المحكمة:

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة.

وحيث إن الوقائع - حسبما يتبين من حكم الإحالة وسائر الأوراق - تتحصل في أنه بتاريخ 1952/9/10، كان قد صدر قرار وزير المعارف العمومية رقم 10859 بالاستيلاء على أرض مملوكة للسيد/..... وآخر للانتفاع بها في أغراض التعليم وامتد هذا الاستيلاء دون أن تتخذ بشأنه إجراءات نزع الملكية، مما حدا بذوي الشأن إلى رفع الدعوى رقم 5784 لسنة 1992 مدني شبين

الكوم طلباً للحكم بطرد المدعى عليهم وإلزامهم متضامنين بأداء مبلغ أربعين ألف جنيه تعويض. والمحكمة بعد أن نذبت خبيراً وأودع تقريره حكمت بعدم اختصاصها ولأثماً بنظر الدعوى وإحالتها إلى محكمة القضاء الإداري بالقاهرة التي أحالتها بدورها إلى محكمة القضاء الإداري بطنطا وقيدت برقم 9365 لسنة واحد قضائية وحكمت المحكمة بعدم قبول طلب إلغاء قرار وزير المعارف العمومية شكلاً ورفضت ما عدا ذلك من الطلبات. طعن المدعي على هذا الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بالطعن رقم 6023 لسنة 42 قضائية عليا، وبجلسة 2002/4/13 قضت تلك المحكمة بوقف الطعن وإحالتها إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في دستورية المادة الأولى من القانون رقم 76 لسنة 1947 بتحويل وزير المعارف العمومية سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم.

وحيث إن حكم الإحالة قد أورد في مدوناته سنداً لقضائه، أن المحكمة الدستورية العليا سبق أن استقر قضاؤها في الدعويين رقمي 5 لسنة 18 قضائية "دستورية" و108 لسنة 18 قضائية "دستورية" بأنه لا يجوز الاستيلاء على عقار لمدة غير محددة. "واستندت إلى ذلك في قضائها بعدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم 521 لسنة 1955 ونص البند (5) من المادة الأولى من القانون رقم 95 لسنة 45 الخاص بشئون التموين. وقد جاء النص المطعون عليه مماثلاً لتلك النصوص إذ أجاز الاستيلاء الدائم للعقارات، وهو الأمر الذي يعد مخالفة لحكم المادة (34) من الدستور.

وحيث إن الدولة القانونية - على ضوء أحكام المواد (1، 3، 4، 65) من الدستور - هي التي تتقيد في كل تصرفاتها وأعمالها بقواعد قانونية تعلق عليها، فلا يستقيم نشاطها بمجاوزتها، وكان خضوعها للقانون على هذا النحو، يقتضيها ألا يكون الاستيلاء على أموال بذواتها منتهياً إلى رصدها نهائياً على أغراض محددة ربطها المشروع بها ولا تزييلها، فلا تعود لأصحابها أبداً، ولا يكون اختياريهم لغرض استغلالها ممكناً مما يقوض دعائمها. فالأصل في سلطة الاستيلاء على العقار أنها استثنائية ينبغي أن تتم في أضيق الحدود، ولمواجهة ظروف ملحة لا تحتمل التأخير، وأن يكون مداها موقوتاً بمدة محددة، فإذا استطال زمن الاستيلاء، وصار ممتداً دون قيد، انقلب عدواناً على الملكية الخاصة التي كفل الدستور صونها بعناصرها جميعاً، ويندرج تحتها استعمال واستغلال المالك للشيء في كل الأغراض التي أعد لها، جنياً لثماره، بل إن أثر هذا النوع من الاستيلاء لا يقتصر على تعطيل هذين العنصرين اللذين لا يتصور بقاء حق الملكية كاملاً بدونهما، بل يتعداه إلى إنهاء فرص التعامل في الأموال المستولى عليها بعد انحدار قيمتها، وهو ما يعتبر عدواناً عليها، وإخلالاً بحرية التعاقد التي يندرج مفهومها تحت الحرية الشخصية التي صانها الدستور، مرتقياً بها إلى مدارج الحقوق الطبيعية، ونكولاً - فوق هذا - عن ضوابط الشرعية الدستورية التي يجب أن تلتزمها الدولة القانونية في أعمالها وتصرفاتها.

وحيث إن التنظيم العام لسلطة الاستيلاء المؤقت على العقار تقرر من خلال قانونين هما القانون رقم 577 لسنة 1954، والقانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع الملكية وقد حدد أولهما مدة الاستيلاء بما لا يجاوز سنين ثلاثاً، يبدأ سريانها من تاريخ الاستيلاء الفعلي على العقار، على أن يعود بعد انتهائها إلى أصحابه بالحالة التي كان عليها عند الاستيلاء، ولا يجوز مد هذه المدة إلا عند الضرورة، وباتفاق ذوي الشأن على المدة الزائدة، فإذا صار هذا الاتفاق متعذراً، تعين قبل انقضاء المدة الأصلية بوقت ملائم، أن تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التي يقتضيها نزع ملكية العقار، وقد اعتنق القانون الثاني هذه القواعد ذاتها باستثناء أن مدة الاستيلاء تعتبر منتهية بانتهاء الأغراض التي توخاها أو بمضي ثلاث سنين من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب. ومؤدى ذلك أن هذا التنظيم العام لسلطة

الاستيلاء على العقار - حتى مع قيام حالة الضرورة الملجئة التي تسوغ مباشرتها - يعارض استمرار آثارها إلى غير حد. ويجعل توقيتها شرطاً جوهرياً لازماً لممارستها، فلا يكون تزاميها في الزمان ملتئماً مع طبيعتها بل منافياً للأصل فيها، كافلاً عملاً نزع ملكية الأموال محلها بغير الوسائل التي رسمها القانون لهذا الغرض.

وحيث إن النص المطعون فيه قد نقض هذا الأصل المشار إليه سلفاً في شأن العقارات التي تحتاجها وزارة المعارف العمومية - في حينه - حيث خول وزير المعارف العمومية سلطة الاستيلاء عليها دون تقيد بزمن معين، ذلك أن البين من ذلك النص، أن الاستيلاء وفقاً لأحكامه، ليس موقوتاً، بل متراخياً إلى غير حد، وموكولاً انتهاؤه إلى السلطة التقديرية للوزير، فتخرج الأموال التي يرد عليها الاستيلاء بتامها من السلطة الفعلية لأصحابها مع حرمانهم من كل فائدة اقتصادية يمكن أن تعود عليهم منها وبما يعطل وظائفها عملاً، وهو ما يعدل - في الآثار التي يربتها - نزع الملكية من أصحابها دون تعويض، وفي غير الأحوال التي نص عليها القانون. وبعيداً عن القواعد الإجرائية التي رسمها، بل يعتبر غصباً لها يحيل أصلها عدماً، بل إن اغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها، لاتخاذها الشرعية ثوباً وإطاراً، وانحرافه عنها قصداً ومعنى، فلا تكون الملكية التي كفل الدستور صونها إلا سراباً أو وهماً.

وحيث إنه على ضوء ما تقدم يكون نص المادة الأولى من القانون رقم 76 لسنة 1947 مخالفاً لأحكام المواد (32، 34، 64، 65) من الدستور.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم 76 لسنة 1947 وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائتي جنية مقابل أتعاب المحاماة في القضية المتعلقة للفصل في دستورية المادة الأولى من القانون رقم 76 لسنة 1947 فيما تضمنته من جواز الإستيلاء على عقارات المواطنين المملوكة لهم ملكية خاصة لمدة غير محددة.

نموذج رقم 2: عدم دستورية أحكام القانون رقم 521 لسنة 1955 الصادر بتحويل وزارة التعليم سلطة الاستيلاء على أي عقار خال يكون لازماً لاحتياجاتها أو للمعاهد التعليم

ملخص الوقائع

أ. المدعية تمتلك الفيلا رقم 1 شارع عابد بالطابية محافظة الجيزة، إلا أنها لظروف عائلية انتقلت منها إلى الإسكندرية لتقيم بها، بعد تأجيرها الفيلا إلى آخرين مكثوا فيها حتى 1952.

ب. منطقة الجيزة التعليمية فاجأتها بأن قراراً بالاستيلاء عليها قد صدر عن وزير التعليم، وأن أجرتها قد قدرت بمبلغ ستين جنيها شهرياً، وذلك إعمالاً لأحكام القانون النافذ آنئذ - وهو القانون رقم 76 لسنة 1947 - الذي يخول هذا الوزير سلطة الاستيلاء على أي عقار خال يكون لازماً للوزارة أو للمعاهد التعليمية

ت. فأقامت المدعية دعواها أمام المحكمة الابتدائية، طالبة في صحتها الحكم أصلياً باسم تحقاقها العقار، واحتياطياً تقدير قيمته تمهيدا لنقل ملكيته إلى الوزارة بمقدارها وقضت محكمة أول درجة برفض دعواها

ث. استئنفت المدعية وأثناء نظر استئنافها عن هذا الحكم المقيد أمام محكمة استئناف القاهرة دفعت بعدم دستورية أحكام القانون رقم 521 لسنة 1955 الصادر بتحويل وزارة التعليم سلطة الاستيلاء على أى عقار خال يكون لازماً لاحتياجاتها أو لمعاهد التعليم.

المبادئ التي أرسنها المحكمة

1. القانون المطعون عليه (رقم 521 لسنة 1955) تضمن مادتين فصلتا الأحكام الموضوعية التي إنتظمتها، تخول أولاهما وزير التربية والتعليم أن يصدر قرارات بالاستيلاء على العقارات الخالية اللازمة لوزارة التعليم ومعاهدها، والجهات التي تعاونها فى أداء رسالتها. وتنص ثانيتهما على إلغاء القانون رقم 76 لسنة 1947 السابق عليه، وكان الإستيلاء قد صار — وعملاً بنص المادة الأولى من القانون اللاحق — ممتداً إلى غير حد. بعد أن كان موقوفاً وفقاً لنص المادة الثانية من القانون الملغى، فإن مصلحة المدعية تنحصر فى الطعن على المادة الأولى من القانون الجديد، دون غيرها من الأحكام التي تضمنها هذا القانون.

2. التنظيم العام لسلطة الاستيلاء المؤقت على العقار، تقرر من خلال قانونين هما القانون رقم 577 لسنة 1954 والقانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع الملكية، وقد حدد أولهما مدة الاستيلاء بما لا يجاوز سنين ثلاثاً، يبدأ سريانها من تاريخ الاستيلاء الفعلى على العقار على أن يعود إلى أصحابه بالحالة التي كان عليها عند الاستيلاء، ولا يجوز مد هذه المدة إلا عند الضرورة، وبإتفاق ذوى الشأن على المدة الزائدة، فإذا صار هذا الإتفاق متعذراً، تعين قبل إنقضاء المدة الأصلية بوقت ملائم، أن تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التي يقتضيها نزع ملكية العقار. وقد إعتنق ثانيهما هذه القواعد ذاتها باستثناء أن مدة الاستيلاء تعتبر منتهية بإنهاء الأغراض التي توخاها، أو بمضى ثلاث سنين من تاريخ الاستيلاء الفعلى أيهما أقرب. وحيث إن ما تقدم مؤداه، أن هذا التنظيم العام لسلطة الاستيلاء على العقار — حتى مع قيام حالة الضرورة الملجئة التي تسوغ مباشرتها — يعارض إستمرار آثارها إلى غير حد، ويجعل توقيتها شرطاً جوهرياً لازماً لممارستها، فلا يكون تراميها فى الزمان ملتئماً مع طبيعتها، بل منافياً للأصل فيها، كافلاً عملاً نزع ملكية الأموال محلها بغير الوسائل التي رسمها القانون لهذا الغرض

3. القانون المطعون فيه نقض هذا الأصل فى شأن العقارات التي تحتاجها وزارة التعليم ومعاهدها أو الجهات التي تعاونها فى أداء رسالتها، مخولاً وزير التعليم سلطة الاستيلاء عليها دون تقيد بزمن معين، ومفصلاً عن هذا الاتجاه من خلال إلغاء القانون السابق عليه — وهو القانون رقم 76 لسنة 1947 — الذى جعل مدة الاستيلاء غايتها سنة واحدة لا يجوز تجديدها إلا بعد تجديد العمل بهذا القانون، وناعياً على هذا التحديد إفتقاره إلى المرونة الكافية التي تقتضيها الضرورة العملية التي تسوغ الاستيلاء. متى كان ذلك، وكان القانون المطعون فيه قد صدر متضمناً تنظيمياً خاصاً لسلطة الاستيلاء التي يباشرها وزير التعليم، فإن هذا التنظيم لا يكون مقيداً بالإطار العام لهذه السلطة محدداً على ضوء الأحكام التي أوردها فى شأنها القانونان رقم 577 لسنة 1954 و10 لسنة 1990 على التوالى، ذلك أن كل تنظيم عام لا يقيد القواعد القانونية التي تضمنها تنظيم خاص، ولا يعتبر محدداً لمجال تطبيقها أو معدلاً لها، وإنما يقتصر أثره على تكملتها فيما لا نص عليه فيها

4. ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن الدولة القانونية — وفقاً لنص المادتين 64 و65 من الدستور — هى التي تتقيد فى كافة مظاهر نشاطها بقواعد قانونية تعلق عليها، وتكون ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها بأشكالها المختلفة، وكان خضوعها للقانون على هذا النحو،

- يقتضيها ألا يكون الاستيلاء على أموال بذواتها منتهياً إلى نزع ملكيتها جبراً عن أصحابها، وهو يكون كذلك إذا كان ممتداً إلى غير حد، معطلاً حقهم في الحصول على التعويض كاملاً عنها بقدر قيمتها ومؤدياً عملاً إلى تفويض دعائمها، فلا يكون إنتفاعهم بها ممكناً، وكان الاستيلاء لا يعتبر بديلاً عن نزع الملكية، ولا موازياً لتجريد أصحابها منها، أو معادلاً في اثره لزوالها عنهم، إلا إذا إستطال زمناً ينفلت به عن حدود الدائرة التي كان ينبغى أن يعمل فيها، فإن التقيد بنطاقها يكون - من الناحية الدستورية - لازماً
5. الحماية التي كفلها الدستور للملكية الخاصة في إطار وظيفتها الاجتماعية، تفترض ألا ترهق القيود التي يفرضها المشرع عليها جوهر بنيانها، وألا يكون من شأنها تعطيل الانتفاع بها بما يفقدها علة وجودها، وينحدر بالحماية المقررة لها إلى ما دون مستوياتها الموضوعية، وكان الاستيلاء نهائياً على أموال بذواتها لا يصون حرمتها، ولو ظل سند ملكيتها بيد أصحابها، وكان القانون المطعون فيه قد أطلق زمن الاستيلاء من كل قيد، وصار بالتالي ممتداً دون حد، ما لم تقرر الجهة الإدارية بنفسها رد الأموال المستولى عليها لأصحابها، وكان صون الملكية الخاصة وإعاققتها لا يجتمعان، فإن هدم بنيانها من خلال قيود ترهقها مع إستمرارها دون مبرر، يكون إفتئاتاً عليها، منافياً للحق فيها.
6. ما تنص عليه قوانين إيجار الأماكن على تعاقبها - - بدءاً بالقانون رقم 121 لسنة 1947 وإنهاءه بالقانون رقم 49 لسنة 1977 في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - - من أن الأماكن الصادرة في شأنها قرارات إستيلاء تعتبر مؤجرة إلى الجهات التي تم الاستيلاء لصالحها، مؤداه أن يقوم قرار الاستيلاء مقام عقد الإيجار خلافاً للأصل في القوانين الاستثنائية لإيجار الأماكن التي يقتصر مجال سريانها على العلاقات الإيجارية التي أنشأتها إرادة أطرافها، وبافتراض صحتها إلى حين إنتهاء مدتها قانوناً، وكان هذا الإستيلاء، وإن توحى أصلاً تحقيق أغراض تقتضيها الضرورة. كاستيلاء وزارة التعليم على الدور اللازمة للمدارس، إلا أن هذه الضرورة ينبغى أن تقدر بقدرها، فلا يكون الاستيلاء إلا مقيداً زمنياً، ومقابل تعويض عادل، وبشروط أن ترد الأموال المستولى عليها إلى أصحابها - خالية مما يثقلها - بعد إنتهاء مدة محددة يكون زمنها مرتبطاً باعتدالها، فلا يقوم قرار الاستيلاء على أموال بذاتها صحيحاً إذ ظل نفاذه متراخياً دون ضابط، أو صدر مقيداً بزمن محدود، ولكن دون ما ضرورة تقتضيه، بل كان إنحياز من الجهة الإدارية لعسفها، أو خياراً غير مبرر من جانبها. ذلك أن حرية التعاقد هي الأصل في العقود جميعاً، فلا تنشئها إلا الإرادة الواعية، وهي كذلك تقضيها، ولا يتصور أن تخلى هذه الحرية مكانها لإجراء ينال منها أو يقوضها، ما لم يكن كافلاً لمصلحة مشروعة تربو عليها
7. نزع ملكية بعض الأموال، وإن كان يفترض تعطيل وظائفها بإخراجها من حوزة أصحابها، وكان من المقرر أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تعيد تنظيم نطاق المصالح التي يحميها حق الملكية إلا وفقاً للأحكام المنصوص عليها في الدستور، ولا أن تنال دون مقتض من هذا الحق من خلال سلطاتها البوليسية، وكان ثابتاً كذلك أن الملكية في ذاتها لا يجوز أن يؤول أمرها إلى زوال تبعاً لثقل القيود التي تفرض عليها، وتتابعها وإمتدادها زمنياً، فلا يبقى من منافعها شيئاً ذا قيمة، فقد غدا لازماً توكيد أن الملكية وإن كان يجوز تنظيمها، إلا أن هذه السلطة التنظيمية "لا يجوز أن تتجاوز بمداها الحدود اللازمة لضبطها، وإلا إعتبر إطلاقها من عقابها، وتجردها من كوابحها، أخذاً للملكية من أصحابها." ولئن كان هذا المعيار العام مرناً لا يتضمن حصراً لصور تطبيقه، إلا أن من البدهى أن ما يعتبر إقتحاماً مادياً ودائماً للملكية، لا يخرج عن أن يكون إعتصاراً لمحتواها، وكذلك الأمر كلما كان التنظيم

التشريعى لحق الملكية حائلاً دون إستعمالها إقتصادياً فى الأغراض المقصودة منها، أو معطلاً كل خيار لأصحابها فى توجيهها إنتاجياً وفق ما يقدرون أكفل لمصالحهم. ولا يجوز أن يقال عندئذ بأن للدولة مصلحة مشروعة فى هذا التنظيم، من خلال ترتيبها لأوضاع تتصل بتطوير مجتمعتها، وإستثارة ملامحها الإيجابية، ذلك أن مشروعية المصلحة حددها قواعد الدستور، إذ هى مدخلها وقاعدة بنيانها، ولا يتصور أن تقوم المصلحة على خلافها، وما الملكية إلا المزاي التى تنتجها وتتصل بها، فإذا إنقض المشرع عليها، كان ذلك تجريداً لأصحابها منها

8. البين من النصوص التى تضمنها القانون المطعون فيه، أن الاستيلاء وفقاً للأحكام التى تضمنتها مادته الأولى، ليس موقوتاً، بل متراجياً إلى غير حد، وموكولاً إنتهاؤه إلى السلطة التقديرية لوزير التعليم، فلا يبقى من الأموال التى يرد عليها شئ من منافعها، بل تخرج بتامها من السلطة الفعلية لأصحابها، مع حرمانهم من كل فائدة إقتصادية يمكن أن تعود عليهم منها، وبما يعطل وظائفها عملاً. وهو ما يعدل - فى الآثار التى يرتبها - نزع الملكية من أصحابها دون تعويض، وفى غير الأحوال التى نص عليها القانون، وبعبداً عن القواعد الإجرائية التى رسمها، بما يعتبر غصباً لها يحيل اصلها عدماً. بل إن إغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها، لاتخاذها الشرعية ثوباً وإطاراً، وإنحرافه عنها قصداً ومعنى، فلا تكون الملكية التى كفل الدستور صونها إلى سراباً أو وهماً.

الحكم القضائي: القضية رقم 5 - لسنة 18 ق - 1997

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة، وحيث إن الوقائع - على مايبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق - تتحصل فى أن المدعية تمتلك الفيلا رقم 1 شارع عابد بالطابية محافظة الجيزة، إلا أنها لظروف عائلية انتقلت منها إلى الإسكندرية لتقيم بها، بعد تأجيرها الفيلا إلى آخرين مكثوا فيها حتى 1952، بيد أن منطقة الجيزة التعليمية فاجأتها بأن قراراً بالاستيلاء عليها قد صدر عن وزير التعليم، وأن أجرتها قد قدرت بمبلغ ستين جنيها شهرياً، وذلك إعمالاً لأحكام القانون النافذ آنئذ - وهو القانون رقم 76 لسنة 1947 - الذى يخول هذا الوزير سلطة الاستيلاء على أى عقار خال يكون لازماً للوزارة أو للمعاهد التعليمية. بل إن الوزارة أنشأت بعدئذ بعض المباني على الأرض المحيطة بالفيلا، دون علمها وموافقتها مما حملها على أن تعرض على الوزارة نزع ملكيتها مع ملحقاتها، إلا أن الوزارة - وبعد قبولها لهذا العرض - لم تمض قدماً فى تنفيذه، فأقامت ضدها دعواها رقم 9702 لسنة 1991 أمام محكمة الجيزة الابتدائية، طالبة فى صحتها الحكم أصلياً باستحقاقها العقار، واحتياطياً تقدير قيمته تمهيدا لنقل ملكيته إلى الوزارة بمقدارها. وقد قضت محكمة أول درجة برفض دعواها، وأثناء نظر استئنافها عن هذا الحكم المقيد أمام محكمة استئناف القاهرة برقم 5953 لسنة 112 قضائية، دفعت بعدم دستورية أحكام القانون رقم 521 لسنة 1955 الصادر بتحويل وزارة التعليم سلطة الاستيلاء على أى عقار خال يكون لازماً لاحتياجاتها أو لمعاهد التعليم. وإذ قدرت محكمة الموضوع جدية الدفع، فقد أقامت المدعية دعواها الدستورية الماثلة. وحيث إن المدعية تنعى على القانون المطعون فيه، الإخلال بالأحكام التى نظم بها الدستور الأساس للاقتصادى للدولة، وكذلك تلك التى كفل بها صون الملكية الخاصة، وأخضع الدولة على ضوئها للقانون - وهى المنصوص عليها فى المواد 4 و32 و34 و65 من الدستور - وذلك تأسيساً على أوجه ثلاثة : أولها : أن الأصل فى سلطة الاستيلاء على العقار، أنها استثنائية ينبغى أن تتم فى أضيق الحدود، ولمواجهة ظروف ملحة لاتحتمل التأخير، وأن يكون مداها موقوتاً بمدة محددة. فإذا استتال زمن

الاستيلاء، وصار ممتدا دون قيد، انقلب عدوانا على الملكية الخاصة التي كفل الدستور صونها بعناصرها جميعا، ويندرج تحتها استعمال واستغلال المالك للشئ في كل الأغراض التي أعد لها، جنيا لثماره. بل أن أثر هذا النوع من الاستيلاء لا يقتصر على تعطيل هذين العنصرين اللذين لا يتصور بقاء حق الملكية كاملا بدونهما، بل يتعداه إلى إنهاء فرص التعامل في الأموال المستولى عليها بعد انحدار قيمتها، وهو ما يعتبر عدوانا عليها، وإخلالا بحرية التعاقد التي يندرج مفهومها تحت الحرية الشخصية التي صانها الدستور، مرتقيا بها إلى مدارج الحقوق الطبيعية، ونكولا- فوق هذا - عن ضوابط الشرعية الدستورية التي يجب أن تلتزمها الدولة القانونية في أعمالها وتصرفاتها. ثانيهما : أن تجريد من يملكون من ملكيتهم، لا يجوز إلا وفقا للأحكام التي نظمها قانون نزع الملكية. ولئن جاز الاستيلاء استثناء على أموال تراها وزارة التعليم لازمة لها أو لمعاهدتها، إلا أن ابتلاع القاعدة من خلال مستثنياتها غير متصور، بل يتعين أن تفرض القاعدة العامة وجودها وأليفسر الاستثناء منها إلا في أضيق الحدود. وكان ينبغي على وزارة التعليم أن تبادر من تلقاء نفسها إلى التخلي عن الفيلا المتنازع عليها والأرض التي تحيطها بعد تعذر اتفاقها مع أصحابها على قيمة يقبلونها للنزول عنها، أو أن تتخذ بمبادرة منها إجراءات نزع ملكيتها. ثالثها : أن النص في قوانين إيجار الأماكن على اعتبار الأماكن المستولى عليها مؤجرة للجهات التي تقرر الاستيلاء لصالحها، يفيد بالضرورة أن يكون الاستيلاء عليها موقوتا بعد أن استثنتها هذه القوانين من الأحكام التي فرضتها في شأن مقدار الأجرة وامتداد الإجارة امتدادا قانونيا بعد انتهاء مدتها. ولا يتصور بعدئذ أن يكون الاستيلاء غير مقيد بزمن معين، ولا أن يخل بالتوازن المفترض في شأن علائق إيجارية قوامها الإرادة. لاسيما وأن من غير الجائز أن تمتد القيود التي يفرضها المشرع على حق الملكية، إلى الدائرة التي اعتبرها الدستور مجالا حيويا لهذا الحق، وإلا كان إبطالها لازما. وحيث إن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن يتحقق ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة التي تقوم عليها الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الحكم الصادر في المسائل الدستورية لازما للفصل في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها والمطروحة على محكمة الموضوع؛ وكان القانون المطعون عليه -رقم 521 لسنة 1955، قد تضمن مادتين فصلتا الأحكام الموضوعية التي انتظمها، تخول أولها وزير التربية والتعليم أن يصدر قرارات بالاستيلاء على العقارات الخالية اللازمة لوزارة التعليم ومعاهدتها، والجهات التي تعاونها في أداء رسالتها. وتنص ثانيتهما على إلغاء القانون رقم 76 لسنة 1947 السابق عليه ؛ وكان الاستيلاء قد صار - وعملا بنص المادة الأولى من القانون اللاحق - ممتدا إلى غير حد، بعد أن كان موقوتا وفقا لنص المادة الثانية من القانون الملغى، فإن مصلحة المدعية تنحصر في الطعن على المادة الأولى من القانون الجديد، دون غيرها من الأحكام التي تضمنها هذا القانون. وحيث إن التنظيم العام لسلطة الاستيلاء المؤقت على العقار، تقرر من خلال قانونين هما القانون رقم 577 لسنة 1954 والقانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع الملكية، وقد حدد أولهما مدة الاستيلاء بما لا يجاوز سنين ثلاثا، يبدأ سريانها من تاريخ الاستيلاء الفعلي على العقار، على أن يعود بعد انتهائها إلى أصحابه بالحالة التي كان عليها عند الاستيلاء. ولا يجوز مد هذه المدة إلا عند الضرورة، وباتفاق ذوي الشأن على المدة الزائدة، فإذا صار هذا الاتفاق متعذرا، تعين قبل انقضاء المدة الأصلية بوقت ملائم، أن تتخذ الجهة الإدارية الإجراءات التي يقتضيها نزع ملكية العقار. وقد اعتنق ثانيهما هذه القواعد ذاتها باستثناء أن مدة الاستيلاء تعتبر منتهية بانتهاء الأغراض التي توخاها، أو بمضى ثلاث سنين من تاريخ الاستيلاء الفعلي أيهما أقرب. وحيث إن ماتقدم مؤداه، أن هذا التنظيم العام لسلطة الاستيلاء على العقار - حتى مع قيام حالة الضرورة الملجئة التي تسوغ مباشرتها - يعارض استمرار آثارها إلى غير حد، ويجعل توقيتها شرطا جوهريا لازما لممارستها، فلا يكون تراميها في الزمان ملتئما مع طبيعتها، بل منافيا للأصل فيها، كافلا

عملا نزع ملكية الأموال محلها بغير الوسائل التي رسمها القانون لهذا الغرض. بيد أن القانون المطعون فيه نقض هذا الأصل فى شأن العقارات التي تحتاجها وزارة التعليم ومعاهدها أو الجهات التي تعاونها فى أداء رسالتها، مخولا وزير التعليم سلطة الاستيلاء عليها دون تقييد بزمن معين، ومفصدا عن هذا الاتجاه من خلال إلغاء القانون السابق عليه - وهو القانون رقم 76 لسنة 1947 - الذى جعل مدة الاستيلاء غايتها سنة واحدة ليجوز تجديدها إلا بعد تجديد العمل بهذا القانون، وناعيا على هذا التحديد افتقاره إلى المرونة الكافية التي تقتضيها الضرورة العملية التي تسوغ الاستيلاء. وحيث إنه متى كان ذلك، وكان القانون المطعون فيه قد صدر متضمنا تنظيمها خاصا لسلطة الاستيلاء التي يباشرها وزير التعليم، فإن هذا التنظيم لا يكون مُقيدا بالإطار العام لهذه السلطة محددًا على ضوء الأحكام التي أوردتها فى شأنها القانونان رقما 577 لسنة 1954 و10 لسنة 1990 على التوالي، ذلك أن كل تنظيم عام لا يقيّد القواعد القانونية التي تضمّنها تنظيم خاص، ولا يعتبر محددًا لمجال تطبيقها أو معدلا لها، وإنما يقتصر أثره على تكملتها فيما لانس عليه فيها. وحيث إن ما ذهبت إليه هيئة قضايا الدولة من أن القانون المطعون فيه يعيد تنظيم الملكية الخاصة فى إطار وظيفتها الاجتماعية، ودون إدخال بالضوابط التي فرضها الدستور فى شأنها، مردود أولا : بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن الدولة القانونية - وفقا لنص المادتين 64 و65 من الدستور - هي التي تتقيد فى كافة مظاهر نشاطها بقواعد قانونية تعلق عليها، وتكون ضابطة لأعمالها وتصرفاتها بأشكالها المختلفة ؛ وكان خضوعها للقانون على هذا النحو، يقتضيها ألا يكون الاستيلاء على أموال بذواتها منتهيا إلى نزع ملكيتها جبراعن أصحابها، وهو يكون كذلك إذا كان ممتدا إلى غير حد، معطلا حقهم فى الحصول على التعويض كاملا عنها بقدر قيمتها، ومؤديا عملا إلى تقويض دعائهم، فلا يكون انتفاعهم بها ممكنا، وكان الاستيلاء لا يعتبر بديلا عن نزع الملكية، ولا موازيا لتجريد أصحابها منها، أو معادلا فى أثره لزوالها عنهم، إلا إذا استتال زمتا ينفلت به عن حدود الدائرة التي كان ينبغى أن يعمل فيها، فإن التقيد بنطاقها يكون - من الناحية الدستورية - لازما. ومردود ثانيا : بأن الحماية التي كفلها الدستور للملكية الخاصة فى إطار وظيفتها الاجتماعية، تفترض ألا ترهق القيود التي يفرضها المشرع عليها جوهر بنيانها، وألا يكون من شأنها تعطيل الانتفاع بها بما يفقدتها علة وجودها، وينحدر بالحماية المقررة لها إلى مادون مستوياتها الموضوعية ؛ وكان الاستيلاء نهائيا على أموال بذواتها لا يصبون حرمتها، ولوظل سند ملكيتها بيد أصحابها ؛ وكان القانون المطعون فيه قد أطلق زمن الاستيلاء من كل قيد، وصار بالتالى ممتدا دون حد، مالم تقرر الجهة الإدارية بنفسها رد الأموال المستولى عليها لأصحابها ؛ وكان صون الملكية الخاصة وإعاقتها لا يجتمعان، فإن هدم بنيانها من خلال قيود ترهقها مع استمرارها دون مبرر، يكون افتئاتا عليها، منافيا للحق فيها. وحيث إن ماتنص عليه قوانين إيجار الأماكن على تعاقبها - بدءا بالقانون رقم 121 لسنة 1947 وانتهاء بالقانون رقم 49 لسنة 1977 فى شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر - من أن الأماكن الصادرة فى شأنها قرارات استيلاء تعتبر مؤجرة إلى الجهات التي تم الاستيلاء لصالحها، مؤداه أن يقوم قرار الاستيلاء مقام عقد الإيجار خلافا للأصل فى القوانين الاستثنائية لإيجار الأماكن التي يقتصر مجال سريانها على العلاقات الإيجارية التي أنشأتها إرادة أطرافها، وبافتراض صحتها إلى حين انتهاء مدتها قانونا ؛ وكان هذا الاستيلاء، وإن توحى أصلا تحقيق أغراض تقتضيها الضرورة، كاستيلاء وزارة التعليم على الدور اللازمة للمدارس، إلا أن هذه الضرورة ينبغى أن تقدر بقدرها، فلا يكون الاستيلاء إلا مقيدا زمتا، ومقابل تعويض عادل، وبشرط أن تُرد الأموال المستولى عليها إلى أصحابها - خالية مما يثقلها - بعد انتهاء مدة محددة يكون زمتها مرتبطا باعتدالها، فلا يقوم قرار الاستيلاء على أموال بذاتها صحيحا إذا ظل نفاذه متراخيا دون ضابط، أو صدر مقيدا بزمن محدود، ولكن دون

ماضورة تقتضيه، بل كان انحيازاً من الجهة الإدارية لفسفها، أو خياراً غير مبرر من جانبها. ذلك أن حرية التعاقد هى الأصل فى العقود جميعها، فلالتنشأها إلا الإرادة الواعية، وهى كذلك تقتضىها، ولايتصور أن تخلى هذه الحرية مكانها لإجراء ينال منها أو يقوضها، مالم يكن كافلاً لمصلحة مشروعة تربو عليها. وحيث إن نزع ملكية بعض الأموال، وإن كان يفترض تعطيل وظائفها بإخراجها من حوزة أصحابها ؛ وكان من المقرر أنه لايجوز لجهة الإدارة أن تعيد تنظيم نطاق المصالح التى يحميها حق الملكية إلا وفقاً للأحكام المنصوص عليها فى الدستور، ولا أن تنال دون مقتض من هذا الحق من خلال سلطاتها البوليسية ؛ وكان ثابتاً كذلك أن الملكية فى ذاتها لايجوز أن يؤول أمرها إلى زوال تبعاً لثقل القيود التى تفرض عليها، وتتابعها وامتدادها زمنياً، فلايبقى من منافعها شيئاً ذا قيمة، فقد غداً لازماً توكيد أن الملكية وإن كان يجوز تنظيمها، إلا أن هذه السلطة التنظيمية > > لايجوز أن تتجاوز بمداها الحدود اللازمة لضبطها، وإلا اعتبر إطلاقها من عقابها، وتجربتها من كوابحها، أخذاً للملكية من أصحابها < <. ولئن كان هذا المعيار العام مرناً لايتضمن حصراً لصورتطبيقه، إلا أن من البدهى أن مايعتبر اقتحاماً مادياً ودائماً للملكية، لايجوز عن أن يكون اعتصاراً لمحتواها. وكذلك الأمر كلما كان التنظيم التشريعى لحق الملكية حائلاً دون استعمالها اقتصادياً فى الأغراض المقصودة منها، أو معطلاً كل خيار لأصحابها فى توجيهها إنتاجياً وفق ما يقدرون أكفل لمصالحهم. ولايجوز أن يقال عندئذ بأن للدولة مصلحة مشروعة فى هذا التنظيم، من خلال ترتيبها لأوضاع تتصل بتطوير مجتمعها، واستثارة ملامحها الإيجابية، ذلك أن مشروعية المصلحة حدها قواعد الدستور، إذ هى مدخلها وقاعدة بنيانها، ولايتصور أن تقوم المصلحة على خلافها، وما الملكية إلا المزايا التى تنتجها وتتصل بها، فإذا انقض المشرع عليها، كان ذلك تجريداً لأصحابها منها. وحيث إن البين من النصوص التى تضمنها القانون المطعون فيه، أن الاستيلاء وفقاً للأحكام التى تضمنتها مادته الأولى، ليس موقوتاً، بل مترخياً إلى غير حد، وموكولاً انتهاؤه إلى السلطة التقديرية لوزير التعليم، فلايبقى من الأموال التى يرد عليها شئ من منافعها، بل تخرج بتمامها من السلطة الفعلية لأصحابها، مع حرمانهم من كل فائدة اقتصادية يمكن أن تعود عليهم منها، وبما يعطل وظائفها عملاً، وهو مايعدل - فى الآثار التى يربتها - نزع الملكية من أصحابها دون تعويض، وفى غير الأحوال التى نص عليها القانون، وبعيدا عن القواعد الإجرائية التى رسمها، بما يعتبر غصباً لها يحيل أصلها عدماً. بل إن اغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها، لاتخاذها الشرعية ثوباً وإطاراً، وانحرافه عنها قصداً ومعنى، فلأتكون الملكية التى كفل الدستور صونها إلا سراباً أو وهماً. وحيث إنه على ضوء ما تقدم، يكون نص المادة الأولى من القانون المطعون فيه مخالفاً لأحكام المواد 32 و34 و64 و65 من الدستور. فهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم دستورية نص المادة الأولى من القانون رقم 521 لسنة 1955 بتحويل وزير التعليم سلطة الاستيلاء على العقارات اللازمة للوزارة ومعاهد التعليم، وألزمت الحكومة المصروفات ومبلغ مائة جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

ثانياً: المحكمة الإدارية العليا

نموذج رقم 1: حياة عدد من سكان محمية جزيرة القرصايا مطعون عليهم (2010)

ملخص الوقائع

أ. أقام المطعون ضد من سكان محمية جزيرة القرصايا دعوى أمام محكمة القضاء الإداري، واختصوا فيها كل من رئيس مجلس الوزراء ومحافظ الجيزة بصفتيهما، وطلبوا في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تجديد عقود إيجاراتهم مع ما يترتب على ذلك من آثار وشيدت المحكمة قضاءها على أن تنفيذ القرار المطعون فيه يترتب عليه تشريد عدد كبير من الأفراد والأسر لفقد المأوى وهو ما يهدد الأسس والقيم العامة التي يقوم عليها المجتمع من رعاية للأسرة والأخلاق وحمايتها وخروج الملكية الخاصة عن أداء وظيفتها الاجتماعية والمساس باستقرار المدعين وغيرهم ممن شملهم هذا القرار دون ضرورة ملحة تدعو إلى ذلك هذا فضلاً عن قيام اضطراب في الأمن العام لا يعرف مدهاه، والحفاظ على ما تقدم يمثل وجه المصلحة العامة القومية الأكثر إلحاحاً والأخطر شأناً وهي أولى بالرعاية من مجرد إزالة التعدي، وأن الاستمرار في الامتناع عن تجديد العلاقة القانونية التي كانت تربطها بقاطني الجزيرة يغدو مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها في ظل وظيفة الدولة الحالية.

ب. طعن الجبهة الادارية علي حكم القضاء الإداري بإلغاء قرار الجهة الادارية مدعين وأن حق جهة الإدارة في استرداد الأراضي المملوكة لها رهين مراعاة تحقيق المساواة بين قاطني جزيرة القرصايه وجزيرتي الذهب والوراق والتي صدر بشأنها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 848 / 2001 متضمناً عدم جواز إخلاء المباني السكنية المقامة عليهما وعدم التعرض لحائزي الأراضي الزراعية وأن جزيرة القرصاية تقع تحت رقم (92) بالكشوف المرفقة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1969 / 1998 (بشأن المحميات الطبيعية) والهدف هو صون المحميات الطبيعية في مواجهة الأفعال التي تغير من خصائصها وتكويناتها الجيولوجية أو الجغرافية أو تشوه طبيعتها

ت. رفضت المحكمة الطعن لمخالفة القرار الاداري لمبدأ المشروعية.

المبادئ التي أرسنها المحكمة

1. الدستور هو القانون الأساسي الأعلى وهو موئل الحريات والحقوق العامة وبين روافده ضمانات حمايتها وتحدد أحكامه السلطات العامة ووظائفها وحدود نشاطها، وبأحكامه تخضع الدولة في مباشرة سلطتها للقانون، والذي غدا مبدأً أصولياً يقوم عليه النظام القانوني المصري ويمثل بذاته أساساً لنظام الحكم، وقد حرص الدستور المصري الحالي شأنه في ذلك شأن ما سبقه من دساتير على احترام حقوق الأفراد، وقد أفصحت وثيقة الدستور - صراحة - عن أن كرامة الفرد انعكاس طبيعي لكرامة الوطن باعتبارها حجر الأساس الذي تقوم عليه الجماعة الوطنية المصرية

2. ومن حيث إن حقوق الأفراد وحرياتهم وعلى رأسها حق المواطن في السكن وحقه في العمل قد أوردها الدستور تقريراً والتزمت الدولة بكفالتها وتناولها المشرع بالتنظيم في إطار حاصله أن لكل حق من الحقوق أوضاع يقتضيها منحه وآثار تترتب عليه مع التزام يقع على عاتق سلطات الدولة كل حسب اختصاصه الدستوري بتسهيل الحصول عليه وبما لا يخل بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص وبما يستقيم مع كون الدولة هي القوامة على مصادر

- الثروة والتزامها بإشباع الحاجات العامة عن طريق المرافق العامة التي تقوم على إدارتها وكلها تدخل في نطاق المال المملوك للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة
3. حيث إن الملكية العامة هي تلك الأموال المملوكة للشعب المصري بجميع طوائفه وتقوم الدولة والأشخاص الاعتبارية المختلفة على أمرها في ظل حماية تحول دون إهدارها أو التفريط فيها أو استخدامها في غير وجه المصلحة العامة. وتشارك الملكية العامة مع الملكية الخاصة والملكية التعاونية في الدور الاجتماعي للمال وتكون جميعها مصادر الثروة القومية. وإذا كان قضاء المحكمة الدستورية العليا قد تواتر على أن الملكية في إطار النظم الوضعية التي تراوح بين الفردية وتدخل الدولة - لم تعد حقاً مطلقاً ولا عصية عن التنظيم التشريعي وليس لها من الحماية ما يجاوز الانتفاع المشروع بعناصرها. ومن ثم ساغ تحميلها بالقيود التي تتطلبها وظيفتها الاجتماعية. وهي وظيفة لا يتحدد نطاقها من فراغ، ولا تفرض نفسها تحكماً بل عليها طبيعة الأموال محل الملكية، والأغراض التي ينبغي رصدها عليها، محددة على ضوء واقع اجتماعي معين، في بيئة بذاتها، لها مقوماتها وتوجهاتها
4. المال المملوك للدولة يكون عاماً حال تخصيصه للنفع العام بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص وخاص - يكون لها التصرف فيه وإدارته شأنها في ذلك شأن الأفراد، وكلاهما أدوات تستخدمها الدولة لتحقيق وجه المصلحة العامة لأفراد الشعب والحفاظ على السلام الاجتماعي بين طبقات المجتمع مهما اختلفت احتياجاتها وتعاضمت رغبتها في استخدامه. والدولة في كافة الحالات واجب عليها أن تضع قصد تحقيق الأرباح من استخدامه سبباً تالياً في الأهمية لإشباع الحاجات العامة للمواطنين والمحافظة على استقرار المجتمع تدعيماً لمفهوم الأمن القومي الذي لا يتحقق واقعاً ملموساً إلا بالرضاء العام وهو سبيل تدعيم الانتماء والولاء كرباط مقدس بين المواطن والأرض التي ينتمي إليها مادياً ومعنوياً
5. ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متي كان ذلك ممكناً وجائز وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. كما استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الانحراف في استعمال السلطة لا يتحقق فقط حين صدور القرار مستهدفاً غاية شخصية ترمي إلى الانتقام أو تحقيق نفع شخصي بل يتحقق إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون لا يكتفي فقط بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع بل تخصيص هدف معين يكون نطاقاً للعمل الإداري واختصاص الإدارة بشأنه اختصاص مقيد والقضاء الإداري حال استنباط الهدف من النصوص التشريعية لا يخرج عن نطاق رقابة المشروعية على ما يصدر عن الجهة الإدارية من قرارات وذلك بحسبان أن كل حالة يحدد فيها المشرع غاية أو هدف محدد للتشريع، يكون الخروج عليه بأداة أدنى مخالفة لركن السبب والمحل، وفي كل الأحوال فإن البحث في الانحراف من عدمه يفترض ابتداء صدور قرار إداري سليم في عناصره وظاهر الصحة في غايته، وتضحي مخالفة القرار لهدف استلزمه القانون وصم للقرار بعدم المشروعية بالمعنى الواسع، والقضاء الإداري لا يبتدع هدفاً عاماً يفرضه على حرية الإدارة وإنما يكشف عن الهدف التشريعي الذي أتجه إليه المشرع صراحة أو ضمناً والتقرير كالحالة الأولى والاجتهاد في الثانية لا يسوغ للإدارة - كما ورد في تقرير الطعن - اعتبار أن ذلك يعد تدخلاً من جانب القضاء بإصدار توجيه للإدارة باتخاذ إجراء معين، فالرقابة القضائية لا تكون بحال من الأحوال تدخلاً أو حلوياً وإنما هي تطبيق واضح لمبدأ

- الفصل المرن بين السلطات التي تمثل الرقابة القضائية أوضح مظهرة فضلاً عن طبيعة الأحكام القضائية باعتبارها كاشفة عن صحيح حكم القانون.
6. إن كافة التشريعات الصادرة بشأن المحميات الطبيعية من حيث تعريفها وتحديدتها تقطع بقيام هدف تشريعي حاصله عدم المساس بالحالة الطبيعية والبيئية التي تكون عليها المحمية عند صدور القرار باعتبارها كذلك، وهذا الهدف تدور حوله وفي نطاقه كافة الإجراءات والاشتراطات الخاصة بالمحميات الطبيعية
7. إن قضاء المحكمة الإدارية العليا - قد أستقر - على أنه وأن كان صحيحاً أنه لا محل لرقابة القضاء الإداري على الملاءمات التقديرية التي تباشرها السلطة الإدارية المختصة عند إصدار قراراتها سواء من حيث اختيارها لمحل القرار أو وقت وأسلوب تنفيذه ما دام أن ذلك يكون في إطار الشرعية وسيادة القانون وذلك ما لم تنتكب الإدارة الغاية وتنحرف عن تحقيقها إلى غاية أخرى لم يقصدها المشرع عندما حولها تلك السلطة التقديرية أو تعتمد تحقيق غايات خاصة لأصله لها بالصالح العام إلا أن ذلك يتعين ألا يغفل عن أن السلطة القضائية وبين أركانها الأساسية محاكم مجلس الدولة مسئوليتها الأولى إقامة العدالة وحماية الشرعية والمشروعية وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة المشروعة للمصريين كافة.

الحكم القضائي: الطعن رقم 5730 لسنة 55 ق، 2010

باسم الشعب

مجلس الدولة

المحكمة الإدارية العليا

الدائرة الأولى - موضوع

بالجلسة المنعقدة علناً في يوم السبت الموافق 2010/2/6م.

برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ محمد أحمد الحسيني رئيس مجلس الدولة ورئيس المحكمة

وعضوية السادة الأساتذة المستشارين/ مجدي حسين محمد العجاتي وأحمد محمد صالح الشاذلي وعادل سيد عبد الرحيم حسن بريك ومجدي محمود بدوي العجرودي. نواب رئيس مجلس الدولة

بحضور السيد الأستاذ المستشار/ مصطفى حسين السيد أبو حسين نائب رئيس مجلس الدولة ومفوض الدولة

وحضور السيد/ كمال نجيب مرسيس سكرتير المحكمة

أصدرت الحكم الآتي:

في الطعن رقم 5730 لسنة 55 القضائية عليا

الإجراءات

في يوم الخميس الموافق 2008/12/25 أودع الأستاذ/ المحامي بالنقض بصفته وكيلاً عن الطاعن تقريراً بالطعن قيد برقم 55/5730 ق. ع وذلك طعنأ على الحكم الصادر من محكمة

القضاء الإداري - الدائرة الثانية - في الدعوى رقم 62/782 ق الصادر بجلسة 2008/11/16 والقاضي بعدم قبول طلبات التدخل الثاني والثالث والرابع وإلزام كل متدخل مصروفات تدخله، وبقبول الدعوى الأصلية وطلب التدخل الأول شكلاً وفي موضوعها بإلغاء القرار المطعون فيه - مع ما يترتب على ذلك من آثار على النحو المبين بالأسباب وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

وقد أعلن تقرير الطعن على الوجه المبين بالأوراق.

وفي يوم الثلاثاء الموافق 2009/1/13 أودعت هيئة قضايا الدولة نائبة عن الطاعنين بصفتهم الطعن رقم 55/6585 ق.ع تقريراً بالطعن على حكم محكمة القضاء الإداري - الدائرة الثانية المشار إليه آنفاً، وطلبت في ختامه الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بإلغاء الحكم الطعين والقضاء مجدداً برفض الدعوى الأصلية وطلب التدخل الأول وإلزام المطعون ضدهم عدا الأخير - بصفته - المصروفات عن درجتي التقاضي.

وقد أعلن تقرير الطعن على الوجه المبين بالأوراق.

وقد تحدد لنظر الطعنين جلسة 2009/3/2 - أمام دائرة فحص الطعون، وتدوول نظرهما بجلسات المحكمة على الوجه المبين بمحاضر الجلسات، وبجلسة 2009/11/16 قدم الحاضر عن المطعون ضدهم في كل من الطعنين - مذكرتي دفاع طلب في ختامها الحكم برفض الطعنين وإلزام الطاعنين - الجهة الإدارية - المصروفات واستند في دفاعه إلي أن القانون رقم 1983/102 وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1994/264 قد توخيا بأحكامهما صون المحميات الطبيعية في مواجهة الأفعال التي تغير من خصائصها وتكويناتها الجيولوجية أو الجغرافية أو تشوه طبيعتها وأن جزيرة القرصاية تقع تحت رقم (92) بالكشوف المرفقة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1969/1998 (بشأن المحميات الطبيعية).

وأن حق جهة الإدارة في استرداد الأراضي المملوكة لها رهين مراعاة تحقيق المساواة بين قاطني جزيرة القرصاية وجزيرتي الذهب والوراق والتي صدر بشأنها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 848/2001 متضمناً عدم جواز إخلاء المباني السكنية المقامة عليهما وعدم التعرض لحائزي الأراضي الزراعية على هاتين الجزيرتين، وإذ أنتهى الحكم المطعون فيه إلى إلغاء قرار جهة الإدارة فإنه يكون قد أصاب وجه الحق وصحيح حكم القانون وبذات الجلسة قرر السيد الأستاذ المستشار/ مفوض الدولة بأنه يرى الحكم بقبول الطعن شكلاً ورفضه موضوعاً وإلزام الجهة الطاعنة بالمصروفات، وقررت الدائرة إحالة الطعنين إلى الدائرة الأولى موضوع - لنظرهما بجلسة 2009/12/5. وقد تأيد الرأي القانوني لهيئة مفوضي الدولة بتقريرها المودع ملف الطعن، وبجلسة 2010/1/2 قدم الحاضر عن الجهة الإدارية مذكرة بدفاعها طلب في ختامها الحكم أولاً: بالطلبات الواردة في تقرير الطعن رقم 6585 لسنة 55 ق.ع، وبرفض الطعن رقم 5730 / 55 ق.ع مع إلزام الطاعنين المصروفات، كما قدم الحاضر عن المطعون ضدهم مذكرة بدفاعهم صمم فيها على سابق دفاعه، وبذات الجلسة قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم. وحيث صدر هذا الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات، وبعد إتمام المداولة قانوناً.

ومن حيث إنه عن الدفع المبدي من الجهة الإدارية بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوي، فإنه وفي ظل العمل بأحكام القانون رقم 1983 / 102 بشأن المحميات الطبيعية وقراري رئيس مجلس

الوزراء رقمي 1994/264 بالقواعد وشروط مباشرة الأنشطة بالمحميات الطبيعية ورقم 1969 / 1998 بتحديد المحميات الطبيعية - غدت إجراءات الترخيص أو الانتفاع على تلك المحميات تدور في فلك القانون العام، وعليه تكون المنازعات في هذا الشأن منازعات إدارية يختص بها القضاء الإداري دون سواه. عملاً بحكم المادة (172) من الدستور، ومن ثم يضحى الدفع بعدم الاختصاص الولائي لمحاكم القضاء الإداري غير قائم على سند من الواقع والقانون وتقضى المحكمة برفضه.

ومن حيث إن الطعن قد استوفيا أوضاعهما الشكلية والإجرائية ومن ثم فإنهما يكونا مقبولين شكلاً.

ومن حيث إن عناصر النزاع المائل - تخلص - في أن المطعون ضدهم الأول والثاني والثالث في الطعن المائلين - أقاموا الدعوى رقم 62/782 ق - أمام محكمة القضاء الإداري، واختصموا فيها كل من رئيس مجلس الوزراء ومحافظ الجيزة بصفتيهما، وطلبوا في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تجديد عقود إيجاراتهم - مع ما يترتب على ذلك من آثار، ثم اختصموا بصحف معلنة باقي المدعى عليهم - في الدعوى المشار إليها - وذكروا شرحاً لدعواهم أن كلاً منهم حائز أكثر من 2.5 قيراط من الأراضي الزراعية وأقاموا منزلاً على مساحة (216) متراً بجزيرة القرصاية التابعة لجزيرة الذهب - بمحافظة الجيزة وذلك بموجب عقود انتفاع درجت المحافظة على تجديدها - بعد قيامهم بالوفاء بالتزاماتهم، وقد تم إدخال كاهه المرافق ولا يقل عدد سكان الجزيرة عن ألفي نسمة، وقد فوجئوا بقيام وزارة الدفاع ببناء على تعليمات من مجلس الوزراء مؤرخة 2007/6/21 بالتنبيه على الهيئة العامة لمشروعات التعمير والهيئة العامة للإصلاح الزراعي بعدم تجديد عقود تأجير الأراضي الزراعية لهم اعتباراً من 2007/10/30 مع ضرورة إخلاء هذه الأراضي بالمخالفة لقرار رئيس مجلس الوزراء السابق رقم 848 / 2001، وقد تدخل الطاعن في الطعن رقم 55 / 5730 ق.ع في الدعوى أثناء تداولها - وقدم صحيفة غير معلنة أودعها قلم كتاب المحكمة في 2008/2/21 وطلب في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ قرار مجلس الوزراء رقم 848 / 2001 مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام وزارة العدل بإتمام إجراءات توثيق وشهر الأرض محل وضع يده وقدرها خمسة قرايط وواحد فدان وما عليها من منزل مساحته مائة وخمسين متراً، وقد أفرغ طلباته في صحيفة معلنة أودعت قلم كتاب المحكمة في 2008/5/22 وطلب في ختامها بذات الطلبات، وأضاف عليها طلبه اتخاذ إجراءات الشهر والتوثيق لقطعة الأرض التي يحوزها وبجلسة 2008/11/16 قضت محكمة القضاء الإداري أولاً: بعدم قبول طلبات التدخل لكل من الثاني والثالث والرابع وألزمت كل متدخل مصروفات تدخله وبقبول الدعوى الأصلية وطلب التدخل الأول شكلاً وفي موضوعيهما بإلغاء القرار المطعون فيه مع ما يترتب على ذلك من آثار على النحو المبين بالأسباب وألزمت الإدارة مصروفات الطلبين وشيدت المحكمة قضاءها على أن تنفيذ القرار المطعون فيه يترتب عليه تشريد عدد كبير من الأفراد والأسر لفقد المأوى وهو ما يهدد الأسس والقيم العامة التي يقوم عليها المجتمع من رعاية للأسرة والأخلاق وحميتها وخروج الملكية الخاصة عن أداء وظيفتها الاجتماعية والمساس باستقرار المدعين وغيرهم ممن شملهم هذا القرار دون ضرورة ملحة تدعو إلى ذلك هذا فضلاً عن قيام اضطراب في الأمن العام لا يعرف مداه، والحفاظ على ما تقدم يمثل وجه المصلحة العامة القومية الأكثر إلحاحاً والأخطر شأناً وهي أولى بالرعاية من مجرد إزالة التعدي، وأن الاستمرار في الامتناع عن تجديد العلاقة القانونية التي كانت تربطها بقاطني الجزيرة يغدو مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها في ظل وظيفة الدولة الحالية، وإذ لم يرتض الطاعن - في الطعن رقم 55 / 5730 ق.ع الحكم المطعون فيه - فأقام الطعن المشار إليه عاليه طالباً الحكم بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه بالنسبة للشق الخاص

بعد قبول تدخله والقضاء مجدداً بقبوله شكلاً وفي الموضوع بطلباته الواردة في صحيفة التدخل الانضمامي، واستند في طعنه - على أنه متدخل انضمامياً للمدعين بصحيفة تدخل انضمامي مؤرخة في 2008/5/22 مختصماً المطعون ضدهم من الرابع حتى السابع وذلك تأسيساً على أنه يضع يده وينتفع بقطعة أرض طرح النهر، وهي أرض مكلفة طبقاً للكشف الرسمي الصادر من مأمورية ضرائب الجيزة، وأن الحكم المطعون قد صدر مشوباً بمخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله وأنه تدخل في الدعوي طبقاً لأحكام المادة (126) من قانون المرافعات، والتي تخول له التدخل شفاهة بمحضر الجلسة في حضور المطعون ضدهم والثابت حضورهم جميع جلسات التداوي، كما أن تدخله قد ضمنه صحيفة التدخل الانضمامي المسدد رسمها في 2008/5/22 وأنه تم تسليم صورتها إلى الخصوم الذين حضروا بالجلسة، وعليه خلص الطاعن إلى الحكم له بطلباته، وإذ لم يلق الحكم المطعون فيه قبولاً لدي الطاعنين بصفاتهم في الطعن رقم 6585 / 55 ق. ع فأقاموا الطعن المشار إليه استناداً إلى أن الحكم تبني فكرة الموازنة بين المنافع والأضرار المترتبة على القرار الإداري - وهي الفكرة التي سبق أن اعتنقها القضاء الإداري - رغم عدم وجود محل لتطبيقها لعدم صدور قرارات بالإزالة والإخلاء من شأنها ترتيب الأضرار التي تحدث عنها الحكم، وأن المحكمة الإدارية العليا قد رفضت تلك النظرية لما ينطوي عليه هذا التطبيق من تجاوز لحدود ولاية القضاء الإداري ونطاق وظيفته باعتباره قضاء مشروعياً، وقد أجمّل الطاعنون أسباب طعنهم في عدم صدور ثمة قرارات بالإزالة والإخلاء وأن سبب النزاع يرجع إلى صدور توجيهات رئيس مجلس الوزراء في 2007/5/21 بعدم تجديد عقود الإيجار الخاصة بالأرض الزراعية بعد 2007/10/30 مع إعداد دراسة بالبدائل المختلفة للتعامل مع واضي اليد وأسلوب التحصيل لحق الدولة على الأراضي التي تم تغيير استخداماتها، وأن تغيير الأسلوب مرجعه ضرورة الاتفاق مع النظام القانوني التي تخضع له المحميات الطبيعية، ونعى الطاعنون على الحكم المطعون فيه تجاوزه حدود ولاية القضاء، وعدم سلامة تبريرات الحكم لإعمال نظرية الموازنة خاصة وأن القرار المطعون فيه قد صدر متفقاً وأحكام القانون رقم 102 / 1983، وأن العلاقة الاجارية التي كانت قائمة بين الهيئة العامة للإصلاح الزراعي والهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية وواضي اليد قد أصبحت مخالفة للقانون منذ صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1969 لسنة 1998 بتغيير وجه العلاقة من التأجير إلى الانتفاع المؤقت وانتقال تبعية الجزيرة من الهيئة المشار إليها إلى جهاز شؤون البيئة.

وخلص الطاعنون إلي طلب الحكم بطلباتهم الواردة في تقرير الطعن

ومن حيث إنه عن الطعن الأول رقم 5730 / 55 ق. ع فإن المادة (126) من قانون المرافعات تنص على أنه "يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوي منضماً لأحد الخصوم أو طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوي. "

ويكون التدخل بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة أو بطلب يقدم شفاهة في حضورهم ويثبت في محضرها ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة.

ومفاد ذلك أن التدخل الانضمامي في الدعوي يكون بوسيلتين أولهما:- بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوي قبل يوم الجلسة وثانيهما : - طلب التدخل شفاهة في الجلسة بحضور الخصم، ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة. وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن حق المتدخل في التدخل الانضمامي إنما يقتصر على مجرد تأييد أحد طرفي الخصومة الأصليين بما يترتب على ذلك من أنه لا يجوز له أن يتقدم بطلبات تغاير طلبات الخصم الذي يتدخل لتأييده بحيث يجوز له أن يبدي وجوه دفاع تأييداً لطلباته (المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 1875، 30 / 1914 ق بجلسة

1991/3/9، والتدخل الانضمامي مقصود به المحافظة على حقوق المتدخل عن طريق مساعدة أحد طرفي الخصومة في الدفاع عن حقوقه.

ومن حيث إن الثابت من أوراق الطعن أن طلبات المدعين في الدعوى رقم 782 / 62 ق قد انحسرت في إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تجديد عقود إيجار الأراضي الكائنة بجزيرة القرصايه مع ما يترتب على ذلك من آثار في حين أن (طلبي المتدخلالطاعن في الطعن المائل) قد تضمنت طلب إتمام إجراءات التوثيق والشهر للأرض وضع يده بناحية القرصايه، ويفرق هذا الطلب عن طلبات الدعوى الأصلية ولا يرتبط بها هذا فضلاً عن اختلاف خصوم طلب التدخل عن خصوم الدعوى وذلك باختصام الطاعن في مرحلتي الدعوى والطعن لكل من وزير العدل بصفته والشهر العقاري بمحافظة الجيزة، ولا يصلح نظر هذه الطلبات مع طلبات الدعوى الأصلية لتخلف مناط قبول طلبي التدخل.

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه قد استند إلى هذه الأسباب ضمن أسباب رفض طلبي التدخل فإنه يكون قد صدر متفقاً وأحكام القانون وظروف الدعوى ومن ثم تقضي المحكمة برفض الطعن وإلزام الطاعن بالمصروفات.

ومن حيث إنه عن موضوع الطعن رقم 6585 / 55 ق. ع فإن المادة (29) من الدستور تنص على "تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة، وهي ثلاثة أنواع الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة.

وتنص المادة (30) من الدستور على أن " الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة."

وتنص المادة (59) من الدستور على أن "حماية البيئة واجب وطني، وينظم القانون التدابير اللازمة للحفاظ على البيئة الصالحة."

وتنص المادة (64) من الدستور على أن: "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة."

وتنص المادة 156 من الدستور على أن "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:- "أ- ح- ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة."

وتنص المادة (1) من القانون رقم 102 / 1983 بشأن المحميات الطبيعية على أنه: يقصد بالمحمية الطبيعية في تطبيق هذا القانون أي مساحة من الأراضي أو المياه الساحلية أو الداخلية تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتات أو حيوانات أو أسماك أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية ويصدر بتحديدتها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح جهاز شؤون البيئة بمجلس الوزراء."

وتنص المادة الثانية من القانون سالف الذكر على أن: " يحظر القيام بأعمال أو تصرفات أو أنشطة أو إجراءات من شأنها تدمير أو إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو النباتية أو المساس بمستواها الجمالي بمنطقة المحمية.

ويحظر على وجه الخصوص ما يلي:"..... تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة المحمية بأي شكل من الأشكال كما يحظر إقامة المباني والمنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات.".....

وتنص المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1994/264 الصادر بالشروط والقواعد والإجراءات الخاصة بممارسة الأنشطة في مناطق المحميات الطبيعية على أنه: "لا يجوز إقامة المباني أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أيه أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية في مناطق المحميات الطبيعية إلا بتصريح من جهاز شئون البيئة.".....

وتنص المادة (2) من القرار المشار إليه على أن: "يطلب التصريح بممارسة النشاط في منطقة المحمية إلى إدارة مشروعات المحميات الطبيعية بجهاز شئون البيئة.".....

وتنص المادة (3) من ذلك القرار على أن : " يكون التصريح نظير مقابل انتفاع يحدده جهاز شئون البيئة وتؤول الحصيلة إلى صندوق المحميات الطبيعية.

وتنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1998 / 1969 بإنشاء محميات طبيعية على أن: "تعتبر محمية طبيعية في تطبيق أحكام القانون المشار إليه الجزر الواقعة داخل مجري نهر النيل شمال ووسط وجنوب الوادي وقناطر الدلتا وفرعي رشيد ودمياط والموضحة على الخرائط المرفقة والمبينة أسماؤها ومساحتها وموقعها وحدودها بالكشوف المرفقة التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا القرار. وقد وردت جزيرة القرصايه تحت رقم (92) بالكشف المرفق بالقرار المشار إليه والمنشور في الوقائع المصرية بالعدد (142) تابع في 27 / يونيه / 1998 ."

ومن حيث إن المستفاد مما تقدم أن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى وهو موئل الحريات والحقوق العامة وبين روافده ضمانات حمايتها وتحدد أحكامه السلطات العامة ووظائفها وحدود نشاطها، وبأحكامه تخضع الدولة في مباشرة سلطتها للقانون، والذي غدا مبدأً أصولياً يقوم عليه النظام القانوني المصري ويمثل بذاته أساساً لنظام الحكم، وقد حرص الدستور المصري الحالي شأنه في ذلك شأن ما سبقه من دساتير على احترام حقوق الأفراد، وقد أفصحت وثيقة الدستور - صراحة - عن أن كرامة الفرد انعكاس طبيعي لكرامة الوطن باعتبارها حجر الأساس الذي تقوم عليه الجماعة الوطنية المصرية.

ومن حيث إن حقوق الأفراد وحرياتهم وعلى رأسها حق المواطن في السكن وحقه في العمل قد أوردتها الدستور تقريراً والتزمت الدولة بكفالتها وتناولها المشرع بالتنظيم في إطار حاصله أن لكل حق من الحقوق أوضاع يقتضيها منحه وأثار تترتب عليه مع التزام يقع على عاتق سلطات الدولة كل حسب اختصاصه الدستوري بتسهيل الحصول عليه وبما لا يخل بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص وبما يستقيم مع كون الدولة هي القوامه على مصادر الثروة والتزامها بإشباع الحاجات العامة عن طريق المرافق العامة التي تقوم على إدارتها وكلها تدخل في نطاق المال المملوك للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة

ومن حيث إن الملكية العامة هي تلك الأموال المملوكة للشعب المصري بجميع طوائفه وتقوم الدولة والأشخاص الاعتبارية المختلفة على أمرها في ظل حماية تحول دون إهدارها أو التفريط فيها أو استخدامها في غير وجه المصلحة العامة، وتشارك الملكية العامة مع الملكية الخاصة والملكية التعاونية في الدور الاجتماعي للمال وتكون جميعها مصادر الثروة القومية، وإذا كان قضاء المحكمة

الدستورية العليا قد تواتر على أن الملكية في إطار النظم الوضعية التي تراوح بين الفردية وتدخل الدولة - لم تعد حقاً مطلقاً ولا عصية عن التنظيم التشريعي وليس لها من الحماية ما يجاوز الانتفاع المشروع بعناصرها، ومن ثم ساغ تحميلها بالقيود التي تتطلبها وظيفتها الاجتماعية، وهي وظيفة لا يتحدد نطاقها من فراغ، ولا تفرض نفسها تحكماً بل عليها طبيعة الأموال محل الملكية، والأغراض التي ينبغي رصدها عليها، محددة على ضوء واقع اجتماعي معين، في بيئة بذاتها، لها مقوماتها وتوجهاتها. (المحكمة الدستورية العليا القضية رقم 14 لسنة 15 ق - دستورية بجلسة 1996/7/6) والمال المملوك للدولة يكون عاماً حال تخصيصه للنفع العام بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص وخاص - يكون لها التصرف فيه وإدارته شأنها في ذلك شأن الأفراد، وكلاهما أدوات تستخدمها الدولة لتحقيق وجه المصلحة العامة لأفراد الشعب والحفاظ على السلام الاجتماعي بين طبقات المجتمع مهما اختلفت احتياجاتها وتعاضمت رغبتها في استخدامه، والدولة في كاهه الحالات واجب عليها أن تضع قصد تحقيق الأرباح من استخدامه سبباً تالياً في الأهمية لإشباع الحاجات العامة للمواطنين والمحافظة على استقرار المجتمع تدعيماً لمفهوم الأمن القومي الذي لا يتحقق واقعاً ملموساً إلا بالرضاء العام وهو سبيل تدعيم الانتماء والولاء كرباط مقدس بين المواطن والأرض التي ينتمي إليها مادياً ومعنوياً.

ومن حيث إن نهر النيل كان وما زال شريان الحياة لمصر والمصريين ارتوى شعبه من مياهه وتكونت من ترسيبات مياهه الأرض الخصبة التي عاش عليها الإنسان زارعاً مستقراً على ضفتيه، والنيل من قبل ومن بعد مؤذن الحضارة المصرية التليدة التي لم يقف نورها وتطورها عند المصريين وإنما كانت ملهماً لحضارات نشأت في أنحاء العالم المختلفة تفاعلاً وتأثراً.

ومن حيث إن جمال نهر النيل لم يقف عند حد واديه من منبعه إلى مصبه في حدود مصر الشمالية وإنما بجزر يزدان بها تناثرت كاللؤلؤ المنثور على صفحته البيضاء معلنة أن عطاء الله لمصر والمصريين قد أمتد إلي داخل مياه النهر أرضاً خضراء تعطي زارعها طيب الزروع وعاطر الهواء وهي والنهر العظيم إلهام للأدباء والشعراء وفرض واجب على الشعب والدولة حمايته امتداداً لحكمة قدماء المصريين حكماً ومحكومين أقسموا على احترامه ونظافته وسهولة جريان مياهه حتى مصبه.

ومن حيث إنه سيراً على هذا الاتجاه وتدعيماً له فقد تدخل المشرع احتراماً لمكانة نهر النيل بإصدار التشريعات المتعاقبة لحمايته من عبث العابثين وأية ذلك القانون رقم 12 / 1984 الذي حمل الأراضي المحصورة بين جسري النيل - أي كان مالكيها - بقيود تشريعية منها عدم جواز إجراء أي عمل أو إحداث حفر من شأنه تعريض الجسور للخطر أو التأثير في التيار تأثيراً يضر بهذه الجسور إلا إذا كان ذلك بناء على ترخيص من وزارة الري، كما صدر القانون رقم 102 / 1983 في شأن المحميات الطبيعية وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 264 / 1994 بالشروط والقواعد والإجراءات الخاصة بممارسة الأنشطة في مناطق المحميات، وقرار رئيس الوزراء رقم 1969 / 1998، وجميعها أكدت على أن المحمية الطبيعية هي كل مساحة من الأرض أو المياه الساحلية أو الداخلية بها ميزة وجود كائنات حية (نباتات أو حيوانات أو أسماك أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية) ووسد المشرع إلى رئيس مجلس الوزراء تحديد هذه المحميات بناءً على اقتراح جهاز شئون البيئة، وقد حظرت المادة الثانية من قانون المحميات الطبيعية القيام بأي أعمال أو تصرفات أو أنشطة من شأنها تدمير أو إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية وحظر المشرع على وجه الخصوص إقامة المباني أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات وقد قرن قرار رئيس الوزراء رقم 264 / 1994 التصريح

بإقامة المباني بضرورة المحافظة على طبيعة المنطقة وعدم الإضرار بالحياة البحرية أو البرية أو النباتية أو القيمة الجمالية للمحمية، وتنفيذاً لأحكام القانون رقم 102/ 1983 صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1969 لسنة 1998 باعتبار الجزر الواقعة داخل مجري نهر النيل بشمال ووسط وجنوب الوادي وقناطر الدلتا وفرعي رشيد ودمياط محميات طبيعية، وقد وردت جزيرة القرصايه تحت رقم (92) بالكشوف المرفقة بقرار رئيس مجلس الوزراء ووصفها بأنها مساحة (117,5) فدان ونوع الإشغال زراعات تقليدية ومباني منشآت سياحية، والجهة المالكة (أملاك دولة) وعدد السكان (1500 نسمة) وهو الأمر الذي يقطع بأن قرار رئيس مجلس الوزراء قد صدر محددًا في نطاق السلطة المخولة له للنشاط القائم وهو النشاط الزراعي وأن هذا النشاط كان ضمن عناصر تقدير اعتبار جزيرة القرصايه محمية طبيعية، وقد سبق لرئيس الوزراء تأكيد هذا النظر بقراره رقم 848/ 2001 والمتضمن عدم إخلاء أي مبني من المباني السكنية المقامة بجزيرتي الذهب والوراق بمحافظة الجيزة، ولا يجوز التعرض لحائزي الأراضي الزراعية في الجزيرتين، وهو قرار يمثل تحقيق وجه المصلحة العامة من جانب الدولة المتمثل في المحافظة على أمن وسلامة واستقرار قاطني هذه المحميات والمحافظة على مصدر رزقهم.

ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، كما استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الانحراف في استعمال السلطة لا يتحقق فقط حين صدور القرار مستهدفاً غاية شخصية ترمي إلى الانتقام أو تحقيق نفع شخصي بل يتحقق إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون، فالقانون لا يكتفي فقط بتحقيق المصلحة العامة بمعناها الواسع بل تخصيص هدف معين يكون نطاقاً للعمل الإداري واختصاص الإدارة بشأنه اختصاص مقيد والقضاء الإداري حال استنباط الهدف من النصوص التشريعية لا يخرج عن نطاق رقابة المشروعية على ما يصدر عن الجهة الإدارية من قرارات وذلك بحسبان أن كل حالة يحدد فيها المشرع غاية أو هدف محدد للتشريع، يكون الخروج عليه بأداة أدنى مخالفة لركن السبب والمحل، وفي كل الأحوال فإن البحث في الانحراف من عدمه يفترض ابتداء صدور قرار إداري سليم في عناصره وظاهر الصحة في غايته، وتضحي مخالفة القرار لهدف استلزمه القانون وصم للقرار بعدم المشروعية بالمعنى الواسع، والقضاء الإداري لا يبتدع هدفاً عاماً يفرضه على حرية الإدارة وإنما يكشف عن الهدف التشريعي الذي أتجه إليه المشرع صراحة أو ضمناً والتقرير كالحالة الأولى والاجتهاد في الثانية لا يسوغ للإدارة - كما ورد في تقرير الطعن - اعتبار أن ذلك يعد تدخلاً من جانب القضاء بإصدار توجيه للإدارة باتخاذ إجراء معين، فالرقابة القضائية لا تكون بحال من الأحوال تدخلاً أو حلاً وإنما هي تطبيق واضح لمبدأ الفصل المرن بين السلطات التي تمثل الرقابة القضائية أوضح مظهراً فضلاً عن طبيعة الأحكام القضائية باعتبارها كاشفة عن صحيح حكم القانون.

ومن حيث إن كافة التشريعات الصادرة بشأن المحميات الطبيعية من حيث تعريفها وتحديدتها تقطع بقيام هدف تشريعي حاصله عدم المساس بالحالة الطبيعية والبيئية التي تكون عليها المحمية عند صدور القرار باعتبارها كذلك، وهذا الهدف تدور حوله وفي نطاقه كافة الإجراءات والاشتراطات الخاصة بالمحميات الطبيعية.

ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا - قد أستقر - على أنه وأن كان صحيحاً أنه لا محل لرقابة القضاء الإداري على الملاءمات التقديرية التي تباشرها السلطة الإدارية المختصة عند إصدار قراراتها سواء من حيث اختيارها لمحل القرار أو وقت وأسلوب تنفيذه ما دام أن ذلك يكون في إطار الشرعية

وسيادة القانون وذلك ما لم تنتكب الإدارة الغاية وتتحرف عن تحقيقها إلى غاية أخرى لم يقصدها المشرع عندما حولها تلك السلطة التقديرية أو تتعمد تحقيق غايات خاصة لأصله لها بالصالح العام إلا أن ذلك يتعين ألا يغفل عن أن السلطة القضائية وبين أركانها الأساسية محاكم مجلس الدولة ومسئوليتها الأولى إقامة العدالة وحماية الشرعية والمشروعية وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة والخاصة المشروعة للمصريين كافة..... وفي إطار ما أوردته نصوص الدستور والقانون من أصول ومبادئ عامة حاكمة لنظام الدولة والمجتمع وغايات الصالح العام القومي وترتيب أولويات تلك الغايات وفقاً لمقتضيات السلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والنظام الاجتماعي وتكافؤ الفرص لجميع المصريين وعدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة. (المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1875، 30/1914 ق.ع بجلسة 9 مارس 1991). كما قضت تلك المحكمة بأنه إذا لم يفرض المشرع على الإدارة أن تتدخل بقرار خلال فترة معينة فإنها تكون حرة في اختيار وقت تدخلها حتى ولو كانت ملزمة أصلاً بإصداره على وجه معين ذلك أن الوقت المناسب لإصدار القرار لا يمكن تحديده سلفاً غير أنه يحد حرية الإدارة في اختيار وقت تدخلها شأنه في ذلك شأن أيه سلطة تقديرية إلا تكون الإدارة مدفوعة في هذا الاختيار بعوامل لا تمت للمصلحة العامة أو أن لا تحسن اختيار وقت تدخلها فتتعجل إصدار قرار أو تتراخى في إصداره بما يربط أضراراً للأفراد نتيجة صدور القرار في وقت غير ملائم..... (المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم 3350/44 ق.ع بجلسة 2004/2/7 مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا السنة التاسعة والأربعون).

ومن حيث إن الثابت من أوراق الطعن رقم 6585/55 ق.ع أن المطعون ضدهم والخصوم المتدخلون معهم يحوزون أرضاً زراعية ثابت فيها النشاط الزراعي لمزروعات تقليدية - تقع داخل جزيرة القرصايه وأن علاقة قانونية كانت قائمة بين المذكورين والهيئة العامة للإصلاح الزراعي تتمثل في قيام الأخيرة بتحصيل مقابل الانتفاع وصراف مستلزمات الإنتاج الزراعي للأراضي والمساحات الواردة تفصيلاً في المستندات المقدمة من المطعون ضدهم والخصوم المتدخلين، كما تضمنت أوراق الطعن إيصالات سداد كهرباء ومقاييس كهرباء لمبان خاصة بالمذكورين المقيمين داخل الجزيرة وكل ذلك مؤيداً بإيصالات سداد من مصلحة الضرائب العقارية، ويبين من التقرير المعد عن جزيرة القرصايه والمقدم ضمن حافظة مستندات الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية أنه قد ورد للهيئة كتاب النيابة الإدارية للزراعة والري بخصوص تحقيقات تجريها بمناسبة قيام بعض رجال الأعمال بردم جزء من مجرى نهر النيل لإنشاء جزيرة على مساحة (6 أفدنة) شرق جزيرة القرصايه، كما ورد للهيئة في 2007/6/24 الكتاب رقم 12051 من الأمانة العامة لوزارة الدفاع رقم 217/16/14 في 2007/6/21 بشأن التوجيهات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء في 2007/5/21 بخصوص جزيرة القرصايه بمحافظة الجيزة وعلى ضوء توصيات الاجتماع المنعقد بمقر وزارة الدفاع في 2001/6/7 بحضور الأجهزة المختصة بالدولة والمنتهي إلى إخطار جميع المتعاملين بعدم تجديد تأجير الأراضي الزراعية بعد 2007/10/30 كما قدم المطعون ضدهم صورة من خطاب صادر عن السكرتير العام المساعد بمحافظة الجيزة - لم تنكره أو تجرده الجهة الإدارية يفيد بأن أحد الأمراء من المملكة العربية السعودية قدّم طلباً لإقامة مركز سياحي متكامل على مساحة (100,000 متر) بجزيرة القرصايه جنوب كوبري الجيزة، وأن محافظ الجيزة وجه بدراسة إمكانية تدبير مساكن بديلة لقاطني الجزيرة، كما يبين من مذكرة الهيئة المشار إليها والمرسلة إلى هيئة قضايا الدولة والمقدم صورتها ضمن حافظة مستندات الجهة المذكورة بجلسة 2008/2/3 أن الهيئة تتولى إدارة واستغلال والتصرف في أراضي طرح النهر وتمارس سلطات المالك مع وزارة الري طبقاً لأحكام القانون رقم 7/1991 في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة، وأشارت المذكرة إلى أنه قد ورد

للهيئة كتاب وزير الزراعة مرفق به مذكرة محافظ الجيزة بشأن استغلال أرض جزيرة القرصايه لإقامة مركز سياحي عالمي وعمل بحث اجتماعي لسكان الجزيرة بغرض النظر في إمكانية تعويضهم عن النشاط الاقتصادي - مصدر رزقهم - وأن الهيئة قد قامت بتجديد ثلاثة عقود لغير المطعون ضدهم، وتم انتهاء مدتها وأعلنت الهيئة أسفها عن التجديد للعقود المنتهية في 2007/9/27 بناء على التوجيهات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء كما أوضحت بعض الصور الفوتوغرافية المقدمة ضمن حافظة المستندات المقدمة من المطعون ضدهم بجلسة 2007/3/7 عن قيام بعض أفراد القوات المسلحة باقتحام الجزيرة - ولم تنكر جهة الإدارة ذلك - على الرغم من أن المادة الثالثة من القانون رقم 7 / 1991 بشأن بعض الأحكام المتعلقة بأمالك الدولة الخاصة تقضي بأن تتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية إدارة واستغلال والتصرف في أراضي استصلاح واستزراع الأراضي وأرض البحيرات وأراضي طرح النهر وتمارس عليها سلطات المالك في كل ما يتعلق بشؤونها ولا شك أن من هذه الأراضي أرض المحميات الصادر بتجديدها قرار مجلس الوزراء رقم 1998/1969 وقد وسدت أحكام القانون رقم 102/1983 (م4)، وقانون البيئة رقم 4 / 1994 (م2) إلى جهاز البيئة الإشراف على المحميات واقتراح أية أنشطة عليها.

ولا خلاف على أن كل ما تقدم يقطع بأن تدخل وزارة الدفاع وغيرها من الجهات الأخرى بشأن التصرفات الخاصة بأرض الجزيرة يمثل تدخلاً غير مبرر وأن انصياع الهيئة المذكورة المتمثل في إخطار المستأجرين بعدم تجديد عقودهم معها لا يقوم على سبب صحيح من القانون كما أن ما يدور في خلد الجهة الإدارية وأفصحت عنه الأوراق من وجود مشروع استثماري بدعوى تحقيق المصلحة العليا للدولة وغير الوجه الحضاري أمر يتعارض كلية مع أحكام قانون المحميات الطبيعية والقرارات المنفذة له والتي تقطع بأن الهدف الأساسي من ذلك التشريع مفاده المحافظة على الحالة الطبيعية للمحمية عند صدور قرار باعتبارها كذلك، وأن كل تدخل بأي نشاط مخالف أو إقامة أي مشروعات ومباني في أي محمية مشروعيتها رهينة بموافقة رئيس مجلس الوزراء لا يترتب على هذه الموافقة ثمة تغيير في الحالة الطبيعية والبيئة الثابتة واقعاً للمحمية.

ومن حيث إنه ولما كانت أوراق الطعن تقطع بأن النشاط الزراعي والصيد يسودان على أرض محمية جزيرة القرصايه، وأن المطعون ضدهم والخصوم المتدخلين قد أقاموا مجتمعاً زراعياً وتجارياً يعتمد على حرفتي الزراعة والصيد بتلك المحمية فضلاً عن وجود بعض المشروعات السياحية الصغيرة - كما ورد تفصيلاً بقرار رئيس مجلس الوزراء المنشئ للمحمية الطبيعية (جزيرة القرصايه) وعليه يكون مسلك الجهة الإدارية بالامتناع عن تجديد عقود الإيجار أو تقرير حق الانتفاع لواضعي اليد من سكان جزيرة القرصايه مشوباً بعدم المشروعية لانحرافه عن الالتزام بغاية الصالح العام القومي والحفاظ على البيئة الطبيعية للجزيرة - كما أفرزتها الطبيعة أرضاً خصبة داخل مجري النهر- ولا يحتاج على ذلك بما سطره دفاع الجهة الإدارية من وجود رغبة في التطوير للجزيرة سياحياً بحسبان أن كل تطوير محكوم بالمحافظة على البيئة الزراعية للجزيرة ولا يتنافى معه العمل على استقرار سكان الجزيرة بوضعهم الحالي يمارسون مهنتهم الأصلية بزراعة الأرض وصيد الأسماك وغير ذلك من المهن التجارية الصغيرة التي كانت تحت نظر رئيس الوزراء عند إصدار قراره رقم 1998/1969 بإنشاء المحمية ضمن الإطار العام والذي يرتبط وصف تلك المحمية ببقائه، كما لا يحتاج على ما تقدم - بوجود اعتبارات للأمن القومي تقتضي عدم تجديد عقود الإيجار وطرد سكان الجزيرة بحسبان أن واجب الدولة الأساسي حفظ السلم والأمن الداخلي وأن تراعي فيما يصدر عنها من قرارات وإجراءات ما يحفظ أمن المواطنين وسلامتهم ومصاير رزقهم المشروعة - وهي أمور في مجملها برهان على قوة الدولة وقدرتها على ضبط الشعور العام للمواطنين كما أنها تعبر عن الوجه الأمثل للمحافظة على هيبة

الدولة وأنها القوامة على تحقيق المصلحة العامة لأفراد الشعب وفي الصدارة طبقات الشعب التي اتخذت من حرفة الزراعة حرفة أصلية ومستقر لها يرتبط بالمكان ارتباطاً وثيقاً لا يغني عنه تدبير مسكن أو غير ذلك من الوسائل، ولا خلاف على أن ربط فكرة المحافظة على الأمن القومي بإقامة مشروع سياحي لا يستقيم مع علو فكرة الأمن القومي، كما أن المحافظة على مصالح الأفراد الخاصة في إطار المصلحة العامة يمثل أرقى مظاهر المحافظة على الأمن القومي والتعبير الحقيقي عن قدرة الدولة على ترسيخ مبدأ المواطنة.

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه قد قضي بإلغاء قرار جهة الإدارة السليبي بالامتناع عن تجديد العلاقة القانونية بينها وبين واضعي اليد على أرض جزيرة القرصايه. فإنه يكون قد التزم بصحيح حكم القانون والواقع، وأصاب وجه الحق ويضحي الطعن المائل غير قائم على سنده الصحيح في الواقع والقانون خليق بالرفض.

ومن حيث إن من يخسر الطعن يلزم بمصروفاته عملاً بحكم المادة 184 مرافعات.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة:-

بقبول الطعنين شكلاً ورفضهما موضوعاً وألزمت الطاعنين المصروفات.

سكرتير المحكمة رئيس المحكمة

النموذج رقم 2: إلغاء القرار الإداري بالاستيلاء على قطعة أرض من قبل هيئة الابنية التعليمية

ملخص الوقائع

أ. المطعون ضدهم أقاموا الدعوى أمام المحكمة الابتدائية طالبين الحكم برد حيازة قطعة أرض ومنع تعرض المدعى عليهم "هيئة الابنية التعليمية" لهم في الانتفاع بها وإلزامهم المصروفات

ب. حكمت المحكمة بعدم اختصاصها وإحالتها إلى محكمة القضاء الإداري، حيث صدر الحكم

بالغاء القرار الاداري بالاستيلاء على قطعة الأرض

ت. رفض الطعن وأيدت المحكمة الادارية العليا الحكم.

المبادئ التي أرسنها المحكمة

1. وفقاً لأحكام الدستور والقانون بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والاستيلاء عليها مؤقتاً يتعين مراعاة قاعدة أساسية مفادها الموازنة بين مصلحة الدولة وحقوقها في الاستيلاء على العقارات المملوكة ملكية خاصة اللازمة لمشروعاتها العامة وبين حق الملكية الخاصة لذوي الشأن من ملاك هذه العقارات، ويتمثل ذلك في أن تكون العقارات بالحتم والضرورة لازمة للمنفعة العامة بأن يكون المشروع المحقق للمنفعة العامة في حاجة حقيقية وضرورية لهذه العقارات لإقامته وتحقيقه بما يحتم على الجهة الإدارية تقرير صفة المنفعة العامة لها والاستيلاء عليها، كما يجب في الاستيلاء أن تتوافر إحدى الحالات الواردة

بالنص وكذا سائر الأحوال الطارئة من حيث هذه الحالات والتي تجيز الاستيلاء المؤقت بحيث لا يجوز الاستيلاء المؤقت في غير هذه الحالات.

الحكم القضائي: الطعن رقم 3623 لسنة 45 ق، 2005

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات، وبعد المداولة.

ومن حيث إن الطعن قد استوفى أوضاعه المقررة.

ومن حيث إن عناصر المنازعة تخلص - حسبما يبين من الأوراق - في أن المطعون ضدهم أقاموا الدعوى المشار إليها بإيداع صحيفتها تحت رقم 5177 لسنة 1994 قلم كتاب محكمة جنوب القاهرة الابتدائية بتاريخ 13/5/1994 بطلب الحكم برد حيازة قطعة الأرض الميينة في صحيفة الدعوى ومنع تعرض المدعى عليهم لهم في الانتفاع بها وإلزامهم المصروفات، وقالوا شرحاً للدعوى: إنهم يمتلكون عن مورثهم قطعة أرض رقم 18 تقسيم الجمعية التعاونية لبناء مساكن ضباط الشرطة بحوض مغربي بك رقم 7 بناحية المعصرة قسم حلوان والبالغة مساحتها 555 م2 وذلك بموجب عقد البيع الابتدائي المؤرخ في 14/1/1978 الصادر من الجمعية المذكورة المشهورة برقم 89 لسنة 1982 وأن مورثهم تسلمها وظلت في حيازته منذ ذلك التاريخ حتى وفاته ومن بعده لورثته، إلا أنهم فوجئوا بقيام هيئة الأبنية التعليمية بتاريخ 20/11/1993 بالتعدي على حيازتهم لتلك المساحة وضمتها لفناء مدرسة تبرعت الجمعية المذكورة للهيئة بأرضها فأبلغوا الشرطة التي طلبت من مدير إدارة التخطيط العمراني بالمحافظة معاينة الأرض، حيث أفاد بوجود تعدي على ثماني قطع منها القطعة المملوكة لهم.

وبجلسة 26/11/1994 حكمت المحكمة بعدم اختصاصها وإحالتها إلى محكمة القضاء الإداري بالقاهرة حيث قيدت برقم 2576 لسنة 49 ق وبجلسة 24/1/1999 صدر الحكم المطعون فيه، وأقامت المحكمة قضاءها على أنه ولئن كان الدستور قد أضى على الملكية الخاصة حماية فلا يجوز نزع الملكية إلا في حدود القانون، وأجاز الاستيلاء مؤقتاً عليها للمنفعة العامة وترسيخاً لهذا الأصل تضمن القانون رقم 10 لسنة 1990 الإجراءات والضمانات التي تجعل من نزع الملكية أو الاستيلاء على العقارات المملوكة للأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة استثناء من الأصل الدستوري الذي يقرر صون الملكية الخاصة وحمايتها وعليه فقد قصر المشرع سلطة الاستيلاء المؤقت على رئيس الجمهورية.

ولما كان الثابت من الأوراق أن الهدف من وراء إصدار القرار المطعون فيه هو لزوم عقار النزاع للعملية التعليمية، ومن ثم فإنه يخرج عن الحالات التي حددتها المادة (15) من القانون المشار إليه، وبالتالي يكون القرار قد صدر من غير مختص بإصداره ومخالفاً للقانون جديراً بالإلغاء.

ومن حيث إن مبنى الطعن مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون والخطأ في تطبيقه وتأويله حيث ناط المشرع بموجب المادة (15) من القانون رقم 10 لسنة 1990 بالوزير المختص سلطة الاستيلاء المؤقت على العقارات في الأحوال الطارئة والمستعجلة، وقد جاء النص عاماً دون تحديد للأحوال الطارئة والمستعجلة، ولم ترد على سبيل الحصر. ولما كان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر بالاستيلاء المؤقت على عقار التداعي لصالح العملية التعليمية واستمرارها بانتظام واضطراد،

وهي بلا شك من الأمور العاجلة التي ورد النص عليها في المادة (15) سالف الإشارة، الأمر الذي يكون معه الحكم المطعون فيه قد خالف صحيح أحكام القانون مما يجعله خليقاً بالإلغاء.

ومن حيث إن المادة (14) من القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة تنص على أن "يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه..." وتنص المادة (15) 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..."

ومن حيث إنه قد جرى قضاء هذه المحكمة على أنه وفقاً لأحكام الدستور والقانون سالف الذكر بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة والاستيلاء عليها مؤقتاً يتعين مراعاة قاعدة أساسية مفادها الموازنة بين مصلحة الدولة وحققها في الاستيلاء على العقارات المملوكة ملكية خاصة اللازمة لمشروعاتها العامة وبين حق الملكية الخاصة لذوي الشأن من ملاك هذه العقارات، ويتمثل ذلك في أن تكون العقارات بالحثم والضرورة لازمة للمنفعة العامة بأن يكون المشروع المحقق للمنفعة العامة في حاجة حقيقية وضرورية لهذه العقارات لإقامته وتحقيقه بما يحتم على جهة الإدارة تقرير صفة المنفعة العامة لها والاستيلاء عليها، كما يجب أن يكون الاستيلاء المؤقت طبقاً للمادة (15) سالف الذكر - أن تتوافر إحدى الحالات الواردة بالنص وهي حالة حصول غرض أو قطع جسر أو تفشي وباء وأن يكون قرار الوزير المختص بالاستيلاء المؤقت لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غير ذلك من الإجراءات اللازمة لمواجهة إحدى الحالات المشار إليها بالنص والتي حددها في الحالات الثلاث وسائر الأحوال الطارئة من حيث هذه الحالات والتي تجيز الاستيلاء المؤقت بحيث لا يجوز الاستيلاء المؤقت في غير هذه الحالات.

ومن حيث إن قرار التربية والتعليم رقم 27 لسنة 1992 المطعون عليه قد صدر بالاستيلاء على عدة قطع من الأراضي ومنها القطعة محل النزاع لإقامة مدارس عليها نظراً لندرة المواقع وعدم وجود أراض فضاء في المنطقة، ولم تفصح الأوراق ولم تقدم جهة الإدارة أن ثمة تفويضاً من رئيس الجمهورية لمصدر القرار بالاستيلاء على العقار عملاً للمادة (14) من القانون المشار إليه، كذلك فإن الدفاع الذي تبناه القرار المطعون فيه للاستيلاء المؤقت لا يندرج تحت إحدى الحالات الواردة في المادة (15) سالف البيان ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر بالمخالفة لأحكام القانون، وهو ما انتهى إليه الحكم المطعون فيه متفقاً وصحيح القانون، ويكون الطعن عليه على غير أساس جديراً بالرفض.

ومن حيث إن من يخسر الطعن يلزم بالمصروفات عملاً بحكم المادة (184) من قانون المرافعات.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة

بقبول الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمت الجهة الإدارية الطاعنة المصروفات

ثالثاً: محكمة النقض

نموذج 1: التملك بعد وضع اليد

ملخص الوقائع

- أ. أقامت الطاعنة دعوى أمام المحكمة الابتدائية طلباً للحكم ببراءة ذمتها من أي مطالبات على قطعة أرض ومنع التعرض لها في الانتفاع بها التي اشترتها طبقاً لقانون رقم 31 لسنة 1984 وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 857 لسنة 1985 الذي سمح لها بشراء أرض قامت بوضع يدها عليها وفقاً لإعلان محافظ القاهرة عن البيع والتي فوجئت بمطالبتها عنها بمبلغ مالي كمقابل انتفاع بهذه الأرض عن خمس سنوات سابقة
- ب. حكمت المحكمة برفض الدعوى
- ت. طعنت الطاعنة على الحكم وحكمت محكمة النقض لصالحها لقصور الحكم في التسبب والتفاتة عن ما قدمته من أدلة دفع العوائد والضرائب الخاصة بالأرض.

المبادئ التي أرستها المحكمة

1. بيع أملاك الدولة الخاصة بطريق الممارسة لواقى اليد عليها معقود للمحافظين كل فى دائرة إختصاصه
2. إعلان الحكومة عن رغبتها فى البيع وإجراءاتها لهذا الغرض لا يعتبر إيجاباً من جانبها
3. الإيجاب بتقديم راغب الشراء بالشراء على أساس سعر معين
4. قبول الجهة البائعة إستلام المبلغ الذى يدفعه راغب الشراء على أنه الثمن أو جزء منه لا يعد قبولاً منها للتعاقد إلا بقبولها البيع والتصديق عليه ممن يملكه
5. إذا تخلف هذا القبول فأثره بقاء الملكية للحكومة وحققها فى إقتضاء مقابل الإنتفاع من واضع اليد عليها
6. تمسك الطاعنة أمام درجتى التقاضى بسدادها لمصلحة الضرائب العقارية مقابل إنتفاعها بالأرض المملوكة للدولة دفاع جوهري لا يجوز للمحكمة إغفال الرد عليه وإلا عد قصور فى التسبب مستوجب للنقض.

الحكم القضائي: الطعن رقم 7934 لسنة 64 ق، 1996

الوقائع

الطلبات أمام محكمة اول درجة:

دعاوى الملكية :: المطالبة ببراءة الذمة :: براءة الذمة من مقابل الانتفاع لحيابة العين محل النزاع]
تم رفضه أمام محكمة أول درجة | | تم رفض الطعن أمام محكمة الإستئناف]

وحيث أن الوقائع — على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق — تتحصل فى أن الطاعنة أقامت الدعوى رقم 15018 لسنة 1992 مدني محكمة جنوب القاهرة الابتدائية على المطعون ضدهما بصفتها طلباً للحكم ببراءة ذمتها من أي مطالبات على الأرض الموضحة بالصحيفة ومنع تعرضهما لها فى الانتفاع بها. وقال بيانا لذلك أن المطعون ضده الثانى بصفته أعلن عن بيع مساحات من الأراضي المملوكة لمحافظة القاهرة لواقى اليد عليها إعمالاً للقانون رقم 31 لسنة 1984 وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 857 لسنة 1985 فتقدمت لشراء قطعة الأرض التي تحوزها وسددت مقدم الثمن ومقداره 770 جنيه بالإيصال المؤرخ 1987/3/19 ومنذ ذلك التاريخ والأرض

مكلفة باسمها وتقوم بسداد العوائد المربوطة عليها وإذ فوجئت بالمطعون ضده الأول بصفته يطالبها في 1992/9/23 بسداد مبلغ 9532.500 جنيه كمقابل انتفاع بهذه الأرض عن الخمس سنوات السابقة فقد أقامت دعواها بالطلبات السالفة البيان. نذبت المحكمة خيرا في الدعوى وبعد أن قدم تقريره وجه الحاضر عن الحكومة طلبا عارضا للطاعة بإلزامها بأن تؤدي للمطعون ضده الأول بصفته مقابل الانتفاع وقدره 9530.500 جنيه. وبتاريخ 1983/12/28 حكمت المحكمة برفض الدعوى الأصلية وفي الدعوى الفرعية بالطلبات. استأنفت الطاعة هذا الحكم بالاستئناف رقم 2167 سنة 111ق القاهرة وبتاريخ 1994/6/29 قضت المحكمة بالتأييد. طعنت الطاعة في هذا الحكم بطريق النقض وأودعت النيابة مذكرة أبدت فيها الرأي بنقض الحكم المطعون فيه. وإذ عرض الطعن على هذه المحكمة في غرفة مشورة حددت جلسة لنظرة وفيها التزمت النيابة رأيها

المحكمة

بعد الإطلاع على الأوراق وسماع التقرير الذي تلاه السيد المستشار المقرر والمرافعة وبعد المداولة.

حيث إن الطعن استوفى أوضاعه الشكلية.

وحيث أن الطاعة تنعى بالسبب الأول من سببي الطعن فيه مخالفة القانون والإخلال بحق الدفاع والقصور في التسبب والفساد في الاستدلال إذ قضي برفض دفاعه ببراءة ذمتها من مقابل الانتفاع بالأرض محل التداعي بمقولة أن محافظة القاهرة قد عدلت عن إتمام إجراءات بيعها لدخولها في خط التنظيم ومعولا في ذلك على تقرير الخبير دون تحقيق لما تمسكت به من أن خط التنظيم قد تعدل ورغم أن إعلان المحافظة عن بيع هذه الأرض وقبولها مقدم الثمن منها يعد ملزما للجانبين بالبيع والشراء ولا يجوز العدول عنه.

وحيث إن النعي مردود، ذلك بأن مفاد نص المواد 1، 3، 4 من القانون رقم 31 لسنة 1984 بشأن القواعد الخاصة بالتصرف في أملاك الدولة الخاصة والمادتين 1، 4 من قرار مجلس الوزراء رقم 857 لسنة 1985 بقواعد التصرف في أملاك الدولة الخاصة إلى واضعي اليد عليها والمادة 29 من قانون الحكم المحلي رقم 43 لسنة 1979 والمواد 8، 17، 18 من لأئحة شروط بيع أملاك الدولة الحرة الصادرة في 1902/8/31، أن التقاعد بشأن بيع الأملاك الخاصة بالدولة بطريق الممارسة إلى واضعي اليد عليها قبل العمل بأحكام القانون رقم 31 لسنة 1984 المشار إليه لا يتم بين الحكومة وبين طالب الشراء إلا بالتصديق عليه ممن يملكه وهو معقود — في واقعة الدعوى — للمحافظين دون سواهم كل في دائرة اختصاصه بعد موافقة اللجنة التنفيذية بالمحافظة إذ أن هذا التصديق هو القبول بالبيع ولا يعتبر إعلان الحكومة عن رغبتها في البيع ولا الإجراءات التي تقوم بها لهذا الغرض من مفاوضات مع راغبي الشراء وممارسة على الثمن إيجاب من جانبها، ذلك أن الإيجاب في هذه الحالة إنما يكون من راغب الشراء بتقديمه للشراء على أساس سعر معين. ولا يتم التقاعد إلا بقبول الحكومة بعد ذلك للبيع على النحو سالف البيان. وقبل ذلك فإن البيع لا يكون بائا ولا يعتبر قبول الجهة البائعة استلام المبلغ الذي يدفعه راغب الشراء على أنه الثمن أو جزء منه قبولا للتقاعد بل يكون على سبيل الأمانة ليس إلا، فإذا تخلف القبول على النحو المتقدم ظلت الملكية للحكومة ويكون من حقها اقتضاء مقابل الانتفاع بها من واضع اليد عليها. لما كان ذلك، وكان الحكم المطعون فيه قد استخلص من تقرير الخبير في الدعوى أن محافظة القاهرة أعلنت عن بيع بعض الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة في نطاق المحافظة إلى واضعي اليد عليه بطريق الممارسة وأن الطاعة تقدمت في 1986/12/8 بطلب لشراء الأرض ووضع يدها وسددت لإدارة الأملاك مبلغ

770 جنيه على ذمة هذا الشراء بالإيصال المؤرخ 1987/3/9 دون ارتباط بالبيع إلا بعد الفحص وأن إدارة الأملاك بالمحافظة قد فرضت على الطاعنة مقابل انتفاع بالأرض محل طلب الشراء بعد أن تبين لها من الفحص أنها تدخل في خطوط التنظيم المعتمدة بالقرار رقم 2023 لسنة 1976 ولا يجوز التصرف فيها وانتهى من ذلك إلى رفض دفاعها ببراءة ذمتها من هذا المقابل على سند من أن البيع لم يتم وان الطاعنة ما تزال تضع اليد على الأرض المذكورة وأنه لا ينال من ذلك تمسكها بأن خط التنظيم قد تعدل وأن الأرض أصبحت خارج نطاقه، فإنه يكون — في هذا الخصوص — قد أصاب صحيح القانون ولا يعيبه قصوره في الإفصاح عن سنده في القانون إذ لمحكمة النقض أن تستكمل ما قصر الحكم في بيانه من ذلك ويكون النعي عليه بما ورد في هذا السبب على غير أساس.

وحيث أن الطاعنة تنعي بالسبب الثاني على الحكم المطعون فيه القصور في التسبيب والإخلال بحق الدفاع وفي بيان ذلك تقول أنها تمسكت في دفاعها أمام محكمة الموضوع بأنها تضع اليد على أرض النزاع باعتبارها أرض خفية مخلفة عن ردم ترعة الخليج المصري وتقوم سنويا بسداد مقابل الانتفاع بها إلى مصلحة الضرائب العقارية التي تتولى تحصيل إيرادات أملاك الدولة من الأراضي التي يستغلها الأفراد وهو ما لا يسوغ معه بالتالي مطالبتها بمقابل الانتفاع مرة أخرى. وإذ أغفل الحكم هذا الدفاع رغم تأييده بالمستندات فإنه يكون معيبا بما يستوجب نقضه.

وحيث أن هذا النعي في محله، ذلك أن من المقرر — وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة — أن كل طلب أو وجه دفاع يدلي به لدى محكمة الموضوع ويطلب إليها بطريق الجزم أن تفصل فيه ويكون الفصل فيه مما يجوز أن يترتب عليه تغيير وجه الرأي في الدعوى يجب على محكمة الموضوع أن تجيب عليه في أسباب الحكم وإلا كان حكما مشوبا بالقصور، كما أنه من المقرر أنه متى قدم الخصم إلى محكمة الموضوع مستندات من شأنها التأثير في الدعوى وتمسك بدلالاتها فالتفت الحكم عنها كلها أو عن بعضها مع ما قد يكون لها من الدلالة فإنه يكون مشوبا بالقصور. لما كان ذلك، وكان الثابت بالأوراق أن الطاعنة تمسكت في دفاعها أمام محكمة الموضوع بأنها تقوم بسداد مقابل انتفاعها بالأرض التي تضع يدها عليها وقدمت للتدليل على ذلك حافطتي مستندات إحداهما أمام محكمة أول درجة والثانية أمام محكمة الاستئناف أرفقت بها إيصالات سدادها لمصلحة الضرائب العقارية مقابل انتفاعها بأرض مملوكة للدولة وإذ أغفل الحكم المطعون فيه هذا الدفاع المؤيد بالمستندات رغم كونه دفاعا جوهريا من شأنه — لو صح — أن يتغير به وجه الرأي في الدعوى وقضى بإلزام الطاعنة بسداد مبلغ 953.500 جنيه كمقابل انتفاع عن الخمس سنوات السابقة على رفع الدعوى فإنه يكون معيبا بالقصور المبطل بما يستوجب نقضه في هذا الخصوص على أن يكون مع النقض والإحالة.

رابعاً: الفتوى والتشريع بمجلس الدولة

نماذج لفتاوى متعلقة بالحيابة والملكية: فتوى رقم 1

المبادئ التي أرستها الفتوى

1. قانون الإدارة المحلية وإن خول المحافظين تقرير القواعد التي يتم على أساسها التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة و وحدات الإدارة المحلية إلا أنه بصور قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 والعمل به فقد أضحت جميع أشخاص القانون العام بما فيها المحافظات خاضعة لأحكامه - وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات أفرد بابا

- مستقلا نظم فيه السبل الواجب إتباعها لبيع وتأجير العقارات والمنقولات - فإن اللاحق ينسخ السابق مما مقتضاه أن هذا القانون قد نسخ كل ما قبله من نصوص تخالف أحكامه.
2. الأصل هو بدء سريان القانون الجديد على كل ما يقع بعد نفاذه - هناك استثناء خاص بالعقود إذ تظل المراكز العقدية الجارية حتى بعد صدور قانون جديد محكومة بالقانون الذي تكونت في ظله - بذلك يحل مبدأ الأثر المستمر للقانون القديم محل مبدأ الأثر المباشر للقانون الجديد - أساس ذلك: المراكز العقدية تخضع لمبدأ سلطان الإرادة فيظل النظام القانوني الذي تعاقد الطرف في ظله ووضعا أحكامه في اعتبارها عند إبرام عقدها هو الواجب الإعمال احتراماً لتلك الإرادة.
3. عدم التزام الجهات الإدارية المختصة ببيع الأراضي المملوكة ملكية خاصة للدولة لوضعي اليد عليها بثمن المثل وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1107 لسنة 1995، وخضوع تصرفاتها في الأراضي والعقارات المملوكة للدولة المشغولة بوضع اليد لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998 ما لم يكن التصرف قد تم قبل العمل بهذا القانون، وذلك تأكيداً لإفئائها المستقر في هذا الشأن

نص الفتوى

--- 1 ---

استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وحسبما جرى عليه إفتاؤها، أنه ولئن كان قانون نظام الإدارة المحلية بالقانون رقم 43 لسنة 1979 قد خول المحافظين - كلا في حدود اختصاصه وبعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة وفي حدود القواعد التي يضعها مجلس الوزراء - تقرير القواعد التي يتم على أساسها التصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية في المحافظة. إلا أنه بصدور قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998 والعمل به وما تضمنه من إفصاح جهير عن سريان أحكامه على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وإلغاء العمل بكل النصوص التشريعية التي تخالف أحكام هذا القانون، فقد أضحت جميع أشخاص القانون العام بما فيه المحافظات خاضعة لأحكامه دون تفرقة بين كونها تنتمي إلى وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية التي تسري عليها الأنظمة الحكومية، أو تندرج في عداد الهيئات العامة التي تنظمها قوانين ولوائح خاصة وهذا النهج الذي سلكه المشرع يفاير نهج قانون المناقصات والمزايدات السابق رقم 9 لسنة 1983 الذي كان يقضي بسريان أحكامه على بعض الجهات فيما يرد بشأن نص خاص في القوانين أو القرارات المتعلقة بإنشائها أو تنظيمها، وإذا عمد المشرع إلى إلغاء ذلك القانون بموجب القانون رقم 89 لسنة 1998 المشار إليه وأخضع جميع الجهات المنصوص عليها في المادة الأولى من مواد إصداره لأحكامه بصفة مطلقة دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص في القوانين والقرارات المنشئة أو المنظمة لها فإنه لا مناص من القول بخضوع وحدات الإدارة المحلية لأحكامه فيما نظمه من وسائل وإجراءات للتعاقد أيا كانت طبيعتها القانونية، ولما كان قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 قد أفرد باباً مستقلاً نظم فيه السبل الواجب ولوجها للبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات باعتباره قانوناً خاصاً في هذا الشأن وليس قانوناً عاماً فتساوى نصوصه من حيث المرتبة مع أية نصوص وردت في قانون آخر ينظم إجراءات التعاقد باعتبار كليهما من النصوص الخاصة بالتعاقدات، ومن ثم فإن اللاحق فيها ينسخ سابقه، مما مقتضاه أن القانون رقم 89 لسنة 1998 المشار إليه

نسخ كل ما قبله من نصوص تخالف أحكامه ولا يجوز الخروج عليه بقانون لاحق، بما مؤداه تقييد جميع الجهات الخاضعة لأحكامه في تصرفاتها تلك الإجراءات المنصوص عليها فيه فإذا ولت وجهها عن هذه الإجراءات كان تصرفها مخالفا للقانون.

وارتأت الجمعية العمومية أنه إذا كان الأصل هو بدء سريان القانون الجديد على كل ما يقع بعد نفاذه حتى ولو كان مترتبا على وقائع أو مراكز نشأت في ظل القانون السابق، بما من شأنه أن يؤدي إلى وحدة القانون المطبق على المراكز القانونية ذات الطبيعة الواحدة في الدولة، وتفاديا للزدواج أو تعدد الأنظمة القانونية في حكم المراكز المتماثلة، إلا أنه ثمة استثناء في هذا الأصل خاص بالعقود، إذ تظل المراكز العقدية الجارية حتى بعد صدور قانون جديد محكومة بالقانون الذي تكونت في ظله دون أن تخضعه للأثر المباشر لهذا القانون الجديد وبذلك يحل مبدأ الأثر المستمر للقانون القديم محل مبدأ الأثر المباشر للقانون الجديد في شأن المراكز العقدية الجارية، وذلك باعتبار أن المراكز العقدية تخضع في نشأتها وتحديد أثارها لمبدأ سلطان الإرادة، فيظل النظام القانوني الذي تعاقد الطرفان في ظله ووضع أحكامه في اعتبارها عند إبرام عقدهما هو الواجب الإعمال، احترام لإرادتهما المشتركة في هذا الشأن وذلك ما لم يتعلق الأمر بنظام قانوني كنظام الزواج مثلا.

والحاصل مما تقدم أن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998 يطبق - من تاريخ العمل به - على كل عملية بيع أو تأجير للعقارات المملوكة للدولة ما لم يكن التصرف قد وقع قبل العمل بأحكامه فيخضع هذا التصرف للقواعد القانونية التي جرى وفقا لها.

وبناء على ما تقدم فإن عمليات بيع الأراضي التي تمت لواقعي اليد قبل العمل بالقانون رقم 89 لسنة 1998 - المشار إليه - تخضع لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1107 لسنة 1995 فيما تضمنه من إجراءات وقواعد وبثمن المثل وقت وضع اليد في أي وقت آخر، إذ أنه طالما أن البيع تم وفق أحكام هذا القرار فتكون هذه الأحكام هي القاعدة القانونية الحاكمة للبيع والتي تصاحب العقد في مسيرته منذ انعقاده قانونا - بتلاقي الإيجاب مع القبول - وحتى تمام تنفيذه أما البيوع التي لم تتم الموافقة عليها من السلطة المختصة قبل تاريخ العمل بالقانون المذكور فإنها تخضع لأحكامه التي أوردتها في بابه الثالث إعمالا للأثر المباشر له، ولا يجوز للجهات الإدارية - بعد هذا التاريخ - أن تجري بيعا وفقا لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه لكونه قد ألغى بذلك القانون فلا يجوز الاستمرار في تطبيق أحكامه على التصرفات الجديدة أو تلك التي لم تكتمل بالموافقة عليها من السلطة المختصة قبل العمل بالقانون المذكور.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم التزام الجهات الإدارية المختصة ببيع الأراضي المملوكة ملكية خاصة للدولة لواقعي اليد عليها بثمن المثل وفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1107 لسنة 1995، وخضوع تصرفاتها في الأراضي والعقارات المملوكة للدولة المشغولة بوضع اليد لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم 89 لسنة 1998 ما لم يكن التصرف قد تم قبل العمل بهذا القانون، وذلك تأكيدا لإفتائها المستقر في هذا الشأن

جمهورية مصر العربية (الفتوى رقم 493 - سنة 59 - تاريخ الجلسة 2 / 3 / 2005 - رقم الصفحة 1127 - تاريخ الفتوى 10 / 5 / 2005 - رقم الملف 7/2/244)

1. القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تظل قائمة على أصلها من الصحة ومن ثم تبقى صحيحة ونافذة وذلك ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً أو تقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم من المحكمة الدستورية العليا
2. من أجل التوفيق بين ضرورات حماية الملكية الخاصة وصونها من كل اعتداء يسلبها جوهرها وبين قيامها بوظيفتها الاجتماعية فقد انتظم المشروع بالقانون رقم { 10 } لسنة 1990 المشار إليه أحكام نزع الملكية والاستيلاء عليها. وجعل قوام ذلك تحقيق منفعة عامة وقيام ضرورة ملجئة إلى ذلك وحدد ما يعد من أعمال المنفعة العامة التي من أجلها يجرى نزع الملكية والاستيلاء عليها بطريق التنفيذ المباشر وناط بمجلس الوزراء سلطة إضافة ما يعد من أعمال المنفعة العامة الأخرى إلى هذه الأعمال. وجعل المشروع تقرير المنفعة العامة على العقارات بقرار من رئيس الجمهورية وناط برئيس الجمهورية أو من يفوضه سلطة الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة. كما خول المشروع الوزير المختص أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً { بناء على طلب الجهة المختصة } في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفش وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة. ومن ثم فإنه حتى تنعقد هذه السلطة للوزير المختص يتعين أن تتحقق إحدى الحالات الطارئة أو المستعجلة سواء مما نص عليها المشروع أو من غيرها مما يتوافر فيها هذا الوصف وتقوم بها حالة الضرورة والتي يتعين أن تقدر بقدرها. وتفريعاً على ذلك جعل المشروع هذا الاستيلاء موقوتاً² في أمده ينتهي بأقرب أجلين أما 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 براءة سبيل الاتفاق على ذلك المدد مع ذوى الشأن فإذا ما تعذر هذا الاتفاق لسبب من شأنه ان يجعل الاتفاق متعذراً وجب على الجهة المختصة أن تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كاف إجراءات نزع الملكية.

نص الفتوى

--- 1 ---

استخلاص الجمعية العمومية من طلب عرض الموضوع عليها وما تضمنته مذكرة الهيئة العامة للأبنية التعليمية المرفقة به أن موضوع طلب الرأي المائل يدور حول مدى جواز استصدار قرار بالاستيلاء على العقار المذكور وفقاً لما تقضى به أحكام القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة في ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادة { 1 } من القانون رقم 521 لسنة 1955 المشار إليه _ لاحظت الجمعية العمومية أن المادة { 1 } من القانون رقم 521 لسنة 1955 المشار إليه كانت تنص على أنه " يجوز لوزير التربية والتعليم أن يصدر قرارات بالاستيلاء على أي عقار خال يراه لازماً لحاجة الوزارة أو إحدى الجامعات المصرية أو غيرها من معاهد التعليم على اختلاف أنواعها أو إحدى الهيئات التي تساهم في رسالة وزارة التربية والتعليم. ويتبع في هذا الشأن الأحكام المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم 95 لسنة 1945 الخاص بشئون التموين " _ تبينت الجمعية العمومية أن المحكمة الدستورية العليا قضت في حكمها الصادر بجلستها المنعقدة في أول فبراير سنة 1977 في القضية رقم 5 لسنة 18

قضائية " دستورية " بعدم دستورية هذه المادة بركيزة من أن الاستيلاء وفقاً للأحكام التي تضمنتها هذه المادة " ليس موقوتاً بل متراخياً إلى غير حد وموكلأً انتهاؤه إلى السلطة التقديرية لوزير العليم فلا يبقى من الأموال التي يرد عليها شيء من منافعها بل تخرج بتمامها من السلطة الفعلية لأصحابها مع حرمانهم من كل فائدة تعود عليهم منها وبما يعطل وظائفها عملاً. وهو ما يعدل في الآثار التي يرتبها نزع الملكية دون تعويض وفي غير الأحوال التي نص عليها القانون وبعيداً عن القواعد الإجرائية التي رسمها بما يعتبر غصباً لها يحيل أصلها عدماً بل أن اغتيالها على هذا النحو يمثل أسوأ صور العدوان عليها لاتخاذها الشرعية ثوباً وإطار أو انحرافه عنها قصداً ومعنى فلا تكون الملكية التي كفل الدستور صونها إلا سراباً أو وهماً " _ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية تظل قائمة على أصلها من الصحة ومن ثم تبقى صحيحة ونافاذة وذلك ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها من الجهة المختصة دستورياً أو تقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية بحكم من المحكمة الدستورية العليا إن كان لذلك ثمة وجه - لما كان التنظيم العام لسلطة الاستيلاء المؤقت على العقار ينتظمه بأحكامه { حالياً } القانون رقم { 10 } لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة ولم تطرق المحكمة الدستورية إلى القضاء بعدم دستوريته في حكمها المشار إليه وتنص المادة (1) منه على أن " يجرى نزع ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والتعويض عنه وفقاً لأحكام هذا القانون ". وتنص المادة (2) منه على أن " يعد من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام هذا القانون: أولاً... ثانياً... ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة. كما يجوز أن يشمل نزع الملكية فضلاً عن العقارات اللازمة للمشروع الأصلي أية عقارات أخرى ترى الجهة القائمة على أعمال التنظيم أنها لازمة لتحقيق الغرض من مشروع أو لأن بقاءها بحالتها من حيث الشكل أو المساحة لا يتفق مع التحسين المطلوب. ويكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية مرفقاً به... ". كما تنص المادة (14) من هذا القانون على أن " 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... ". وتنص المادة (15) على أنه " للوزير المختص بناء على طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشى وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً على العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها... _ " وتنص المادة (16) منه على أن " تحدد مدة الاستيلاء المؤقت على العقار بانتهاء الغرض المستولى عليه من أجله أو بثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي إيهما أقرب ويجب إعادة العقار في نهاية هذه المدة بالحالة التي كان عليها وقت الاستيلاء مع تعويض عن كل تلف أو نقص في قيمته. وإذ دعت الضرورة إلى مد مدة الثلاث السنوات وتعذر الاتفاق مع ذوى الشأن على ذلك وجب على الجهة المختصة ان تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كاف إجراءات نزع الملكية وفي هذه الحالة تقدر قيمة العقار حسب الأوصاف التي كان عليها وقت الاستيلاء وطبقاً للأسعار السائدة وقت نزع الملكية... _ " لاحظت الجمعية العمومية انه بناء على موافقة مجلس الوزراء بجلسته المعقودة في 25 / 12 / 1991 صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1912) لسنة 1991 بتعديل القرار رقم (160) لسنة 1991 باعتبار مشروعات الأبنية التعليمية الحكومية من أعمال المنفعة العامة ونصت المادة الأولى منه على أن " يستبدل بنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (160) لسنة 1991 المشار إليه النص الآتي: تعد مشروعات الأبنية التعليمية الحكومية وملحقاتها من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام القانون رقم { 10 } لسنة 1990 بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة " _ استظهار الجمعية العمومية مما سلف أنه من اجل التوفيق بين ضرورات حماية المليكة الخاصة وصونها من كل اعتداء يسلبها جوهرها وبين قيامها بوظيفتها الاجتماعية فقد انتظم المشروع بالقانون رقم { 10 } لسنة

1990 المشار إليه أحكام نزع الملكية والاستيلاء عليها. وجعل قوام ذلك تحقيق منفعة عامة وقيام ضرورة ملجئة إلى ذلك وحدد ما يعد من أعمال المنفعة العامة التي من أجلها يجرى نزع الملكية 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 من رئيس الجمهورية وناط برئيس الجمهورية أو من يفوضه سلطة الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة. كما خول المشرع الوزير المختص أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً { بناء على طلب الجهة المختصة } في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفش وباء وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة. ومن ثم فإنه حتى تنعقد هذه السلطة للوزير المختص يتعين أن تتحقق إحدى الحالات الطارئة أو المستعجلة سواء مما نص عليها المشرع أو من غيرها مما يتوافر فيها هذا الوصف وتقوم بها حالة الضرورة والتي يتعين أن تقدر بقدرها. وتفريعاً على ذلك جعل المشرع هذا الاستيلاء موقوتاً في أمده ينتهي بأقرب أجلين أما زوال الغرض الذي تم من أجله الاستيلاء أو انقضاء ثلاث سنوات من تاريخ الاستيلاء الفعلي. فإذا بلغ هذا الأجل غايته وانصرفت مدة الثلاث سنوات المشار إليها وظلت حالة الضرورة التي دعت إلى هذا الاستيلاء قائمة مما اقتضى مد هذه المدة فعلى الجهة الإدارية أن تسلك براءة سبيل الاتفاق على ذلك المد مع ذوى الشأن فإذا ما تعذر هذا الاتفاق لسبب من شأنه ان يجعل الاتفاق متعذراً وجب على الجهة المختصة أن تتخذ قبل مضي هذه المدة بوقت كاف إجراءات نزع الملكية. ولما كان ذلك وكانت مشروعات الأبنية التعليمية وملحقاتها تعد من أعمال المنفعة العامة التي يجوز من أجلها نزع الملكية للمنفعة العامة بالضوابط والإجراءات المقررة في قانون نزع الملكية المشار إليه. وقد قامت حالة الضرورة في الحالة المعروضة متمثلة في ضرورة قيام المدرستين اللتين تشغلان هذا العقار في أداء رسالتهما التعليمية حتى يمكن تدارك الأمر والحال أن مباني المدرستين كانت مشغولة بأداء المهمة التعليمية حين أدركها حكم عدم الدستورية الذي نزع الشرعية عن هذا الأداء التعليمي والحاصل أيضاً أن جهات التخصيص للمنفعة العامة في سبيل اتخاذ إجراءاتها في هذا الشأن ومن ثم تقوم الضرورة في إبقاء النشاط مستمراً على مدى الشهور الفارقة بين الوضع الذي فقد شرعيته وبين الوضع الذي يستكمل شرعيته الجديدة وان في ذلك ما يبرر للوزير المختص أن يأمر بالاستيلاء المؤقت على العقار الذي تشغله هاتان المدرستان طبقاً للمادة (15) من القانون رقم { 10 } لسنة 1990 المشار إليه وبالضوابط الواردة بالمادة 16 منه

جمهورية مصر العربية

[الفتوى رقم 101 - سنة 52 - تاريخ الجلسة 21 / 1 / 1998 - رقم الصفحة 944 - تاريخ الفتوى 4 / 2 / 1998 - رقم الملف 7/2/190]

فتوي رقم 3

المبادئ التي أرسنها الفتوى

1. ملكية الدولة أو مصالحتها أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيا منها إدارة المرافق العامة التي تظلع بأعبائها وأن الإنتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل لأنه لا يخرج عن كونه إستعمالاً للمال العام فيما أعد له ويتم رصد المال للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص كما يكون نقل الإنتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام بنقل الإشراف الإدارى على هذه الأموال بدون مقابل ولا يعد ذلك من قبيل النزول عن أموال الدولة أو التصرف فيها إنما هو نقل للتخصيص من وجه من وجوه

النفع العام إلى وجه آخر من هذه الوجوه وإستثناء من هذا الأصل يجوز الإتفاق على أن يكون الإنتفاع بالمال العام فى الغرض الذى أُعد له بمقابل إذا إرتضت الجهة المتنفعة أداء هذا المقابل ولا يُعد هذا الإتفاق تأجيراً بل هو عقد إنتفاع بمال عام تسرى عليه القواعد العامة فى العقود من ضرورة الإلتزام بما إنعقدت عليه إرادة الطرفين .

نص الفتوى

استظهرت الجمعية العمومية وحسبما جرى به إفتاؤها أن الأصل فى ملكية الدولة أو مصالحها أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيا منها إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها وأن الإنتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل لأنه لا يخرج عن كونه إستعمالاً للمال العام فيما أُعد له ويتم رصد المال للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص كما يكون نقل الإنتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام بنقل الإشراف الإدارى على هذه الأموال بدون مقابل ولا يُعد ذلك من قبيل النزول عن أموال الدولة أو التصرف فيها انما هو نقل للتخصيص من وجه من وجوه النفع العام إلى وجه آخر من هذه الوجوه وإستثناء من هذا الأصل يجوز الإتفاق على أن يكون الإنتفاع بالمال العام فى الغرض الذى أُعد له بمقابل إذا إرتضت الجهة المتنفعة أداء هذا المقابل ولا يُعد هذا الإتفاق تأجيراً بل هو عقد إنتفاع بمال عام تسرى عليه القواعد العامة فى العقود من ضرورة الإلتزام بما إنعقدت عليه إرادة الطرفين.

ومن حيث أن الأراضى والمباني التى تشغلها مصلحة الجمارك داخل ميناء الأسكندرية وان كانت مملوكة لهيئة الميناء إلا أن الثابت من الأوراق أن مصلحة الجمارك تشغلها كمقر ومخازن لها بصفتها قائمة على إدارة مرفق عام هو مرفق الجمارك المنوط به تحصيل الرسوم والضرائب الجمركية داخل الدائرة الجمركية طبقاً لقانون الجمارك رقم 66 لسنة 1963 ومن ثم فإن تلك الأراضى والمباني تُعد مُخصصة للنفع العام دون مقابل وما زالت مرصودة للأغراض المنوط بالمصلحة تحقيقها وأن وجه المنفعة العامة الذى أسبغ عليها لم ينحسر عنها بمقتضى سند قانونى يُعتمد به ولم تكشف ظروف الحال عن إنقضاء تخصيصها للمنفعة العامة بالفعل وبالتالى فإنه لا يسوغ لهيئة ميناء الأسكندرية أن تُنشد تصرفاً بتأجيرها وإستثناء مقابل للإنتفاع بها طالما قد خلت الأوراق من وجود إتفاق بين الطرفين على هذا المقابل الأمر الذى تغدو معه مطالبتها لمصلحة الجمارك أداء مقابل إنتفاع عنها لا سند له من صحيح القانون. ولا ينال من ذلك ما ذكرته الهيئة من أنها تستند فى مطالبتها إلى قرار مجلس إدارتها رقم 79 لسنة 1991 بتحديد تعريفه الخدمات التخزينية ومقابل التخصيص للأراضى بمينائى الأسكندرية والدخيلة إذ البيّن من مطالعة القرار المشار إليه أن مصلحة الجمارك ليست من الجهات والأفراد المخاطبين بأحكامه

جمهورية مصر العربية

[الفتوى رقم 101 - سنة 2000 - تاريخ الجلسة 28 / 2 / 2000 - تاريخ الفتوى 28 / 2 / 2000 - رقم الملف 32 / 2 / 3109]