

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	٣٩٨
بتاريخ:	٢٠١١/٨/٧

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم: ٣٢ / ٢ / ٣٥٩٩

السيد الأستاذ / رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر

تحية طيبة وبعد،،،

اطلعنا على كتابكم المؤرخ فى ٢٠٠٤/٤/١٠ فى شأن النزاع القائم بين الهيئة القومية لسكك حديد مصر والوحدة المحلية لمركز ومدينة ههيا - محافظة الشرقية - لرد قطعة الأرض أملاك الهيئة بمدينة ههيا وما عليها من محلات للهيئة مع حقها فى استعمال هذه المحلات وتأجيرها والانتفاع بها.

وتخلص وقائع النزاع - حسبما يبين من الأوراق - فى أن مجلس مدينة ههيا تقدم بطلب لهدم مباني عمال الدريسة الواقعة بمدخل المدينة وبناء مساكن بديلة، وبناء على موافقة المراقبة العامة للسكة الحديد من حيث المبدأ عقد اجتماع بتاريخ ١٩٦٩/٨/٣١ بين الطرفين، وحرر محضر - فحص إنضمامى - تضمن الاتفاق على قيام مجلس المدينة باختيار قطعة أرض مساوية لمساحة الأرض المقام عليها المباني توافق عليها الهيئة ثم يقوم مجلس المدينة بصب خرسانة لأحد عشر مسكناً دفعة واحدة، وبعدها يتولى بناء عدد (٥) مساكن طبقاً للرسومات المقدمة من الهيئة، وبعد استلام الهيئة الخمسة مساكن يقوم مجلس المدينة بهدم المساكن القديمة والتصرف فى أنقاضها ليتسنى له إكمال المباني الستة الأخرى طبقاً للرسومات المقدمة من الهيئة، ومعاونة من الهيئة لمجلس المدينة تقوم الهيئة بتقديم القضبان الحديدية اللازمة للمباني الجديدة، وتصيح المساكن بعد استلامها ملكاً للهيئة، مع تعهد مجلس المدينة بتجميل ميدان المحطة ومدخلها بعد هدم المساكن القديمة، وعلق الطرفان تنفيذ الاتفاق على موافقة رئاستهما، وأنه بتاريخ ١٩٦٩/١٠/٢٦ حرر محضر معاينة لقطعة الأرض التى سيقام عليها المساكن الجديدة واتضح أنها صالحة ووافقت لجنة المعاينة عليها، وتم الاتفاق على أن التنفيذ سيتم طبقاً لأوراق المساكن المسلمة صورتها لمجلس المدينة، وبتاريخ ١٩٧٠/٧/٨ حرر محضر - فحص انضمامى - بين الطرفين لتحديد حدود الأرض المتخلفة عن هدم مساكن الدريسة والمزمع انتفاع مجلس المدينة بها كأرض فضاء لتوسيع الميدان والطريق وبلغت



٢٦٣٩م وعلق مندوب الهيئة الاتفاق على موافقة رئاسة الهيئة في حين أبدى ممثل مجلس المدينة رغبته في البدء بالتنفيذ.

وأنة نفاذا لذلك قام مجلس المدينة بإزالة مساكن الدريسة وإنشاء عدد (٥) مساكن على قطعة الأرض البديلة وتسلمتها الهيئة وتبقى (٦) مساكن تعهد مجلس المدينة بإنشائها ولم ينفذها، وفي غضون عام ١٩٨١ أنشأ مجلس المدينة مبنى حكومياً خارج أسوار السكة الحديد - على جزء من أرض مساكن الدريسة - شمل الدور الأرضى منه عدد (٣٢) محل تم تخصيص بعضها إلى شركات القطاع العام العاملة في مجال الأمن الغذائي والجمعيات التعاونية الاستهلاكية وشركة مجمعات الأهرام الاستهلاكية بإيجار رمزي جنبه في السنة وبقي عدد محدود تم تأجيره للمواطنين، وشمل الدور الأول تسكين العاملين بالإدارات الحكومية من هيئات مياه الشرب والصرف الصحى وهيئة محو الأمية وتعلم الكبار، وفي ضوء مخالفة مجلس المدينة للاتفاق المبرم مع الهيئة وإنشاء محلات على قطعة الأرض أصدرت الهيئة القرار رقم ١٢٨ بتاريخ ١٩٩٤/٣/٢ بإزالة التعديت على أملاك الهيئة بناحية ههيا لشاغلي المحلات المشار إليها، ومن جانبه أصدر مجلس مدينة ههيا القرار رقم ٦٠ لسنة ١٩٩٦ بتاريخ ١٩٩٦/١٠/٣٠ بإزالة تعدى شركة الأهرام للمجمعات الاستهلاكية على محلين من المحلات المشار إليها، وتم تنفيذ القرار وطرح مجلس المدينة المحلين فى مزاد علنى بجلسة ١٩٩٦/١١/١٨، وتم ترسيته على أحد المواطنين. وبتاريخ ١٩٩٧/١/٥ شكلت الهيئة لجنة لبحث موقف أملاك الهيئة بمحطة ههيا وموقف مجلس المدينة منذ ١٩٦٩ خلصت إلى فحص تعاقد الهيئة مع الأهالى المعتدين على أملاك الهيئة والذين تعاقد معهم مجلس مدينة ههيا وتحصيل مستحقات الهيئة والحفاظ عليها، وأنه لا مانع من تأجير الدور الأول العلوى لمجلس المدينة بعد سداد مستحقات الهيئة، وبتاريخ ١٩٩٧/١/٣٠ عقد اجتماع بخصوص التعديت الواقعة على أملاك الهيئة - محضر فحص إنضمامى - أسفر عن أن عدد المحلات المقامة على أملاك الهيئة بناحية محطة ههيا بمعرفة مجلس المدينة (٣٣) محل بالدور الأرضى و(١٨) محل بالدور الثانى، وأنه أقيمت العديد من الدعاوى القضائية منها الدعوى رقم ٣٦٣٥ لسنة ١٩٩٦ مدنى كلى الزقازيق المقامة من السيد/عاطف حسن عباس بطلب بطلان المزايدة التى تمت بتاريخ ١٩٩٦/١١/١٨ وقضى فيها بجلسة ٢٠٠١/١١/١٨ ببطلان المزايدة تأسيساً على ما انتهى إليه تقرير الخبير المنتدب فى الدعوى من أن الأرض المقام عليها المحلان موضوع المزايدة ملك لهيئة السكك الحديدية، وطعن على الحكم بالاستئناف رقم ٣٧٣٣ لسنة ٤٤ق. استئناف المنصورة مأمورية الزقازيق وقضى فيه بجلسة ٢٠٠٢/٥/١٤ بقبول الاستئناف شكلاً وبإلغاء الحكم المستأنف والقضاء برفض الدعوى تأسيساً على أن الثابت أن ما تم من بناء هو ملك للوحدة المحلية ويحق لها التأجير فإذا ما أثير نزاع على ملكية الأرض فإنه يدور بين الجهتين المتنازعتين ولا شأن للمستأجر حسن النية به، وخلصت المحكمة إلى أن ما تم من إجراءات مزايدة يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون، وكذلك الدعوى رقم ٣٦٢١ لسنة ٩٩ م.ك. ح المقامة من مجلس مدينة ههيا ضد المواطن المذكور بطلب إخلائه المحلين المؤجرين له لانتهاه مدة الإيجار وتسليمهما للمجلس والتي قضى فيها بجلسة ٢٠٠٦



بإخلاء المدعى عليه من محلي التداعى وتسليمهما للمجلس وفى ضوء مخالفة مجلس مدينة ههيا للاتفاق المؤرخ فى ١٩٦٩/٨/٣١ وإنشاء محلات طلبت الهيئة إلزام الوحدة المحلية لمركز ومدينة ههيا برد الأرض وما عليها من محلات للهيئة مع حقها فى استغلال هذه المحلات وتأجيرها والانتفاع بها.

وفى معرض إستيفاء أوراق النزاع أفادت الهيئة بأن الأراضى الخاصة بهيئة السكك الحديدية تم تخصيصها بالقرار الجمهورى رقم ٣٧٦ لسنة ١٩٥٨ ولا بد أن يصدر قرار بذات الأداة لإنهاء التخصيص أو تغيير الغرض المخصصة له وانتقال الأرض من السكة الحديد إلى مجلس مدينة ههيا، إذ أن المحضر الانضمامى ما هو إلا اتفاق معلق على شرط هو توسيع ميدان المحطة وليس إنشاء محلات وقيام المجلس بنزع ملكية الأرض المقام عليها المساكن الخاصة بعمال السكة الحديد بدون عرض الأمر على جهات الاختصاص لأن موافقة إدارة المشروعات وإدارة تفتيش الهندسة ما هى إلا خطابات لم ترق إلى الموافقة النهائية، وأنه كان يتعين الحصول على موافقة السلطة المختصة، وأن كل ما صدر عن مجلس المدينة تصرف من غير مالك يرتب البطلان، وأن مسطح مساكن الدريسة التى تم هدمها ٢٦٣٩ م ٢، تم إنشاء (٥) مساكن على جزء منه تسلمتها الهيئة وتعهد المجلس باستكمال المساكن الباقية وعددها (٦) مساكن إلا أنه لم يلتزم وأقام محلات وتم رفع المسطح المقام عليه المحلات حيث بلغ ٤٠٥ م ٢، وهو ما حدا بكم إلى طلب عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونفيد أن النزاع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٦ من يوليو عام ٢٠١١م الموافق ٥ من شعبان سنة ١٤٣٢هـ، فتبين لها ان القانون المدنى ينص فى المادة (٨٧) على أن " (١) تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. (٢) وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، وينص فى المادة (٨٨) على أن "تفقد الأموال العامة صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة. وينتهى التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"، وينص فى المادة (١٤٧) على أن "١- العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون..."، وينص فى المادة (١٤٨) تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما أشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية....."، وينص فى المادة (١٥٠) تنص على أن "١- إذا كانت عبارة العقد واضحة، فلا يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف على إرادة المتعاقدين"، وينص فى المادة ٩٢٥ على أن "إذا كان من أقام المنشآت المشار إليها فى المادة السابقة يعتقد بحسن نية أن له الحق فى إقامتها فلا يكون لصاحب الأرض أن يطلب الإزالة وإنما يخير بين أن يدفع قيمة المواد وأجرة العمل أو أن يدفع مبلغاً يساوى ما زاد فى ثمن الأرض بسبب هذه المنشآت هذا ما لم يطلب صاحب المنشآت نزعها"، وأن القانون رقم



١٥٢ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر ينص في المادة (١) على أن "تتشأ هيئة قومية لإدارة مرفق السكك الحديدية تسمى "سكك حديد مصر" وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتبع وزير النقل وتدار بطريقة مركزية موحدة، ويكون مركزها مدينة القاهرة ولها فروع بجميع أنحاء جمهورية مصر العربية، وتخضع هذه الهيئة للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون"، وينص في المادة (٧) على أن "تعتبر أموال الهيئة أموالاً عامة". وينص في المادة (١٧) تنص على أن "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازماً من قرارات لتحقيق الأغراض التي أنشئت من أجلها دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، ويباشر المجلس اختصاصاته على الوجه المبين بهذا القانون وله على الأخص :- ١- ٢- ١٢- إبرام الاتفاقات التي تدخل في اختصاص الهيئة...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم وحسبما جرى عليه إفتاؤها أن الأصل في ملكية الدولة أنها ملكية عامة تتغيا منها إدارة المرافق التي تضطلع بأعبائها، وأن الانتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل لأنه لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أعد له، وأن نقل الانتفاع به بين أشخاص القانون العام يكون بنقل التخصيص والإشراف الإداري على هذه الأموال بدون مقابل ولا يعد ذلك من قبيل النزول عن أموال الدولة أو التصرف فيها ذلك أنه لا يصح القول بتعدد الدومين العام إستناداً إلى المادة (٨٧) من القانون المدني، لأن هذه المادة وردت في شأن تحديد صفة المال العام المخصص للمنفعة العامة سواء كانت تحت يد الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، وأن نصوص القانون المدني تعين على القول بوحدة الدومين العام، فالمادتين (٨٧)، (٨٨) حين تعرضتا لأحوال تخصيص المال للنفع العام أو إنتهاء هذا التخصيص وفقده كمال عام، قضتا بأن يكون التخصيص أو الإنتهاء بقانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص أو بالفعل، ومفاد ذلك أنه حيث يكون التخصيص أو الإنتهاء بعمل قانوني فإن المشرع حصر ذلك العمل في قانون أو مرسوم أو قرار وزارى وهى أدوات لا تصدر إلا عن الحكومة، وهو ما يعنى إنفراد الدولة بملكية الديوان العام ولو كان تحت يد غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ومن ثم يلزم التتويه بأن نقل الانتفاع بأموال الدولة بين أشخاص القانون العام إنما تترخص فيه الجهة التي لها الإشراف والإدارة على هذه الأموال باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل فى ذلك بما لا يجوز معه لأية جهة أخرى لا ولاية لها على هذه الأموال أن تتدخل من تلقاء ذاتها بإنهاء التخصيص أو تغيير وجه النفع العام دون سند من واقع أو قانون، إذ أن وصف الجهة أنها من أشخاص القانون العام لا يستتبع لها حقاً فى تقرير أو إنهاء وجه النفع للمال العام الخاضع لإشراف جهة أخرى، وأن نقل الانتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام يكون إما بنقل الإشراف الإداري على هذه الأموال أو بتغيير شخص المنتفع بهذه الأموال فعلاً، أو بالتعديل الفعلى فى نوع الانتفاع العام من وجه نفع إلى وجه آخر.



واستظهرت الجمعية العمومية كذلك أن المشرع وضع أصلاً من أصول القانون يطبق في العقود المدنية والإدارية على حد سواء مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقرها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقاً لما أشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية، وفي مجال عقود الإدارة فإنها تخضع لقاعدة التحرر من الشكليات فيما لم يشترط المشرع فيه صراحة إجراء شكلياً معيناً في إبرام عقد محدد إذ يكفي التقاء ارادتي الإدارة والمتعاقد معها لقيام الرابطة التعاقدية.

وهدياً بما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق ، وعلى النحو الوارد بتقرير الخبير المودع في الدعوى رقم ٣٦٣٥ لسنة ١٩٩٦ المشار إليها، أن الهيئة القومية لسكك حديد مصر تمتلك قطعة أرض ملاصقة لسور محطة سكك حديد مصر ههيا بمحافظة الشرقية وفقاً للثابت بالخرائط المساحية مسح سنة ١٩٩٥، والبالغ مساحتها ٢م٢٦٣٩ وتسئغلها الهيئة كمساكن لعمال السكة الحديد (مساكن عمال الدريسة)، وبناء على الاتفاق الذي تم بتاريخ ١٩٦٩/٨/٣١ والذي أطلق عليه "محضر فحص إنضمامي عن إنشاء مساكن جديدة عددها إحدى عشر مسكناً حسب الرسومات المقدمة لمجلس مدينة ههيا من السكك الحديدية" بين مندوب الهيئة وممثلي الوحدة المحلية لمركز ومدينة ههيا تم نقل الانتفاع بقطعة الأرض بعالية من الهيئة إلى الوحدة المحلية لإستخدامها في غرض ذي نفع عام وهو توسيع وتجميل الميدان وشارع عمر بن الخطاب، وذلك في مقابل قيام الوحدة المحلية ببناء ١١ مسكناً بديلاً للمساكن المقامة على الأرض وتسليمها للهيئة. وشمل الاتفاق بيان الإجراءات والترتيبات اللازمة لأعمال الهدم والبناء على نحو تفصيلي، وشرعت الهيئة في تنفيذ الاتفاق إذ ورد خطاب تفتيش المشروعات هيئة السكك الحديدية بالقاهرة رقم ١٨/١٠٢/٢١٥ في ١٩٦٩/٣/١ وخطاب تفتيش أقسام الهندسة بالزقازيق رقم ١١٨/١٣٧٧ في ١٩٦٩/١٠/١٣ بخصوص معاينة قطعة أرض مساوية للمساحة التي ستسلم لمجلس المدينة محل المساكن القديمة، وأجريت المعاينة بتاريخ ١٩٦٩/١٠/٢٦ بناء على هذين الخطابين بمعرفة الهيئة وأسفرت عن صلاحية الموقع المختار لإقامة المساكن الجديدة والتي يتم تنفيذها طبقاً للرسومات المسلمة لمجلس المدينة، وأنه أعقب ذلك تحديد حدود الأرض المتخلفة عن هدم المساكن القديمة والتي سينتفع بها مجلس المدينة والبالغ قدرها ٢م٢٦٣٩ على نحو ما تضمنه المحضر الانضمامي المؤرخ ١٩٧٠/٧/٨. ومن جانبها قامت الوحدة المحلية بتنفيذ الاتفاق إذ قامت بهدم المساكن القديمة وأقامت عدد (٥) مساكن سلمتها للهيئة وأخلت بالتزامها ببناء المساكن الباقية وعددها ٦ مساكن. كل ذلك يقطع بما لا يدع مجالاً للشك أن كلا من طرفي الاتفاق اتجهت إرادته على نحو واضح لا يشوبه غموض أو لبس إلى وضع الاتفاق حيز التنفيذ وهو ما تم فعلاً بما لا يجوز معه للهيئة التمسك بأن الاتفاق لم يتم اعتماده من السلطة المختصة إذ أن ذلك يخالف ما كشفت عنه الأوراق وأقرته الهيئة من استلامها لعدد ٥ مساكن، ولم تتمسك بعدم صحة الاتفاق بل أنها قبلت الآثار المترتبة عليه.



(٦) تابع الفتوى ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٢٥٩٩

ولما كان الثابت من محضر الاتفاق المؤرخ في ١٩٦٩/٨/٣١ أن نقل الانتفاع بالأرض التي كان مقامها عليها مساكن عمال الدريسة كان بغرض تجميل وتوسيع الغيدان والشارع وإذ خالفت الوحدة المحلية هذا الغرض وأقامت على مساحة ٢٤٠٥ م منه مبنى مكوناً من دورين بكل منها عدد المحلات وثابت بكشوف إدارة الضرائب العقارية "عوائد ههيا" المرفق بالأوراق أن جميع المحلات مقرر لها قيمة إيجارية سنوية، فإنها بذلك تكون قد غيرت وجه النفع العام الذي تم من أجله نقل الانتفاع بقطعة الأرض، ومن ثم يكون للهيئة في ضوء عدم الالتزام بالغرض الذي من أجله تم نقل الانتفاع بالأرض طلب استرداد هذه المساحة وما عليها من مباني مع أحقيتها في استغلال هذه المحلات، مع مراعاة أن المحلات أقامت الوحدة المحلية على نفقتها وهي ملك لها وعلى نحو ما سطره الحكم الصادر في الاستئناف رقم ٢٧٢٣ لسنة ٤٤٤ ق سالف الإشارة إليه ومن ثم فإنه يتعين إعمال قواعد الالتصاق التي تضمنتها المادة ٩٢٥ مدني عند استرداد هذه المحلات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أحقية الهيئة القومية لسكك حديد مصر في استلام قطعة الأرض البالغ مساحتها ٢٤٠٥ م وما عليها من محلات من الوحدة المحلية لمركز ومدينة ههيا - محافظة الشرقية - في الحالة المعروضة مع أحقية الهيئة في استغلال هذه المحلات وبمراعاة قواعد الالتصاق المقررة بالقانون المدني، وذلك كله على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريراً في: ٢٠١١/٨/٧

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

صنفي

المستشار

أحمد شمس الدين خفاجي
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



أحمد //