بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٨٥٦
بتاريخ:	٢٠١٧/١٢/ ٥

ملف رقم: ٤٥١٠/٢/٣٢

السيد الأستاذ/ رئيس الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) بمحافظة أسيوط

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٨٠٨) المؤرخ ٨ /٢ /٢٠١٦م بشأن النزاع القائم بين الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) بأسيوط والإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) التابعة لمديرية الزراعة بأسيوط بخصوص إلزام الأخيرة سداد مبلغ (١٠٩٦٨٠) مائة وتسعة آلاف وستمائة وثمانين جنيهًا المستحق عليها كريع أملاك دولة نظير شغلها قطعة الأرض رقم (٢٤) بمساحة (٢٧٤,٢٠) مترًا مربعًا المقام عليها مبنى الإدارة الزراعية بـ(أبو تيج).

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢١ من مارس سنة ١٩٩٥م أصدر محافظ أسيوط بصفته القرار رقم (٣٢٣) لسنة ١٩٩٥م متضمنًا فى مادته الأولى تخصيص قطعة أرض مساحتها (٣١٠,٧٠) مترًا مربعًا من أملاك الدولة التابعة للوحدة المحلية لمدينة (أبو تيج)، والمكونة من جزئين الأول ضمن القطعة رقم (٢٤) – (٤٦) تنظيم – ومساحته (٢٧٤,٢٠) مترًا مربعًا، والثانى زوائد تنظيم شرق القطعة رقم (٤٦) تنظيم ومساحته (٣٦,٥٠) مترًا مربعًا، وذلك لإقامة مبنى للإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) بأسيوط بالثمن، أو الإيجار الذى تقدره اللجنة المختصة. وبتاريخ ٢٩ من يونيه سنة ١٩٩٦م أصدر محافظ أسيوط بصفته القرار رقم (١١١٠) لسنة ١٩٩٦م متضمنًا تعديل المادة الأولى من القرار رقم (٣٢٣) لسنة ١٩٩٥م، حيث جاء فى هذا القرار – (١١١٠) لسنة ١٩٩٦م – أن جزءًا من قطعة الأرض محل التخصيص من أملاك الدولة التابعة لإشراف مديرية الإسكان والمرافق بأسيوط ومساحته (٢٧٤,٢٠) مترًا مربعًا، والجزء الآخر منها من أملاك الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

التابعة للوحدة المحلية لمدينة (أبو تيج) بأسيوط ومساحته (٣٦,٥٠) مترًا مربعًا، ونص فى مادته الثانية على أن تسلم هذه الأرض لمديرية الزراعة بأسيوط لاستغلالها فى الغرض المخصصة من أجله، وهو إقامة مبنى للإدارة الزراعية بـ (أبو تيج)، بالثمن، أو الإيجار الذى تقدره اللجنة المختصة، وقد قدرت اللجنة إيجار هذه القطعة بمبلغ (٦٨٥٥) جنيهًا سنويًا، إلا أن الإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) تقاعست عن سداد هذا الريع مقابل استغلال أملاك الدولة رغم مطالبة الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) لها بالسداد عدة مرات دون جدوى، وإزاء ذلك طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٢ من نوفمبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٣ من ربيع الأول عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدنى تنص 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"، وأن المادة (٨٨) منه تنص 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"، وأن المادة (١٤٧) منه تنص على أن: "(١) العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التى يقررها القانون ..."، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "(١) يجب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية ..."، وأن المادة (١) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩م – والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م – تنص على أن: "وحدات الإدارة المحلية هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وتغيير أسمائها وإلغائها على النحو التالى: (أ) المحافظات ... (ب) المراكز والمدن والأحياء ... (ج) القرى ..."، وأن المادة (٢) منه – والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م والمعدلة بالقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨م – تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها. كما تتولى هذه الوحدات كل فى نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التى تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة

التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتُحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية ..."، وأن المادة (١٤) منه – والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م – تنص على أن: "يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة التصرف بالمجان فى مال من أموالها الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف أو التأجير لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو لأحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ..."، وأن المادة (٢٨) من القانون ذاته – والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م والمعدلة بالقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨م – تنص على أن: "يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء، أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضي، على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة..."، وأن المادة (٤٢) من القانون المذكور – والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م – تنص على أن: "يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمركز بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان فى مال من أموال المركز الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام والجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ..."، وأن المادة (٥٠) منه – والمستبدلة بالقانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١م والمعدلة بالقانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨م – تنص على أن: "يجوز للمجلس الشعبى المحلى للمدينة بعد موافقة المحافظ التصرف بالمجان فى مال من أموال المدينة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام وذلك إذا كان التصرف لإحدى الوزارات أو المصالح الحكومية أو الهيئات العامة أو شركات القطاع العام أو الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام ..."، وأن المادة (٥١) منه تنص على أن: "تشمل موارد المدينة ما يأتى: ... سابعًا: المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة. ثامنًا: حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة

من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة ..."، وأن المادة (١) من القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩١م فى شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة تنص على أن: "تسرى أحكام هذا القانون على أملاك الدولة الخاصة"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية كل فى نطاق اختصاصها إدارة واستغلال والتصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة لها أو للدولة، والأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام. ويضع المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة طبقًا للقواعد العامة التى يقررها مجلس الوزراء قواعد التصرف فى هذه الأراضى على أن تعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها ..."، وأن المادة (٨) منه تنص على أن: "يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وحسبما استقر عليه إفتاؤها – أن الأصل فى ملكية الدولة لأموالها ملكية عامة، هو حاجتها لاستخدام هذه الأموال فى إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها، سواء أكانت هذه المرافق محض تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، كالوزارات، أو كانت أشخاصًا اعتبارية، كالهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية؛ إذ إن كلاً منها لا يعدو أن يكون جزءًا، أو عنصرًا من الكيان القانونى العام للدولة. وانطلاقًا من ذلك فإن قيام الدولة بتخصيص جانب من أموالها لأى من هذه المرافق لاستخدامها فى تحقيق غرضها، سواء بمناسبة إنشائه، أو فى تاريخ لاحق لهذا الإنشاء، إنما يتم دون مقابل، وكذلك الحال بالنسبة إلى إسناد إدارة، أو استغلال، أو التصرف فى بعض من أموال الدولة لمرفق معين من المرافق المشار إليها، وفق ما تراه الدولة محققًا للمصلحة العامة؛ لأن كل ذلك لا يخرج عن كونه ترتيبًا، وتنظيمًا لتلك المرافق، واستعمالاً للمال العام فيما أعدَّ له. ولا يُعدُّ التخصيص المشار إليه من الدولة للمرافق العامة المذكورة، بالنسبة إلى الأموال العامة، أو نقل الانتفاع بأى منها إلى أى من الأشخاص العامة المذكورة من قبيل النزول عن أموال الدولة، أو التصرف فيها، ذلك أنه لا يصح القول بتعدد الدومين العام استنادًا إلى المادة (٨٧) من القانون المدني؛ لأن هذه المادة وردت بشأن تحديد صفة المال العام المخصص للمنفعة العامة، سواء أكان تحت يد الدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، بل إن نصوص القانون المدنى تعين على القول بوحدة الدومين العام. فالمادتان (٨٧)، و (٨٨) حين تعرضتا لأحوال تخصيص المال للمنفعة العامة، أو انتهاء هذا التخصيص، وفقد صفته كمال عام، قضتا بأن يكون التخصيص، أو الانتهاء بقانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو قرار من الوزير المختص، أو بالفعل. وفى مقام إعمال هاتين المادتين،

فإن أدوات تخصيص المال المملوك للدولة للمنفعة العامة، أو انتهاء هذا التخصيص بعمل قانونى تنحصر فى قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو قرار وزاري. وهى أدوات لا تصدر إلا عن الحكومة، وهو ما يعنى انفراد الدولة بملكية الدومين العام، ولو كانت تحت يد غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ومن ثم يلزم التنبيه إلى أن نقل الانتفاع بأموال الدولة المملوكة لها ملكية عامة بين أشخاص القانون العام، إن لم يجره الكيان القانونى العام – وهو الدولة – بموجب قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو يجره الوزير المختص فى نطاق التقسيم الإدارى الذى يقوم عليه فى حدود القانون – إن لم يتم إجراؤه بأى من هذه الأدوات – فإن الجهة الإدارية المخصص لها المال العام، أو التى تنتفع به والجهة الإدارية التى لها سلطة الإشراف الإدارى على الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، إنما تترخص فى إجراء هذا النقل، حسبما تراه محققًا للمصلحة العامة، كما أنها تترخص فى حالة الموافقة عليه فى تحديد المقابل الذى تحصل عليه لقاء ذلك. فتغيير وجه المنفعة العامة، سواء تم بمقابل، أو بدون مقابل، لا يجوز إنهاؤه إلا بعمل قانونى حسبما حدده المشرع– طبقًا لما سبق بيانه– أو بفعل يصدر عن الجهة صاحبة الحق فى هذا المال، بحسبانها صاحبة الاختصاص الأصيل فى هذا الشأن، بما لا يجوز معه لأية جهة أخرى القيام بذلك، أو غصب سلطة تلك الجهة فى الانتفاع بالمال العام، أو فى إدارة، أو استغلال، أو التصرف فى الأموال التى ناط بها المشرع القيام على شئونها، أو إسباغ وصف المال العام على مال لا تملكه، إذ إن ذلك من سلطة الجهة الإدارية التى يتبعها، أو يخصص لها هذا المال، فوصف الجهة بأنها من أشخاص القانون العام لا يستنهض لها حقًا فى تقرير، أو نقل، أو إنهاء وجه المنفعة العامة للمال الخاضع لإشراف جهة عامة أخرى، أو تجاوز سلطة الإدارة، والاستغلال، والتصرف المعقودة لجهة إدارية أخرى على بعض الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، حيث يجب أن يتم ذلك كله ممن يملكه، وباتباع الأداة القانونية الصحيحة، احترامًا لمبدأ سيادة القانون، وخضوع الدولة بجميع تقسيماتها الإدارية له، باعتباره الحاكم والمحدد لنطاق جميع أعمال، وتصرفات الجهات الإدارية، فإذا ارتضت الجهة الإدارية المخصص لها المال العام، أو المسند إليها إدارة، واستغلال، والتصرف فى المال المملوك للدولة ملكية خاصة الذى تقوم عليه تخصيص هذا المال لجهة إدارية أخرى، واتفقت معها على مقابل لذلك، فإن هذا الاتفاق لا يُعدُّ بالنسبة إلى المال العام تأجيرًا، أو بيعًا، بل هو عقد انتفاع بمال عام تطبق عليه القواعد العامة فى العقود من ضرورة الالتزام بما انعقدت عليه إرادة الطرفين.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، وحسبما استقر عليه إفتاؤها، أن المشرع وضع أصلاً من أصول القانون يطبق فى العقود المدنية والإدارية على حد سواء مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين،

فلا يجوز نقضه، ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية.

ولما كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق أن محافظ أسيوط بصفته أصدر قراره رقم (٣٢٣) لسنة ١٩٩٥م المعدل بالقرار رقم (١١١٠) لسنة ١٩٩٦ بتخصيص قطعة أرض مساحتها (٢٧٤,٢٠) مترًا مربعًا للإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) لإقامة مبنى عليها بالثمن، أو الإيجار الذى تقدره اللجنة المختصة، طبقًا لما سبق بيانه، ولما كان البين من الأوراق أن اللجنة المختصة والمشار إليها بالقرارين المشار إليهما قدرت قيمة إيجار القطعة محل التخصيص بمبلغ مقداره (٦٨٥٥) ستة آلاف وثمانمائة وخمسة وخمسون جنيهًا سنويًا مقابل انتفاع دون اعتراض من الطرفين (الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) بأسيوط – الإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) التابعة لمديرية الزراعة بأسيوط) بما مفاده انعقاد إرادتيهما على أن يكون الانتفاع بالمال العام بمقابل. وقد جاءت إرادة الإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) التابعة لمديرية الزراعة بمحافظة أسيوط بأداء مقابل الانتفاع إرادة صريحة خالية من العيوب، وآية ذلك أنها قامت بتاريخ ٢٠١٦/٣/١٤م بسداد مبلغ (٢٠٠٠٠) عشرين ألف جنيهٍ بالشيك رقم (٩٠٠٠٢٩٧٠١٠٤) من قيمة مقابل الانتفاع، كما قامت بتاريخ ٢٠١٦/٤/١٧م بسداد مبلغ (٦٨٥٥) ستة آلاف وثمانمائة وخمسة وخمسين جنيهًا – العام المالى ٢٠١٥م/٢٠١٦م – بالشيك رقم (٩٠٠٠٢٩٧٠١٤٠).

وإذ توقفت الإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) عن أداء باقى مقابل الانتفاع المستحق عليها عن الأرض المخصصة لها، فإن مسلكها يضحى مخالفًا لما ورد بقرار التخصيص وما تم الاتفاق عليه، الأمر الذى يتعين معه إلزامها سداد باقى قيمة مبالغ مقابل الانتفاع المستحق عليها والمقدرة بمبلغ (٨٩٦٨٠) تسعة وثمانين ألفًا وستمائة وثمانين جنيهًا وذلك حتى نهاية عام ٢٠١٦م إلى الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) بأسيوط وفقًا لما جاء بكتاب رئيس الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) إلى مدير مديرية الزراعة بأسيوط المؤرخ ٢٠١٦/٤/٢٧م، ومذكرة مدير إيرادات الوحدة المحلية المذكورة المؤرخة ٢٠١٦/٥/٩م، ومذكرة مدير مديرية الزراعة بأسيوط المؤرخة ٢٠١٦/٥/٣١م – المرافقين بالأوراق –.

ومن حيث إنه عن الفوائد القانونية عن مدة التأخير فى سداد المبلغ محل المطالبة، فإن المستقر عليه فى إفتاء الجمعية العمومية أنه لا سبيل للمطالبة بالفوائد القانونية بين الجهات الإدارية، على سند من أنها جهات يضمها جميعًا الشخص المعنوى الواحد للدولة، فضلاً عن وحدة الموازنة العامة للدولة. ولما كانت الجهتان

طرفا النزاع المعروض من الجهات الإدارية سالفة البيان، الأمر الذى لا محل معه للمطالبة بالفوائد القانونية فى هذا الشأن.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى، إلزام الإدارة الزراعية بـ(أبو تيج) التابعة لمديرية الزراعة بأسيوط أداء مبلغ (٨٩٦٨٠) تسعة وثمانين ألفًا وستمائة وثمانين جنيهًا قيمة المديونية المتبقية والمستحقة عليها حتى نهاية عام ٢٠١٦م إلى الوحدة المحلية لمركز ومدينة (أبو تيج) بأسيوط مقابل حق الانتفاع بقطعة الأرض المخصصة لها والصادر بشأنها قرارا محافظ أسيوط بصفته رقما (٣٢٣) لسنة ١٩٩٥م، (١١١٠) لسنة ١٩٩٦م المشار إليهما، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٤/ ٦/ ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفنى

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/