بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٧٢٠
بتاريخ:	٢٠١٧/١١/٦

ملف رقم: ٤٤١٥/٢/٣٢

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٧٤) المؤرخ ٢٠١٥/٥/١١، بشأن النزاع القائم بين الهيئة القومية لسكك حديد مصر ومحافظة الفيوم بخصوص إلزام المحافظة إزالة التعدى الواقع منها على الأراضي المملوكة للهيئة الكائنة بالكيلو ٣٧ (خط الواسطى – الفيوم) بجوار محطة السكة الحديد بالفيوم، وإلزام المحافظة سداد مستحقات الهيئة عن قطعة الأرض المُؤجرة لها الكائنة بالموقع ذاته وفقًا للعقد المبرم بينهما فى هذا الشأن، وتعويضها عما لحقها من خسارة وما فاتها من كسب.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الهيئة القومية لسكك حديد مصر تمتلك قطعة أرض مساحتها (١٠ س، ٢٢ ط، ٦ ف) كائنة بالكيلو ٣٧ (خط الواسطى– الفيوم) بجوار محطة السكة الحديد بالفيوم، وبتاريخ ٢٠٠١/٧/١ تعاقدت الهيئة مع محافظة الفيوم على إيجار (٦٥٢٠م٢) من هذه المساحة لاستغلالها موقف سيارات لمدة ثلاث سنوات تنتهى فى ٢٠٠٤/٦/٣٠، وذلك مقابل إيجار اسمى جنيه واحد للمتر سنويًا، وقامت المحافظة بسداد القيمة الإيجارية المتفق عليها عن تلك الفترة بموجب شيك باسم / مدير هندسة السكة الحديد تم تسليمه إلى الإدارة المالية بالقاهرة وفقًا لما اتُّفق عليه، وتم تجديد العقد لمدة ثلاث سنوات أخرى تنتهى فى ٢٠٠٧/٦/٣٠ بالمقابل ذاته بناء على طلب المحافظة، إلا أنها لم تقم بسداد القيمة الإيجارية عن هذه الفترة، وعلى الرغم من عدم تجديد العقد، ظلت المحافظة تضع يدها على قطعة الأرض واستغلالها موقفًا للسيارات حتى تاريخه، ولم تكتفِ بذلك بل تمادت فى التعدى على أملاك الهيئة بأن قامت

بضم مساحة(٣٠٦٠م٢) إلى موقف السيارات، ليصبح إجمالى المساحة المُتعدى عليها من قبل المحافظة (٩٥٨٠م٢)، ونظرًا لامتناع محافظة الفيوم عن إزالة التعديات المشار إليها، وسداد مستحقات الهيئة، فقد ارتأيتم طلب عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونُفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٥ من أكتوبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٥ من صفر عام ١٤٣٩ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدني تنص على أن: "١- تُعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتى تكون مُخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ٢-..."، 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 خُصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"، وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ 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...".

كما تبين لها، أن المادة (١) من القانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر تنص على أن: "تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق السكك الحديدية "تسمى سكك حديد مصر" وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتبع وزير النقل وتُدار بطريقة مركزية موحدة، ويكون مركزها مدينة القاهرة ولها فروع بجميع أنحاء جمهورية مصر العربية. وتخضع هذه الهيئة للأحكام المنصوص عليها فى هذا القانون"، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "تُعتبر أموال الهيئة أموالاً عامة"، وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (١١٤) لسنة ٢٠٠٥ بتخصيص أراضٍ للهيئة القومية لسكك حديد مصر تنص على أن: "يُنهى التخصيص المقرر للمنفعة العامة لأراضي الهيئة القومية لسكك حديد مصر الموضح مساحتها وحدودها ومواقعها بالبيانات والمستندات والخرائط والرسومات التخطيطية المرفقة ويُعاد تخصيص

هذه الأراضى للهيئة القومية لسكك حديد مصر لاستغلالها بذاتها أو عن طريق أي من شركاتها فى المشروعات الاستثمارية التى تستهدف تنمية وزيادة مواردها ويدرج العائد الناتج عن هذا الاستغلال ضمن إيرادات الهيئة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن الأصل فى ملكية الدولة، أو وحداتها، أو مصالحها، أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيا منها إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها، وأن الانتفاع بالمال العام لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أُعِدَّ له، ويكون نقل الانتفاع بين الجهات الإدارية بنقل الإشراف الإدارى عليه، ونقل تخصيصه من وجه من وجوه المنفعة العامة إلى وجه آخر من هذه الوجوه، وأن مفهوم المال العام يختلف من حيث الطبيعة عن مفهوم المال الخاص؛ لأن المال العام ليس مملوكًا للدولة بالسلطات ذاتها التى تملكها الدولة، أو الأفراد بالنسبة لما يملكونه ملكية خاصة، إذ هو خارج إطار التعامل بموجب تخصيصه للمنفعة العامة ويد الدولة عليه أقرب إلى يد الأمانة والرعاية منها إلى يد التصرف، والاستغلال وذلك حتى تنتهى صفته كمال عام بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة بموجب سند قانونى، أو بالفعل؛ إذ إن المال العام يتبع التخصيص نشأة وتغييرًا وانقضاءً، وأن وحدات الإدارة المحلية لا تملك اختصاصًا بالنسبة للمرافق القومية والمرافق ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، كما هو الشأن بالنسبة إلى الأراضي المخصصة للهيئة القومية لسكك حديد مصر، وإنما حقها فى الإشراف والرقابة مقصور على المرافق ذات الطابع المحلى، وتلتزم بالمحافظة على أموال الدولة الخاصة والعامة وحمايتها من التعديات.

كما استظهرت الجمعية العمومية، 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 لأيٍّ 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 أُعدَّ 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 المدنى؛ 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 بأن 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 مجلس الوزراء، بما له من ولاية طبقًا للمادة (١٧١) من الدستور، 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 أتم 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 دون مغايرة فى هذا الأمر بين صدور قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو من الوزير المختص بالتخصيص، وبين التخصيص بالفعل؛ لأن التخصيص بالفعل لا يعنى بأى حال الخروج على مبادئ المشروعية.

وبناء عليه، فإنه كما يجب أن يكون قرار التخصيص للمنفعة العامة صادرًا عن مختص، يتعين أن يكون التخصيص بالفعل قد تم من مختص أيضًا، 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. وعلى ذلك فإن وضع اليد من إحدى الجهات الإدارية على مال غير مخصص لها، أو تابع لها قانونًا، لا يكسبها حقًا على الجهة المخصص لها المال، أو المشرفة عليه يحول بينها وبين إزالته، أو المطالبة بمقابل الانتفاع بالأموال التى جرى وضع اليد عليها، دون موافقة، أو إجازة منها التزامًا بحدود المشروعية.

ولما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن محافظة الفيوم قعدت عن أداء المقابل المتفق عليه فى العقد المبرم مع الهيئة القومية لسكك حديد مصر بتاريخ ٢٠٠١/٧/١ لاستغلال مساحة (٦٥٢٠م٢) كائنة بالكيلو ٣٧ (خط الواسطى– الفيوم) بجوار محطة السكة الحديد من أراضي الهيئة موقفًا للسيارات عن مدة تجديد العقد خلال الفترة من ٢٠٠٤/٧/١، حتى ٢٠٠٧/٦/٣٠، وظلت المحافظة تضع يدها على قطعة الأرض واستغلالها موقفًا للسيارات بعد هذا التاريخ على الرغم من عدم تجديد العقد، كما قامت بضم مساحة (٣٠٦٠م٢) إلى موقف السيارات من أملاك الهيئة، وإذ خلت أوراق النزاع من سند مشروع لقيام المحافظة باستغلال الأرض المشار إليها موقفًا للسيارات، أو امتناعها عن سداد المقابل المتفق عليه، ومن ثم فإنه يتعين إلزامها أداء هذا المقابل بدءًا من ٢٠٠٤/٧/١ حتى تاريخ إزالة التعدي، وكذلك إلزامها إزالة التعديات سالفة البيان، وتسليم الأرض للهيئة القومية لسكك حديد مصر.

ومن حيث إنه عن طلب الهيئة إلزام محافظة الفيوم تعويضها عما لحقها من خسارة وما فاتها من كسب نتيجة تعدى المحافظة على أملاكها، فقد استقر إفتاء الجمعية العمومية على أن مناط التزام الجهات الإدارية

قبل بعضها بعضًا في مثل هذا الأمر إنما ينحصر فيما تكابده فعلًا من نفقات فعلية، الأمر الذي لا محل معه للمطالبة بالتعويض، هذا فضلاً عن أن الهيئة لم تقدم عناصر الضرر التى سيتم تعويضها عنه، مما يتعين معه رفض طلب الهيئة القومية لسكك حديد مصر في هذا الشأن.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى إلزام محافظة الفيوم إزالة التعديات التى وقعت منها على الأرض المملوكة للهيئة القومية لسكك حديد مصر، وتسليمها إلى الهيئة، وإلزامها أداء المقابل المشار إليه للهيئة عن الأرض المتعدى عليها بواقع جنيه واحد للمتر سنويًا، وذلك بدءًا من ٢٠٠٤/٧/١ حتى تاريخ إزالة التعدي، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وذلك على النحو المبين تفصيلًا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٦ /١٢/ ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

حسن/

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة