

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٣٧٨
بتاريخ:	٢٠١٨/١٠/١٥

ملف رقم: ٤٤٥٤/٢/٣٢

السيد اللواء/ وزير التنمية المحلية

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥١٦١) المؤرخ ٢٠١٥/٩/١٤، بشأن النزاع القائم بين محافظة الإسكندرية (حي غرب الإسكندرية) ووزارة التضامن الاجتماعي (مديرية التضامن الاجتماعي بالإسكندرية) بخصوص مشروعية القرار رقم (٢٧٤) لسنة ٢٠١٤ الصادر عن محافظ الإسكندرية بإلغاء تخصيص مساحة (٢م٢٢٠,٥٠) لصالح مديرية التضامن الاجتماعي بالإسكندرية.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٨ صدر قرار محافظ الإسكندرية رقم (١٢٤٨) لسنة ٢٠٠٨ بتخصيص قطعة أرض مساحتها (٢م٢٢٠,٥٠) بشارع المكس بحي غرب الإسكندرية لصالح مديرية التضامن الاجتماعي بالإسكندرية لإقامة دار مناسبات عليها، وذلك بعد موافقة المجلس التنفيذي للمحافظة على التخصيص بموجب قراره رقم (٣١) بجلسته المعقودة في ٥/٢/٢٠٠٨، وتم تسليم الأرض للمديرية بموجب محضر التسليم المؤرخ ١٩/٢/٢٠٠٩ بحضور ممثلي الطرفين، وبناء عليه استخرجت مديرية التضامن الاجتماعي بالإسكندرية ترخيص البناء رقم (٣٢) لسنة ٢٠٠٨ من حي غرب الإسكندرية لبناء عقار مكون من دور أرضي ودورين علويين لإقامة دار مناسبات، وتم البناء على نفقة جمعية تنمية المجتمع المحلى بحي غرب الإسكندرية، وفي غضون عام ٢٠١٣ تم تحرير عدة مخالفات للجمعية لقيامها



مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

بإدارة مقهى بالمبنى دون ترخيص، وصدر قرار رئيس غرب الإسكندرية رقم (١٦٠) لسنة ٢٠١٣ بغلق المقهى لإدارته دون ترخيص، وبتاريخ ٢٠١٤/٢/٣ - وبناء على قرار المجلس التنفيذي لمحافظة الإسكندرية رقم (٣٣) بجلسته المعقودة في ٢٠١٤/١/٥ - صدر قرار محافظ الإسكندرية رقم (٢٧٤) لسنة ٢٠١٤ بإلغاء تخصيص قطعة الأرض المشار إليها لاستغلالها في غير الغرض المخصصة له، إلا أن مديرية التضامن الاجتماعي امتنعت عن تنفيذه بدعوى أنها قامت بالبناء على نفقتها الخاصة، وبناء عليه أثير التساؤل عن كيفية استرداد قطعة الأرض التي أُلغى تخصيصها في ضوء إقامة مبنى عليها، وإزاء ما تقدم طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونُفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٢ من سبتمبر عام ٢٠١٨م، الموافق ٢ من محرم عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدني تنص على أن: "١- تُعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي 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 الذي من أجله حُصت 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 التي يقررها القانون...".، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية...".، وأن المادة (٩٢٤) من القانون ذاته تنص على أنه: "(١) إذا أقام شخص بمواد من عنده منشآت على أرض يعلم أنها مملوكة لغيره دون رضا صاحب الأرض، كان لهذا أن يطلب إزالة المنشآت على نفقة من أقامها مع التعويض إن كان له وجه، وذلك في ميعاد سنة من اليوم الذي يعلم فيه بإقامة المنشآت أو أن يطلب استبقاء المنشآت مقابل دفع قيمتها مستحقة الإزالة، أو دفع مبلغ يساوى ما زاد في ثمن الأرض بسبب هذه المنشآت. (٢) ويجوز لمن أقام المنشآت أن يطلب نزعها إن كان ذلك لا يلحق بالأرض ضرراً، إلا إذا اختار صاحب الأرض أن يستبقى المنشآت طبقاً لأحكام الفقرة السابقة"، وأن المادة (٩٢٥) منه تنص على أنه:



"(١) إذا كان من أقام المنشآت المشار إليها في المادة السابقة يعتقد بحسن نية أن له الحق في إقامتها، فلا يكون لصاحب الأرض أن يطلب الإزالة، وإنما يخير بين أن يدفع قيمة المواد وأجرة العمل أو أن يدفع مبلغًا يساوي ما زاد في ثمن الأرض بسبب هذه المنشآت، هذا ما لم يطلب صاحب المنشآت نزاعها. (٢) إلا أنه إذا كانت المنشآت قد بلغت حدًا من الجسامة يرهق صاحب الأرض أن يؤدي ما هو مستحق عنها، كان له أن يطلب تملك الأرض لمن أقام المنشآت نظير تعويض عادل".

واستعرضت الجمعية العمومية ما هو مستقر عليه فقهاً وقضاً وإفتاءً، من أن صحة القرار الإداري تتحدد بالأسباب التي قام عليها ومدى سلامتها على أساس الأصول الثابتة في الأوراق وقت صدور القرار ومدى مطابقتها للنتيجة التي انتهت إليها، وأن الرقابة القانونية على ركن السبب تجد حدها الطبيعي في التأكد مما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصًا سائغًا من أصول تنتجها ماديًا وقانونيًا، فإذا كانت منتزعة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها أو كان تكييف الوقائع على فرض وجودها ماديًا لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون، كان القرار فاقداً ركن السبب ووقع مخالفاً للقانون.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن الأصل في ملكية الدولة ومصالحها أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغى منها إدارة المرافق العامة التي تضطلع بأعبائها، وأن الانتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل، لأنه لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أعد له، ويكون نقل الانتفاع به بين أشخاص القانون العام بنقل الإشراف الإداري على هذه الأموال بدون مقابل، ولا يعد ذلك من قبيل النزول أو التصرف فيها، فالأملاك العامة تخرج من دائرة المعاملات بما نص عليه من عدم جواز بيعها أو التصرف فيها. واستثناء من هذا الأصل يكون للجهة العامة أن تقرر أن يكون الانتفاع بالمال العام في الغرض الذي أعد له بمقابل، شريطة أن يكون أداء هذا المقابل رهينًا بموافقة الجهة المستفيدة. ويسرى على ذلك القواعد العامة في العقود من ضرورة الالتزام بما انعقدت عليه إرادة الطرفين. والحاصل أن نقل المال العام من جهة إلى جهة هو في حقيقته ليس نقلاً لملك يتمكن به المنقول إليه من استغلاله والتصرف فيه، إنما هو في حقيقته نقل إشراف ونقل رعاية وصيانة وإدارة لمال هو خارج عن مجال التعامل بموجب تخصيصه للنفع



العام، وانتقال تخصيصه من وجه نفع عام لوجه آخر للنفع العام، ومن جهة عامة أمينة إلى جهة عامة أخرى راعية.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا، أنه إذا كان نقل الانتفاع بأموال الدولة بين أشخاص القانون العام إنما تترخص فيه الجهة التي لها الإشراف الإداري على هذه الأموال، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصلي في ذلك، فإنه يجوز لها أن تحدد وجه النفع العام لاستغلاله، ولا يجوز للجهة المنقول إليها هذا المال أن تستغله في وجه آخر حتى ولو كان من أوجه النفع العام، باعتبار أن ذلك هو ما انعقدت عليه إرادة الطرفين، فإذا قامت الجهة المنقول إليها المال بتغيير الغرض الذي من أجله تم نقل الانتفاع دون سند من واقع أو قانون، فإنه يجوز للجهة المُشرفة على هذا المال أن تتدخل من تلقاء نفسها بتقرير إنهاء التخصيص.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن من أقام مباني على أرض الغير وهو يعتقد أن الأرض مملوكة له، أو أن له الحق في البناء عليها، أو كان يجهل أنه يبني دون إذن مالك الأرض، فهو حسن النية يحق له نزع ما أقامه من منشآت حتى ولو أراد صاحب الأرض استبقاءها. فإذا لم يشأ نزعها تملكها صاحب الأرض بالالتصاق، وكان الأخير بالخيار بين أداء ما أنفق على المنشآت، أو قيمة ما زاد في ثمن الأرض بسبب المنشآت. إلا إذا كان أداء إحدى هاتين القيمتين مرهقًا له، فيحق له أن يطلب تملك الأرض لمن أقام المنشآت مقابل تعويض عادل تحدده المحكمة المختصة ما لم تنزع المنشآت بمعرفة من أقامها.

لما كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق أن محافظ الإسكندرية أصدر قراره رقم (١٢٤٨) لسنة ٢٠٠٨ بتخصيص قطعة أرض مساحتها (٢٢٢٠,٥٠) بجمي غرب الإسكندرية لصالح مديرية التضامن الاجتماعي بالإسكندرية لإقامة دار مناسبات عليها، بما لا يسوغ معه لمديرية التضامن الاجتماعي أن تقوم باستغلال الأرض في غير الغرض المُخصصة له، حيث يتعين الالتزام بما انعقدت عليه إرادة الطرفين في هذا الشأن، وإذ قامت المديرية بالبناء على الأرض وإدارة مقهى بالمبنى، بما يزول معه سند التخصيص، ومن ثم فإن قرار محافظ الإسكندرية رقم (٢٧٤) لسنة ٢٠١٤ بإلغاء التخصيص لاستغلال الأرض في غير الغرض الذي حُصصت من أجله، يكون قد صدر متفقًا وأحكام القانون وقائماً على سببه المُبرر له قانونًا.



وحيث إنه بشأن ما أثير عن كيفية استرداد قطعة الأرض التي ألغى تخصيصها في ضوء إقامة مبنى عليها، ولما كان الثابت من الأوراق أن البناء أقيم على نفقة مديرية التضامن الاجتماعي بمحافظة الإسكندرية، على اعتبار أن الأرض حُصت لها وفقاً لصحيح حكم القانون، ومن ثم تطبق أحكام الالتصاق الواردة في القانون المدني.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى مشروعية القرار الصادر عن محافظ الإسكندرية رقم (٢٧٤) لسنة ٢٠١٤، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ١٠ / ١٠ / ٢٠١٨

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/

بخت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



هشام/