بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٦٨٠
بتاريخ:	٢٠١٨/١٢/٢٩

ملف رقم: ٤٦٢٧/٢/٣٢

السيد اللواء مهندس/ رئيس مجلس إدارة هيئة النقل العام بالقاهرة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٠١٤) المؤرخ ٢٠١٧/٢/٢١ بشأن النزاع القائم بين هيئة النقل العام بالقاهرة، ومحافظة القاهرة، حول تحديد السعر الإجمالى لقطعة الأرض رقم (٢) كدستر بحوض الزمام القبلى رقم (٥٧) زمام مصر الجديدة، الواقعة بطريق (مصر – الإسماعيلية) الصحراوى، والبالغة مساحتها (١١٣٣٣٢)م٢.

وحاصل الوقائع –حسبما يبين من الأوراق– أن قطعة الأرض محل النزاع الماثل كانت ضمن الممتلكات التى آلت إلى الهيئة العامة للصرف الصحى، ونظرًا إلى احتياج هيئة النقل العام إلى هذه الأرض اشترتها بمبلغ مقداره ١٤٣٣٦٤,٨٩ (مائة وثلاثة وأربعون ألفًا وثلاثمائة وأربعة وستون جنيهًا وتسعة وثمانون قرشًا) بواقع (١,٢٦٥) جنيه للمتر، بموجب أربعة شيكات خلال الفترة من ١٩٦٩/٦/٢٥ حتى ١٩٧٢/٩/٢٤، ثم أقامت عليها ورش وجراج جسر السويس والمبنى الخاص بالإدارة المركزية لشرق القاهرة، إلا أنه وبعرض مشروع العقد المزمع إبرامه بين هيئة الصرف الصحى وهيئة النقل العام على إدارة الفتوى المختصة لمراجعته، ارتأت الإدارة عدم جواز إبرام العقد لأنه بين هيئتين عامتين، وأنه لا يجوز لهما التصرف بالبيع والشراء فيما بينهما، بحسبان أن الأرض محل التعاقد كانت مخصصة للهيئة العامة للصرف الصحى، ويتعين صدور قرار من السلطة المختصة لإعادة تخصيصها لهيئة النقل العام، وعلى ذلك ردت الهيئة العامة للصرف الصحى المبالغ التى سبق أن تقاضتها من هيئة النقل العام مقابل قيمة الأرض المشار إليها، وبمخاطبة السيد محافظ القاهرة لإصدار قرار بتخصيص هذه الأرض لهيئة النقل العام، تبين سبق صدور القرار رقم (٢٠٠) لسنة ١٩٧٣

من السيد محافظ القاهرة بتخصيص الأرض المشار إليها إلى هيئة النقل العام، إلا أن الهيئة فوجئت بتاريخ ٢٠١٣/٦/١٦ بكتاب الإدارة العامة للأملاك بمحافظة القاهرة بمطالبتها بسداد مبلغ مقداره ٦٠٠٠٤٣٧٥ (ستون مليونًا وأربعة آلاف وثلاثمائة وخمسة وسبعون) جنيهًا، بواقع (٥٠٠) جنيه للمتر، بخلاف غرامات التأخير، وإذ لم يحدد قرار التخصيص المشار إليه سلفًا كيفية التعامل على هذه الأراضى، سواء بالشراء أو الإيجار أو حق الانتفاع، كما أنه قد سبق تقدير قيمة هذه الأرض بمبلغ مقداره ١٤٣٣٦٤,٨٩ (مائة وثلاثة وأربعون ألفًا وثلاثمائة وأربعة وستون جنيهًا وتسعة وثمانون قرشًا)، بواقع (١,٢٦٥) جنيه فقط للمتر، لذا فقد ثار الخلاف حول قيمة هذه الأرض، وإزاء ذلك فقد طلبتم طرح النزاع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي الملزم بشأنه.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٨ من نوفمبر عام ٢٠١٨م الموافق ٢٠ من ربيع الأول عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨ تنص على أن: "على الدائن إثبات الالتزام، وعلى المدين إثبات التخلص منه". وأن المادة (٨٧) من القانون المدنى تنص على أن: "١-تعتبر أموالًا 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..."، 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 (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، وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التى تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التى تتولى إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية، كما تبين اللائحة ما تباشره كل من المحافظات وباقي الوحدات من الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة. وتباشر المحافظات جميع الاختصاصات المتعلقة بالمرافق العامة التي لا تختص بها الوحدات المحلية الأخرى".

وأن المادة (الرابعة) من القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩١ فى شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة 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، ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان والاستزراع وتهيئتها للزراعة أو لأي أغراض يقررها مجلس الوزراء. ..."، وأن المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٠٧) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "... وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية:... -المحافظة وفقًا لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديات عليها. ...". وأن المادة (١) من قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ تنص على أنه: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة، لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية". وتنص المادة (١٤) منه على أن: "تعتبر أموال الهيئة أموالًا عامة، وتجرى عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة، ما لم ينص على خلاف ذلك فى القرار الصادر بإنشاء الهيئة". وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٨٩١) لسنة ١٩٦٤ باعتبار مؤسسة النقل العام لمدينة القاهرة هيئة عامة تنص على أن: "تعتبر مؤسسة النقل العام لمدينة القاهرة هيئة عامة تقوم على مرفق قومي، ويكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، ومقرها مدينة القاهرة، وتسمى "هيئة النقل العام بالقاهرة"، وتعتبر أموالها أموالاً عامة..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "غرض هذه الهيئة هو القيام بإدارة مرفق النقل العام للركاب بمدينتي القاهرة والجيزة وضواحيها فيما لا يدخل في اختصاص مؤسسة أو هيئة عامة أخرى".

واستعرضت الجمعية العمومية مما تقدم – وحسبما جرى عليه إفتاؤها – أن الأراضى والعقارات والمنقولات المملوكة للدولة، أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والمخصصة للمنفعة العامة سواء بالفعل، أو بمقتضى قانون، أو مرسوم، أو قرار من الوزير المختص تدخل في نطاق المال العام، وأن تلك الأموال العامة لا يجوز التصرف فيها، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، وتتحول طبقًا لحكم المادة (٨٨) من القانون المدني سالفة الذكر إلى أملاك خاصة للدولة -فتخرج عن نطاق أحكام الأموال المخصصة لمنفعة عامة،

وتخضع للأحكام المنظمة لأملاك الدولة الخاصة- بزوال تخصيصها للمنفعة العامة، سواء تم ذلك بقانون، أو بقرار من رئيس الجمهورية، أو من الوزير المختص، وكذلك بزوال تخصيصها بالفعل بأن ينتفي استخدامها في الغرض العام الذي كانت مخصصة له، أو ينتهي، ويتحقق ذلك بأن ينقطع بالفعل وعلى وجه مستمر استعمال هذه الأموال في الغرض العام المخصصة له وزوال معالم تخصيصها للمنفعة العامة، وأن المشرع بمقتضى قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه عهد إلى الوحدات المحلية كل في نطاق اختصاصها المحافظة على أملاك الدولة العامة والخاصة الواقعة في نطاقها الإقليمي، ومنع التعديات عليها، كما عهد إليها المشرع بموجب القانون رقم (٧) لسنة ١٩٩١ آنف الذكر إدارة، واستغلال، والتصرف في الأراضي المعدة للبناء المملوكة لها، أو للدولة. وأنه باستغناء إحدى الجهات العامة عن أراضٍ سبق تخصيصها للمنفعة العامة يعود بها إلى نطاق أملاك الدولة الخاصة، ويزول ما لها من اختصاص عليها وتخضع لإشراف وحدة الإدارة المحلية المختصة، الأمر الذى يسوغ معه للأخيرة أن تتصرف فيها بكافة أوجه التصرف، بما في ذلك إعادة تخصيصها للمنفعة العامة مرة أخرى بإحدى الطرق المقررة قانونًا.

كما استعرضت الجمعية العمومية مما تقدم – وحسبما جرى عليه إفتاؤها – أن الدولة حين تخصص العقارات المملوكة لها ملكية خاصة للمنفعة العامة، فإن ذلك يتضمن تحويلًا لهذه العقارات من الملكية الخاصة للدولة إلى الملكية العامة، وأن الأصل في الانتفاع بالمال العام أن يكون دون مقابل؛ لأنه لا يخرج عن كونه استعمالًا للمال العام فيما أُعِدَّ له، ويكون نقل الانتفاع به بين أشخاص القانون العام بنقل الإشراف الإداري على هذه الأموال دون مقابل، ولا يُعدُّ ذلك من قبيل النزول، أو التصرف فيها، واستثناءً من هذا الأصل يكون للجهة العامة أن تقرر أن يكون الانتفاع بالمال العام بمقابل، شريطة أن يكون أداء هذا المقابل رهينًا بموافقة الجهة المستفيدة، ولا يُعدُّ هذا الاتفاق تأجيرًا، بل هو عقد انتفاع بمال عام تُطبَّق عليه القواعد العامة في العقود من ضرورة الالتزام بما انعقدت عليه إرادة الطرفين وعدم جواز تعديله، أو زيادة مقابل الانتفاع إلا بإرادة الطرفين، ذلك أن مصدر الالتزام بأداء المقابل لا يتأتى من مجرد نقل التخصيص، وإنما يتأتى مصدر التزام الجهة المنقول إلى إشرافها المال العام من موافقتها واتفاقها على أداء هذا الالتزام الذى انصرفت إليه إرادتها خالصة صريحة.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – حسبما استقر عليه إفتاؤها – أن الأصل في إثبات الالتزام أنه يقع بصفة عامة على عاتق الدائن، وعلى المدين إثبات التخلص منه، وذلك تطبيقًا لأصل جوهرى

مؤداه أن مدعى الحق عليه إثبات وجوده لصالحه قبل من يبدى التزامه بمقتضاه. فإذا ما أثبت ذلك كان على المدين أن يثبت تخلصه منه، إما بإثبات عدم تقرير الحق أصلًا، أو عدم ثبوته للدائن، أو انقضائه، وذلك كله على الوجه المطابق للقانون، ومن ثم فإن المشرع يكون قد ألقى بعبء الإثبات على عاتق الدائن، فعليه إيداع البيانات والمستندات المؤيدة لادعائه، فإذا تخلف الدائن عن ذلك قامت قرينة عليه مقتضاها براءة ذمة المدين من هذا الالتزام.

كما استظهرت الجمعية العمومية – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها أيضًا –أن نكول الجهة الإدارية عن تزويد إدارة الفتوى بما طُلب منها من بيان، أو عدم إبدائها أى دفاع بشأن النزاع على الرغم من استحثاثها على ذلك يُعد تسليمًا من جانبها بطلبات الخصم الآخر.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت أن الأرض محل النزاع الماثل آلت إلى الهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى، ضمن الأموال والممتلكات التى آلت إليها من المؤسسة المصرية العامة لأعمال المرافق بموجب القرار الجمهورى رقم (١٦٣٧) لسنة ١٩٦٨ الصادر بإنشاء الهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى، إلا أنه وبمناسبة إنشاء طريق مصر/ الإسماعيلية الصحراوى أصبحت هذه الأرض معزولة عن أحواض الترسيب الخاصة بالهيئة العامة للمجارى والصرف الصحى وتم الاستغناء عنها، ومن ثم فقدت هذه الأرض صفة المال العام، وباتت داخلة في حظيرة الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، على نحو يغدو معه الاختصاص بإدارتها، واستغلالها، والتصرف فيها لمحافظة القاهرة، وهو ما حدا بهيئة النقل العام بالقاهرة إلى مخاطبة السيد محافظ القاهرة عام ١٩٩١ لإصدار قرار بتخصيص هذه الأرض لها بحسبان أنها تشغلها بالفعل وأقامت عليها جراجات وورشًا خاصة بها، وإذ تبين لها سبق صدور القرار رقم (٢٠٠) لسنة ١٩٧٦ من السيد محافظ القاهرة بشأن تعديل خطوط التنظيم بطريق مصر/ الإسماعيلية الصحراوى ليتماشى مع الطبيعة، متضمنًا إنهاء تخصيص قطعة أرض خاصة بوزارة التربية والتعليم لتداخلها مع أرض هيئة النقل العام، وأن الأرض محل النزاع محددة فى الرسم المرافق لهذا القرار كجراج تابع للهيئة، فمن ثم يتضح أن السيد محافظ القاهرة قد أقر التخصيص الفعلى لقطعة الأرض محل النزاع لهيئة النقل العام بالقاهرة باعتبارها هيئة خدمية تقوم على إدارة مرفق عام هو مرفق النقل، ولما كان الأصل في الانتفاع بالمال العام أن يكون بدون مقابل، والاستثناء هو تقريره شريطة موافقة الجهة المستفيدة على أداء هذا المقابل، وإذ خلت الأوراق من أي دليل على وجود اتفاقٍ صريحٍ أو ضمنيٍ بين هيئة النقل العام بالقاهرة ومحافظة القاهرة على أداء مقابل نظير انتفاع الهيئة

بقطعة الأرض محل النزاع الماثل، كما لم تجحد محافظة القاهرة ما تقدم، أو ترد عليه، على الرغم من إخطارها أكثر من مرة وإفساح المجال لها للرد مما يُعدُّ تسليمًا من جانبها بما تقدم، فمن ثم تغدو مطالبة محافظة القاهرة بالمبالغ المطالب بها لا سند لها من صحيح القانون، متعينًا التقرير ببراءة ذمة هيئة النقل العام بالقاهرة من المبالغ محل المطالبة.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم أحقية محافظة القاهرة فى المبالغ المطالب بها وبراءة ذمة هيئة النقل العام بالقاهرة منها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٩ / ١٢ / ٢٠١٨

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة