بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٦٤
بتاريخ:	٢٠١٩/٢/١٠

ملف رقم: ٣٢٣/٢/٧

السيدة الدكتورة/ وزير البيئة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٧٣٦) المؤرخ ٢٠١٧/١٢/٢١ بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى بخصوص مدى صحة العقود المبرمة من محافظة الفيوم، وكذا التصرفات التى قام بها جهاز تصفية الحراسات بخصوص الأراضى الواقعة داخل حدود محمية بحيرة قارون.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠١٦/٩/٢٧ تعاقد محافظ الفيوم بصفته رئيسًا لهيئة التنشيط السياحى مع أحد الأشخاص لتأجير واستغلال أرض بلاج البحيرة البالغة مساحتها (٤٢٠٠٠) متر تقريبًا على ساحل بحيرة قارون لمدة (٢٥) عامًا، وذلك نظير سداد إيجار سنوى مقداره (٧٢٠٠٠٠) سبعمائة وعشرون ألف جنيه، ثم تقدم مستأجر هذه الأرض بطلب إلى مدير عام محميات المنطقة المركزية، ومدير محمية قارون لإقامة سور حولها، مما حدا بجهاز شئون البيئة إلى مخاطبة محافظة الفيوم بأن الأرض التي تم تأجيرها تقع داخل نطاق محمية بحيرة قارون التى صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٤٣) لسنة ١٩٨٩، المعدل بالقرار رقم (٢٩٥٤) لسنة ١٩٩٧ باعتبارها محمية طبيعية فى تطبيق أحكام القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية، ومن ثم فإن جهاز شئون البيئة هو صاحب الولاية على تلك الأرض، إلا أن محافظة الفيوم، وجهاز تصفية الحراسات بوزارة المالية تمسكا بأن تلك الأرض كانت مملوكة للشركة الزراعية العقارية بالفيوم، وبفرض الحراسة على تلك الشركة بموجب الأمر رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٠، وإبرام اتفاقيات تعويض مع حكومات الدول الأجنبية التى ينتمى إليها المساهمون فى تلك الشركة آلت ملكية أصول الشركة إلى الدولة ممثلة فى جهاز تصفية الحراسات وأصبحت مملوكة له ملكية خاصة، وأن محافظة الفيوم

تقوم باستغلال قطعة الأرض التى تم تأجيرها لها فى الأغراض السياحية من خلال هيئة تنشيط السياحة، وذلك نظير سداد مقابل انتفاع لجهاز تصفية الحراسات، ومن ثم تنتفى ولاية جهاز شئون البيئة على تلك الأرض، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٩ من يناير عام ٢٠١٩م، الموافق ٣ من جمادى الأولى عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٣) من الدستور تنص على أن: "تحمى الدولة الملكية بأنواعها الثلاثة: الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية "، وتنص المادة (٣٤) منه على أن: "للملكية العامة حرمة لا يجوز المساس بها، وحمايتها واجب وفقًا للقانون". وأن المادة (٨٧) من القانون المدنى تنص على أن: "١- تعتبر أموالًا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي 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". وتنص المادة (٨٨) من القانون ذاته على أن: "تفقد الأموال 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".

كما تبين لها أن المادة الأولى من القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية تنص على أن: "يقصد بالمحمية الطبيعية فى تطبيق أحكام هذا القانون أي مساحة من الأرض أو المياه الساحلية أو الداخلية تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتات أو حيوانات أو أسماك أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية ويصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح جهاز شئون البيئة بمجلس الوزراء"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يحظر القيام بأعمال أو تصرفات أو أنشطة أو إجراءات من شأنها تدمير أو إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية، أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو النباتية، أو المساس بمستواها الجمالى بمنطقة المحمية... كما يحظر إقامة المبانى أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أي أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى منطقة المحمية، إلا بتصريح من الجهة الإدارية المختصة وفقًا للشروط والقواعد والإجراءات التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء"، وأن المادة الثالثة منه تنص على أنه: "لا يجوز ممارسة أي أنشطة أو تصرفات أو أعمال أو تجارب فى المناطق المحيطة بمنطقة المحمية والتى يصدر بتحديدها قرار من الوزير المختص بناءً على اقتراح جهاز شئون البيئة بمجلس الوزراء، إذا كان من شأنها التأثير في بيئة المحمية أو الظواهر الطبيعية بها، إلا بتصريح

من الجهة الإدارية المختصة". وأن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٤٣) لسنة ١٩٨٩ المُعدلة بقراره رقم (٢٩٥٤) لسنة ١٩٩٧ تنص على أن: "تُعتبر محميتين طبيعيتين في تطبيق أحكام القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه منطقتا وادي الريان وبحيرة قارون بمحافظة الفيوم، والموضحتان بالخريطتين المرفقتين..."، وأن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٦٤) لسنة ١٩٩٤ بشأن الشروط والقواعد والإجراءات الخاصة بممارسة الأنشطة فى مناطق المحميات الطبيعية المعدلة بقراره رقم (٢٧٢٨) لسنة ٢٠١٥ تنص على أنه: "لا يجوز إقامة المبانى أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أي أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى مناطق المحميات الطبيعية، إلا بتصريح من جهاز شئون البيئة وفقًا للشروط والقواعد الآتية: (أ) أن تكون إقامة المباني أو المنشآت أو شق الطرق لمصلحة تطوير المحمية، وألا يكون من شأن النشاط المصرح به الإضرار بطبيعة المنطقة أو بالحياة البرية أو البحرية أو النباتية أو القيمة الجمالية للمحمية. (ب) أن تتفق الأنشطة المصرح بممارستها مع نوعية وتصنيف المحمية، وأن يتوفر لها عوامل السلامة والأمان ضد المخاطر المختلفة وألا يكون من شأنها تعريض المنطقة للتلوث أو التدمير، وذلك على النحو الذي يحدده جهاز شئون البيئة. (ج) أن تكون مساحات الأنشطة المصرح بها داخل المحمية وما يتبعها من مبان وإنشاءات فى المناطق الأقل حساسية من المحمية، ومتسقة مع طبيعة المحمية وطوبوغرافيتها وطبقا لما ورد فى خطة إدارتها وخريطة تقسيم المناطق الخاصة بها والمعتمدة من مجلس إدارة جهاز شئون البيئة. (د) أن تراعى الظروف الجوية والمائية والجيولوجية لمناطق المحميات. (هـ) أن تكون حركة المركبات مقيدة داخل منطقة المحمية بالسير فى محاور التحرك المحددة. (و) أن تتبع أحكام التشريعات المتصلة بحماية البيئة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم- وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن الدستور أوجب على الدولة حماية الملكية بجميع صورها وأشكالها، وقسمها إلى ملكية عامة، وملكية خاصة، وملكية تعاونية، وجعل للملكية العامة حرمة، لا يجوز المساس بها، وفرض حمايتها وفقًا للقانون، باعتبارها سندًا لقوة الوطن، ومصدرًا لرفاهية الشعب. وقد تعرض القانون المدنى فى المادتين ٨٧، و٨٨ سالفتى الذكر لأحوال تخصيص أموال الدولة للنفع العام أو انتهاء هذا التخصيص وفقده صفته كمالٍ عام. فالمال العام له شرطان، أولهما: أن يكون عقارًا أو منقولًا مملوكًا للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة. وثانيهما: أن يكون هذا المال مخصصًا لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. والشرط الثاني هو الأساس الحقيقى لفكرة الدومين العام، وهو ما يبرر الرغبة فى حماية بعض الأملاك التى فى حيازة الإدارة حماية خاصة نظرًا

لتخصيصها للمنفعة العامة وفائدتها للجماعة، فالعبرة بالتخصيص والرصد للمنفعة العامة بصرف النظر عن طبيعة المال، سواء كان هذا التخصيص لمصلحة عامة أو لاستعمال الجمهور مباشرة، وحظر المشرع التصرف فى الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم، أي اعتبرها خارجة عن نطاق التعامل والتملك.

ولما كان المال العام خارجًا عن إطار التعامل بموجب تخصيصه للنفع العام، فإن ملكية الدولة لا تكون بذات السلطات التي تملكها الدولة أو الأفراد بالنسبة إلى ما يملكونه ملكية خاصة، وعلى ذلك فيد الدولة عليه أقرب إلى يد الأمانة والرعاية منها إلى يد التصرف والاستغلال، فالحق عليه يقترب من الإشراف والرقابة والحراسة له، ويبتعد عن حق الملكية المدنية المشتملة على الانتفاع والاستغلال والتصرف، وهذه المزايا الثلاثة التى يتمتع بها المالك فى ملكه لا تتمتع بها الحكومة بالنسبة إلى الأموال العامة؛ لأن الانتفاع بتلك الأموال من حق الجمهور، وقد غل القانون يد الحكومة عن التصرف فى الأملاك العامة بالبيع أو نحوه، ويتميز المال العام بأنه لا يجوز بيعه ولا تقرير حق ذاتى خاص عليه، ولا امتلاكه بوضع اليد المدة الطويلة، أو تقرير حق عينى عليه، كما لا يجوز الحجز عليه، ولما كانت الأموال تصبح عامة بتخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، فإنها تفقد صفتها العامة بطريقة قانونية؛ إما بصدور قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص بإخراجها من الدومين العام، أو بطريقة عملية إذا لم تعد مخصصة للمنافع العامة فعلًا.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع بموجب القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، ناط برئيس مجلس الوزراء تحديد المحميات الطبيعية فى تطبيق أحكام هذا القانون، وحدد فى المادة الثانية منه الأعمال، أو التصرفات، أو الأنشطة، أو الإجراءات التى يحظر القيام بها فى المحمية الطبيعية، كما ناط به تحديد الجهة الإدارية المختصة التى ينعقد لها التصريح بمباشرة الأنشطة، أو القيام بالأعمال، أو التصرفات، أو الإجراءات غير المحظورة فى المحمية الطبيعية، وذلك وفقًا للشروط والقواعد والإجراءات التى يصدر بتحديدها قرار عن رئيس مجلس الوزراء، كما ينعقد لها التصريح بممارسة أي أنشطة، أو تصرفات، أو أعمال، أو تجارب فى المناطق المحيطة بها التى يصدر بتحديدها قرار عن الوزير المختص بناء على اقتراح جهاز شئون البيئة، إذا كان من شأنها التأثير في بيئة المحمية، أو الظواهر الطبيعية بها. وتنفيذًا لذلك صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٦٧) لسنة ١٩٨٣ متضمنًا فى المادة الأولى منه النص على أن جهاز شئون البيئة هو الجهة الإدارية المختصة بتنفيذ أحكام ذلك القانون، ومن ثم يكون الجهاز دون غيره هو صاحب الولاية

فى القيام على شئون المحميات الطبيعية وكفالة الحماية اللازمة لها بما يحفظها، وهو ما يحجب اختصاص ما عداه من الجهات الإدارية الأخرى، فيما يتعلق بالمسطحات الداخلة فى نطاق المحمية الطبيعية.

وتبين للجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء محمية طبيعية على قطعة أرض مملوكة للدولة ملكية خاصة طبقا للقانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ سالف الذكر تتوافر في شأنه جميع عناصر تخصيص أموال الدولة للمنفعة العامة، ويلحقها بأموال الدولة العامة التى لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم؛ إذ إن إنشاء المحمية من ناحية يتم بإحدى أدوات تخصيص أموال الدولة للمنفعة العامة طبقًا للمادة (٨٧) من القانون المدني، وهى أن يكون التخصيص بقرار من الوزير المختص، وذلك طبقًا لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٩ لسنة ١٩٨٣ باعتبار رئيس الوزراء الوزير المختص بتطبيق أحكام القانون المشار إليه، ومن ناحية ثانية فإن هذا القرار بما يتضمنه من تحديد مساحة من الأرض تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتات كانت أو حيوانات أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو ساحلية أو جمالية، وحظر أي تصرفات أو مباشرة أي أنشطة أو إجراءات تؤدى إلى تدمير أو إتلاف أو تدهور حالة منطقة المحمية، يعد – أي: هذا القرار – بمثابة تخصيص لهذه المساحة من الأرض لغرض من أغراض النفع العام، ومن ناحية ثالثة فإن ما قرره المشرع من حظر إقامة المباني والمنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى منطقة المحمية إلا بناء على تصريح من جهاز شئون البيئة، وذلك بشرط أن تتفق تلك الأنشطة مع نوعية وتصنيف المحمية وأن تكون كذلك لمصلحة تطوير المحمية، وألا يكون من شأن هذه الأنشطة الإضرار بطبيعة المنطقة أو بالحياة الطبيعية فيها أو القيمة الجمالية لها، وأن يكون التصريح بالنشاط فى نظير مقابل انتفاع يحدده الجهاز، ذلك كله يتفق مع الأحكام المقررة للترخيص للأفراد في الانتفاع بالمال العام فى الغرض المخصص من أجله، على النحو السالف بيانه، ومن ثم يكون قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء محمية طبيعية على أية مساحة من الأرض مملوكة للدولة ملكية خاصة هو بمثابة تخصيص لها للمنفعة العامة، ونقلها من الدومين الخاص للدولة إلى الدومين العام مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها وأهمها خروجها عن دائرة التعامل بحيث لا يجوز تملكها أو بيعها أو التصرف فيها بأي نوع من التصرفات، ويصبح جهاز شئون البيئة هو الجهة الإدارية المختصة بالإشراف على هذه المساحة من الأرض بمجرد صدور القرار بتحويلها إلى محمية طبيعية.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كانت قطعة الأرض التى تم تأجيرها على ساحل بحيرة قارون بموجب العقد المؤرخ ٢٠١٦/٩/٢٧ تقع فى نطاق محمية بحيرة قارون، والتى صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٩٤٣) لسنة ١٩٨٩،

المعدل بالقرار رقم (٢٩٥٤) لسنة ١٩٩٧، باعتبارها محمية طبيعية في تطبيق أحكام القانون رقم (١٠٢) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، ومن ثم يقع باطلًا تصرف محافظة الفيوم بتأجير تلك الأرض؛ لأنه بمجرد صدور القرار آنف البيان بإنشاء المحمية الطبيعية على المساحة المبيّنة به، صارت جميع أموال الدولة الخاصة الداخلة في نطاق هذه المحمية – ومنها قطعة الأرض محل العقد المشار إليه– مخصصة للنفع العام، وانتقلت من الدومين الخاص للدولة إلى دومينها العام، وخرجت عن نطاق التعامل عليها باعتبارها من أموال الدولة العامة، ويصبح جهاز شئون البيئة دون غيره هو الجهة الإدارية المختصة بالإشراف على هذه المساحة من الأرض بمجرد صدور القرار بتحويلها إلى محمية طبيعية، وهو الجهة المنوط بها دون غيرها الترخيص في ممارسة أي أنشطة داخل المحمية حال توافر الضوابط المقررة قانونا.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى بطلان عقد تأجير قطعة الأرض في الحالة المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٥ / ٢ / ٢٠١٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة