

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

رقم التبليغ:	٢٧٣
بتاريخ:	٢٠١٨/٥/٢٦

ملف رقم: ٤٣٥١/٢/٢٢

السيد المحاسب / رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للبريد

خية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٤/١٠/١٩، بشأن النزاع القائم بين الهيئة القومية للبريد ومحافظة الإسكندرية، بخصوص التزام الهيئة أداء مقابل انتفاع عن قطعة الأرض المخصصة لها لإقامة مكتب بريد عليها، والكائنة بمنطقة خدمات إسكان الكيلو ٢٦ طريق (الإسكندرية / مطروح)، بالإضافة إلى غرامات التأخير المستحقة عن هذا المقابل.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٧ تسلمت الهيئة القومية للبريد من محافظة الإسكندرية قطعة أرض مساحتها (٢٣٤٥م^٢) بمنطقة خدمات إسكان الكيلو ٢٦ طريق الإسكندرية/ مطروح والمخصصة لإقامة مكتب بريد عليها، طبقاً لخريطة تقسيم المنطقة المعتمدة من المجلس التنفيذي. وبجلسة ٢٠٠٩/٥/٩ صدر قرار المجلس التنفيذي لمحافظة الإسكندرية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٩ متضمناً الموافقة على تخصيص قطعة الأرض المشار إليها للهيئة القومية للبريد على أن يكون التخصيص بالإيجار الفعلي وفقاً للسعر الذي تحدده لجان التثمين. وبتاريخ ٢٠١٠/٨/٣ صدر قرار محافظ الإسكندرية رقم (١٠٩٧) لسنة ٢٠١٠ باعتماد تخصيص تلك القطعة للهيئة على أن يكون التخصيص بالإيجار الفعلي، وقد قامت الهيئة القومية للبريد بمخاطبة محافظة الإسكندرية أكثر من مرة ليكون التخصيص بمقابل اسمي، إلا أن المحافظة رفضت ذلك الطلب، وطالبت الهيئة بأداء مقابل الانتفاع عن تلك القطعة بدءاً من ٢٠٠٧/٧/١٧ بواقع (٣٠٠) ثلاثمائة جنيه سنوياً للمتر المربع وفقاً لما حددته لجان التثمين، بالإضافة إلى الغرامة المستحقة عن التأخير في السداد، ولما كان محضر تسليم قطعة الأرض المشار إليها لم يتضمن



أي إلزام على عاتق الهيئة القومية للبريد سداد مقابل انتفاع لهذه الأرض، كما أنها مُخصصة لإقامة مشروع ذى منفعة عامة عليها، وإزاء إصرار المحافظة على قيام الهيئة بأداء مقابل الانتفاع، لذا طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسامي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسامي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٤ من فبراير عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٨ من جمادى الأولى عام ١٤٣٩هـ؛ 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 صفتها العامة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي 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 (٨٩) منه تنص على أن: "يتم العقد بمجرد أن يتبادل طرفان التعبير عن إرادتين متطابقتين، مع مراعاة ما يقرره القانون فوق ذلك من أوضاع معينة لانعقاد العقد"، وأن المادة (١٤٧) من القانون ذاته تنص على أن: "١- العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون. ٢-..."، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢-...". وأن المادة (١) من القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٨٢ بشأن إنشاء الهيئة القومية للبريد تنص على أن: "تتأسس هيئة قومية لإدارة مرفق البريد تسمى (الهيئة القومية للبريد) وتكون لها الشخصية الاعتبارية..."، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "تعتبر أموال الهيئة أموالاً عامة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وحسبما جرى به إفتاؤها - أن الأصل في ملكية الدولة لأموالها ملكية عامة هو حاجتها لاستخدام هذه الأموال في إدارة المرافق العامة التي تضطلع بأعبائها، سواء أكانت هذه المرافق محض تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، كالوزارات، أو كانت أشخاصاً اعتبارية، كالهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية؛ إذ إن كلاً منها لا يعدو أن يكون جزءاً، أو عنصراً من الكيان القانوني العام للدولة، وانطلاقاً من ذلك، فإن قيام الدولة بتخصيص جانب من أموالها لأيٍّ من هذه المرافق لاستخدامها في تحقيق غرضها، سواء بمناسبة إنشائه، أو في تاريخ لاحق لهذا الإنشاء، إنما يتم دون مقابل، وكذلك الحال بالنسبة إلى إسناد إدارة، أو استغلال، أو التصرف في بعض من أموال الدولة لمرفق معين من المرافق المشار إليها، وفق ما تراه الدولة محققاً للمصلحة العامة؛ لأن كل ذلك لا يخرج عن كونه ترتيباً، وتنظيماً 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 أعمال 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 وزارى، 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 التنبية 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 حال 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 يستتهدز 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، وبتابع الأداة القانونية الصحيحة، احترامًا لمبدأ سيادة القانون وخضوع الدولة بجميع تقسيماتها الإدارية له، باعتباره الحاكم والمحدد لنطاق جميع أعمال



وتصرفات الجهات الإدارية دون مغايرة في هذا الأمر بين صدور قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو من الوزير المختص بالتخصيص، وبين التخصيص بالفعل؛ لأن التخصيص بالفعل لا يعنى بأية حال الخروج على مبادئ المشروعية.

وأنه كما يجب أن يكون قرار التخصيص للمنفعة العامة صادراً عن مختص، يتعين أن يكون التخصيص بالفعل قد تم من مختص أيضاً، فإذا ارتضت الجهة الإدارية المخصص لها المال العام، أو المسند إليها إدارة، واستغلال، والتصرف في المال المملوك للدولة ملكية خاصة الذي تقوم عليه، تخصيص هذا المال لجهة إدارية أخرى، واتفقت معها على مقابل لذلك، فإن هذا الاتفاق لا يُعدُّ بالنسبة إلى المال العام تأجيراً، أو بيعاً، بل هو عقد انتفاع بمال عام تطبق عليه القواعد العامة في 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 قانوناً، لا يكسبها حقاً على الجهة المخصص لها المال، أو المشرفة عليه يحول بينها وبين إزالته، أو المطالبة بمقابل الانتفاع بالأموال التي جرى وضع اليد عليها، دون موافقة، أو إجازة منها التزاماً بحدود المشروعية.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى نحو ما استقر عليه إفتاؤها - أن المشرع استن أصلًا عامًا من أصول القانون ينطبق بالنسبة للعقود المدنية، أو الإدارية على حد سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، وأنه لا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقرها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. فالعقد الإداري مثل العقد المدني لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء، أو تعديل التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفيه، وهو بهذه المكانة شريعة المتعاقدين، فما تلاقت عليه إرادتهما يقوم مقام القانون بالنسبة لهما. وفي مجال عقود الإدارة فإنها تخضع لقاعدة التحرر من الشكليات، فإذا لم يشترط المشرع صراحةً إجراءً شكلياً معيناً في إبرام عقد محدد فإنه يكفى النقاء إرادتي المتعاقدين لقيام الرابطة العقدية، فالعقد ينعقد بين طرفيه بمجرد توفر إرادتين متطابقتين، بما اصطلح عليه بالإيجاب والقبول فلا يشترط إفراغ هاتين الإرادتين في شكل معين، فقد يكون ذلك من خلال ألفاظ محددة، أو بمكاتبات متبادلة، أو بالإشارة المتداولة عرفاً، أو باتخاذ موقف لا تدع ظروفه شكاً في دلالاته على قصد متخذه. وتبعاً لذلك يلتزم كل طرف من طرفي العقد بتنفيذ ما اتفقا عليه فيه، فإن حاد أحدهما عن هذا السبيل كان مسئولاً عن إخلاله بالتزامه العقدى، ووجب حمله على الوفاء بهذا الالتزام.



وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الهيئة القومية للبريد تسلمت قطعة الأرض المشار إليها لإقامة مكتب بريد عليها طبقًا لخريطة تقسيم المنطقة المعتمدة من السلطة المختصة، بدءًا من ٢٠٠٧/٧/١٧، دون أن يقترن هذا التسليم بموافقة المحافظة على أن يكون بلا مقابل، أو بمقابل اسمي وبعدها قام جهاز حماية أملاك الدولة بالمحافظة بمطالبة الهيئة بكتابه رقم (٢٥٢٩) المؤرخ ٢٠٠٨/٩/١٤ بسداد مبلغ التأمين بواقع (٥ جنيهات) للمتر المربع، ومبلغ رسم النظر بواقع (١ جنيه) للمتر المربع عن المساحة لاستكمال إجراءات التخصيص، وقد قامت الهيئة بسداد المبلغ المطلوب ومقداره (٢٠٧٠) ألفان وسبعون جنيهًا بموجب الشيك رقم (٧/٦٧٥٢١/٣٠٠/٩) المؤرخ ٢٠٠٨/١١/٢، وأعقب ذلك صدور قرار المجلس التنفيذي لمحافظة الإسكندرية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٩ وقرار المحافظ رقم (١٠٩٧) لسنة ٢٠١٠ المشار إليهما بالموافقة على تخصيص تلك القطعة بالإيجار الفعلي وفقًا للمقابل الذي تحدده لجان التثمين، وكان قرارا التخصيص المذكوران وما سبقهما من إجراءات يقطع بأن التخصيص من جانب المحافظة مشروط بأن يكون بمقابل فعلي، وعلى الرغم من ذلك استمرت الهيئة محتفظة بقطعة الأرض المشار إليها، ومن ثم يتعين عليها التزام أداء هذا المقابل الفعلي بدءًا من تاريخ العمل بقرار المجلس التنفيذي للمحافظة. دون أن ينال من ذلك ما تعلقت به الهيئة من أن نقل الانتفاع بمقابل لا بد أن يكون رهيئًا بقبولها باعتبارها الجهة المستفيدة، حيث إن ذلك يفترض بداهة أن يكون مقترنًا بإيجاب الجهة مالكة الأرض (محافظة الإسكندرية في الحالة المعروضة) أن يكون نقل الانتفاع بدون مقابل - الأمر غير الحاصل - ومن ثم لا يمكن إلزام المحافظة بتخصيص تلك الأرض دون مقابل، أو مقابل اسمي حسبما تطلب الهيئة. يؤكد ذلك أن طلب الهيئة من المحافظة غير مرة - وآخرها بموجب الكتاب رقم (٣٣٥) المؤرخ ٢٠١١/٩/٢٠ - أن يكون التخصيص بموجب إيجار اسمي وليس فعليًا، فُوبل بالرفض ومع ذلك قعدت الهيئة عن الإقصاد عن إرادتها في رفض التخصيص، رغم أنها لم تقم ببناء مكتب البريد، الأمر الذي يضحى معه طلب الهيئة القومية للبريد الانتفاع بقطعة الأرض المشار إليها بلا مقابل، أو بمقابل اسمي قائمًا على غير سند من الواقع، أو القانون جديرًا بالرفض، مما يتعين معه إلزامها أداء مقابل الانتفاع الذي قدرته لجان التثمين بمديرية الإسكان بالمحافظة، ومقداره (٣٠٠) ثلاثمائة جنيه سنويًا للمتر المربع، وذلك بدءًا من ٢٠٠٩/٥/٩ تاريخ صدور قرار المجلس التنفيذي لمحافظة الإسكندرية بالموافقة على التخصيص بمقابل فعلي، باعتباره الوقت التي أفصحت فيه المحافظة عن إرادتها الصريحة في أن يكون التخصيص بمقابل فعلي.



وفيما يخص طلب الهيئة إعفاءها من حساب الفوائد القانونية عن مدة التأخير في سداد المبلغ محل المطالبة، فإن المستقر عليه في إفتاء الجمعية أنه لا سبيل للمطالبة بالفوائد القانونية بين الجهات الإدارية بعضها بعضاً، على اعتبار أنها جهات يضمها جميعاً الشخص المعنوي الواحد للدولة، فضلاً عن وحدة الميزانية العامة للدولة، الأمر الذي لا محل معه للمطالبة بالفوائد القانونية في هذا الشأن.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى رفض طلب الهيئة القومية للبريد إعفاءها من أداء مقابل الانتفاع بقطعة الأرض المخصصة لها لإقامة مكتب بريد عليها بمنطقة خدمات إسكان الكيلو ٢٦ طريق (الإسكندرية / مطروح) بواقع (٣٠٠) ثلاثمائة جنيه سنوياً للمتر المربع لمحافظة الإسكندرية، بدءاً من ٢٠٠٩/٥/٩، وعدم التزام الهيئة أداء فوائد تأخير عن هذا المقابل، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠١٨/٩/٢٦

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

مستشار

يحيى أحمد راغب دكوري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس

المكتب الفني

مستشار

مصطفى حسين الفيلد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

هشام/

