بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٦٢١
بتاريخ:	٢٠١٧/١٠/٢٣

ملف رقم: ٤٣٩٨/٢/٣٢

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٨٣) المؤرخ ٢٠١٥/٤/٩، بشأن النزاع القائم بين الهيئة القومية لسكك حديد مصر ومجلسي مدينتي بني سويف وأهناسيا بمحافظة بني سويف بخصوص تعدي المجلسين المشار إليهما على الأراضي المملوكة للهيئة في نطاق هاتين المدينتين، وإلزام المجلسين إزالة التعديات وتسليم الأراضي للهيئة لاستثمارها طبقًا للمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (١١٤) لسنة ٢٠٠٥ .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الهيئة القومية لسكك حديد مصر تمتلك الأرض المقامة عليها محطة السكة الحديد بمدينة بني سويف والكائنة بشارع صفية زغلول، ولدى قيام لجنة حصر التعديات الواقعة على أملاك الهيئة بالمرور على المحطة في ٢٠١٤/٤/١٤؛ تبين لها أن مجلس مدينة بني سويف قام بالتعدي على مساحة (٧٠) مترًا مربعًا من الجهة البحرية ومساحة (١٢٢,٥) مترًا مربعًا من الناحية القبلية لمدخل المحطة، ثم قام برصفهما، وضمها إلى شارع صفية زغلول بدون تصريح، أو موافقة من الهيئة، كما قام بالتعدي على مساحة (٢٢٥٠) مترًا أخرى بغرض إنشاء طريق، وبالرغم من أن الهيئة طلبت من المجلس المحلي لمدينة بني سويف التعاقد على تأجير قطع الأرض المشار إليها طبقًا لقرار رئيس الجمهورية رقم (١١٤) لسنة ٢٠٠٥، إلا أن المجلس المحلي لم يحرك ساكنًا في هذا الشأن، وبناءً على ذلك صدر قرار الهيئة رقم (٥٨) لسنة ٢٠١٤ بإزالة التعديات المشار إليها. ونظرًا لقيام مجلس مدينة أهناسيا بمحافظة بني سويف ببناء سور طوله (١٢) مترًا على الناحية القبلية لشريط السكة الحديد بدون صدور موافقة من الهيئة، فقد صدر قرار الهيئة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

رقم (١٥٨) لسنة ٢٠١٤ بإزالة ذلك السور، ونظرًا لامتناع مجلسي مدينتي بني سويف وأهناسيا بمحافظة بني سويف عن إزالة التعديات المشار إليها، فقد ارتأيتم طلب عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

وفى معرض استيفاء المستندات المتعلقة بالنزاع تم مخاطبة محافظة بني سويف للرد على النزاع، وقد أفادت بكتابيها رقمي (١٥١٠) المؤرخ ٢٠١٥/١٢/١٤، و(٢٤٠) المؤرخ ٢٠١٦/١/١٣ أن ما ذكرته الهيئة القومية لسكك حديد مصر من حدوث تعدٍ على أملاكها بمدينة بني سويف وضمها إلى شارع صفية زغلول غير صحيح، إذ إن المنطقة المشار إليها داخلة في نطاق خط تنظيم الشارع المعتمد بقرار محافظ بني سويف رقم (٥٣٤) لسنة ٢٠٠٢، والقرار رقم (٣٨٣٠) لسنة ٢٠١١، والمعدل بالقرار رقم (١٢٤٥٣) لسنة ٢٠١٣ بشأن اعتماد خرائط التخطيط التفصيلي لمدينة بني سويف، وأنها أقامت أكشاكًا ألوميتال في هذه المنطقة؛ لتسكين الباعة الجائلين بعد ترك المسافات اللازمة لحرم المزلقان وكشك الكهرباء ومخازن الهيئة. وفيما يتعلق بالسور المبني على أملاك الهيئة بمحطة أهناسيا فإن هذا السور كان مقامًا للفصل بين الأراضي المملوكة لمجلس مدينة أهناسيا، والأراضي المملوكة للهيئة، ولدى قيام مجلس المدينة بإزالة التعديات التي قام بها الأهالي على أراضي الهيئة تهدم ذلك السور، وهو الأمر الذي استلزم إعادة بنائه، وهو ما ينفي حدوث أي تعدٍ على أراضي الهيئة.

ونُفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١١ من أكتوبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٠ من المحرم عام ١٤٣٩ هـ؛ 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 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

مجلس الدولة
مركز المعلومات - لقسمى الفتوى والتشريع - الجمعية العمومية

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.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

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 الجمهورية، بما له من ولاية طبقًا للمادة (١٤٦) 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،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

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.

واستبان للجمعية العمومية أنه 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.

ومن حيث إن الثابت مما تقدم أن المجلس المحلي لمدينة بني سويف قام بالتعدي على قطعة الأرض المجاورة لمحطة السكة الحديد ببني سويف وضم جزء منها إلى خط التنظيم بشارع صفية زغلول المجاور للمحطة ثم قام برصفها، وأقام أكشاكًا ألوميتال لتسكين الباعة الجائلين في الجزء المتبقى. كما قام المجلس المحلي لمدينة أهناسيا ببناء سور على الناحية القبلية لمحطة السكة الحديد بأهناسيا، رغم أن الأراضي المشار إليها من الأموال التى تقوم الهيئة القومية لسكك حديد مصر على إدارتها، واستغلالها، والتصرف فيها، وفقًا لأحكام قرار

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

رئيس الجمهورية رقم (١١٤) لسنة ٢٠٠٥، وذلك بدون ترخيص، أو موافقة من الهيئة المشار إليها، ومن ثم فإنه يتعين إلزام المجلسين المشار إليهما إزالة التعديات سالفة البيان، وتسليم الأراضي للهيئة القومية لسكك حديد مصر، وذلك بعد استبعاد المساحة التي دخلت في نطاق خط التنظيم وخرائط المخطط التفصيلي لمدينة بني سويف والتي استخدمت من جانب المجلس المحلي لمدينة بني سويف في أحد أغراض المنفعة العامة، وهو ضمها إلى أحد الطرق العامة، بغير الأداة المقررة قانونًا، وهي موافقة الجهة المالكة للأرض، على أن يتم اتخاذ إجراءات تعديل تخصيص هذه المساحة بما يتيح ذلك الاتفاق بين الطرفين على أيلولتها إلى مجلس المدينة، حسبما يتم التراضي عليه.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى إلزام مجلسي مدينتي بني سويف وأهناسيا إزالة التعديات التي وقعت منهما على الأراضي المملوكة للهيئة القومية لسكك حديد مصر، وتسليمها إلى الهيئة، وذلك بعد استبعاد المساحة التي دخلت في نطاق خط التنظيم وخرائط المخطط التفصيلي لمدينة بني سويف، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٤ من ١٠ سنة ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

أحمد/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع