بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١١٣٩
بتاريخ:	٢٠١٨/ ٧ / ٣٨

ملف رقم: ٤٣١٤/٢/٣٢

السيد/ وزير التنمية المحلية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٣٨٣) المؤرخ ٢٠١٤/٥/١٤ بشأن النزاع القائم بين محافظة القاهرة والهيئة القومية للأنفاق بخصوص ملكية عدد (١٨) محلاً مقامًا بمحطة مترو العتبة والريع المستحق عنها.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٥٠٦) لسنة ٢٠٠٦ باعتبار مشروع تنفيذ المرحلة الأولى من الخط الثالث لمترو أنفاق القاهرة الكبرى فى المسافة ما بين العتبة، حتى العباسية من أعمال المنفعة العامة، متضمنًا نزع ملكية بعض العقارات بأقسام الوايلى، وباب الشعرية، والموسكى بمحافظة القاهرة لمصلحة هذا المشروع، والاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر عليها، حيث قامت الهيئة القومية للأنفاق بإقامة عدد (١٨) محلاً بكامل دور محطة مترو العتبة، مما ثار معه خلاف بين محافظة القاهرة والهيئة القومية للأنفاق بخصوص ملكية هذه المحلات والريع المستحق عنها، حيث تمسكت محافظة القاهرة بملكية هذه المحلات، بحسبان أن قرار نزع الملكية للمنفعة العامة آنف الذكر كان بغرض إنشاء محطة مترو العتبة وليس بغرض إقامة محلات، أو مولات تجارية، بينما ذهبت الهيئة إلى أنه بمجرد صدور قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، وسداد الهيئة التعويضات المترتبة على ذلك، فإنها تكون الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل فى إنشاء مشروع المترو بما يشمله من محطات، وما تحويه من غرف، ومحلات وحجرات، وصالات للتذاكر

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

وفقًا للرؤية الفنية لها، إضافة إلى أن إنشاء هذه المحلات إنما يتم لخدمة الركاب أسوة بالدول المتحضرة. وفى ضوء ما تقدم طلبتم عرض موضوع النزاع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ١١ من يوليه عام ٢٠١٨م الموافق ٢٧ من شوال عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥٣) من القانون المدني تنص على أن: "(١) الشخص الاعتبارى يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازمًا لصفة الإنسان الطبيعية, وذلك فى الحدود التى قررها القانون. (٢) فيكون له: أ- ... ب- أهلية فى الحدود التى يعينها سند إنشائه، أو التى يقررها القانون. ج-..."، وأن المادة (٨٧) منه تنص على أن: "(١) تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي 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"، وأن المادة (٨٨) منه تنص على أن: "تفقد الأموال العامة صفتها بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة، وينتهي التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة". وأن المادة (٢) من القانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر تنص على أن: "تختص الهيئة – دون غيرها – بإنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدية على المستوى القومى وتطوير هذه الشبكات وتدعيمها.... وفى سبيل ذلك تتولى على الأخص ما يأتى: أ- إنشاء شبكات السكك الحديدية وتشغيلها..... ب- إنشاء وإدارة وصيانة المنشآت والأجهزة اللازمة .... ج- تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها.....".

وتبين لها كذلك، أن المادة (الأولى) من القانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٣ بإنشاء الهيئة القومية للأنفاق تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى "الهيئة القومية للأنفاق" مقرها مدينة القاهرة تتبع وزير النقل، وتكون لها الشخصية الاعتبارية"، وأن المادة (الثانية) منه – قبل تعديلها بالقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه – تنص على أن: "تتولى الهيئة القيام بتنفيذ مشروع مترو الأنفاق في جمهورية مصر العربية، ولها في سبيل تحقيق هذه الغاية: (أ) إجراء الدراسات والبحوث الفنية والاقتصادية الخاصة بالمشروع والمشروعات المرتبطة به أو المنفذة له أو المتفرعة عنه أو المترتبة عليه سواء بنفسها أو بالاشتراك مع غيرها أو بمن تعهد إليه من الجهات المحلية والأجنبية. (ب) التعاقد مع جهات الخبرة الأجنبية

والمحلية والاستعانة بها في تصميم أو تنفيذ المشروع. (جـ) وضع أسس مواصفات المشروع وتهيئته للتنفيذ. (د) القيام بتنفيذ المشروع سواء بنفسها أو بالاشتراك مع غيرها أو بمن تعهد به إليه من الهيئات والشركات المتخصصة أو تسليم كل مشروع بعد تمام تنفيذه إلى الجهة التي سيعهد إليها بالتشغيل"، وأن المادة ذاتها – بعد استبدالها بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه – تنص على أن: "تتولى الهيئة القومية للأنفاق إنشاء وتصميم وتنفيذ مشروعات خطوط مترو الأنفاق ووسائط النقل السككي بالجر الكهربائي، كما يجوز لها تصميم وتنفيذ المشروعات المماثلة خارج جمهورية مصر العربية بعد موافقة وزير النقل. وللهيئة أن تمارس المهام التي من شأنها تحقيق ذلك، وعلى الأخص الآتي: ... ٣- وضع أسس مواصفات المشروع، والتصميمات الخاصة به، وتهيئته للتنفيذ. ٤- القيام بتنفيذ المشروع سواء بنفسها أو بالاشتراك مع غيرها أو بمن تعهد إليه بذلك من الهيئات والشركات المتخصصة، وتسليم كل مشروع بعد تمام تنفيذه إلى الجهة التي سيعهد إليها بالتشغيل..."، وأن المادة (الثانية مكررًا) منه – المضافة بالقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه – تنص على أن: "تمتلك الهيئة أصول الخطوط والوسائط التي تنشئها داخل جمهورية مصر العربية، كما تئول إليها ملكية أصول الخطين الأول والثاني لمترو الأنفاق"، وأن المادة (الثالثة) منه – المستبدلة بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه – تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة من:... ٢- عوائد استثمارات أصول مشروعات الهيئة..."، وأن المادة (السادسة) منه تنص على أن: "للهيئة أن تجرى جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله، ولها أن تتعاقد مباشرة مع الأشخاص والشركات والمصارف، والهيئات المحلية والأجنبية، وذلك طبقًا للقواعد التى تحددها اللائحة الداخلية للهيئة".

كما تبين لها أن المادة (١) من قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ تنص على أن: "يجرى نزع ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والتعويض عنها وفقًا لأحكام هذا القانون"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يعد من أعمال المنفعة العامة فى تطبيق أحكام هذا القانون: ... سادسًا: مشروعات النقل والمواصلات... ويكون تقرير المنفعة العامة بقرار من رئيس الجمهورية...". وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٥٠٦) لسنة ٢٠٠٦ – الصادر بناءً على قرار رئيس الجمهورية رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦ بالتفويض في بعض الاختصاصات – تنص على أن: "يعتبر من أعمال المنفعة العامة مشروع نزع ملكية بعض العقارات بأقسام الوايلى وباب الشعرية والموسكى – محافظة القاهرة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

لمشروع تنفيذ المرحلة الأولى من الخط الثالث لمترو أنفاق القاهرة الكبرى"، وأن المادة (الثانية) منه تنص على أن: "يستولى بطريق التنفيذ المباشر على العقارات اللازمة للمشروع والموضح بيانها ومسطحاتها وأسماء الملاك الظاهرين لها بالمذكرة والكشف والرسم التخطيطى المرفقين".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن الأهلية التى تتمتع بها الأشخاص الاعتبارية هى بالضرورة أهلية منضبطة نصًا بالقانون، لارتباطها الحتمى بالطبيعة القانونية للشخص الاعتبارى وما يمارسه من أنشطة ووظائف وما أنيط به تحقيقه من أهداف، فلا يُمنح من الأهلية إلا بالقدر اللازم لقيامه بوظيفته وتحقيق أهدافه، كما أن الأصل فى أهلية الشخص الاعتباري هو الحظر ما لم ينص القانون على الإباحة, وأن النص الحاكم للكيان القانونى، هو الذى يمنح قدر القوامة وحد الأهلية التى يتمتع بها الشخص الاعتباري. وأن الأصل فى ملكية الأشخاص الاعتبارية العامة، كالدولة ومصالحها، أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيّا منها إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها. وأن الانتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل؛ لأنه لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أُعدَّ له، ويكون نقل الانتفاع به بين أشخاص القانون العام بنقل الإشراف الإدارى على هذه الأموال بدون مقابل، ولا يُعدُّ ذلك من قبيل النزول، أو التصرف فيها؛ إذ أن نقل المال العام من جهة إلى جهة ليس نقلاً لملك يتمكن به المنقول إليه من استغلاله والتصرف فيه، إنما هو فى حقيقته نقل إشراف ورعاية وصيانة وإدارة لمال هو خارج عن مجال التعامل بموجب تخصيصه للمنفعة العامة وانتقال تخصيصه من وجه المنفعة العامة ومن جهة عامة أمينة لجهة عامة أخرى راعية.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك، أن المشرع ناط بالهيئة القومية لسكك حديد مصر إنشاء، وإدارة، وتشغيل شبكات، وخطوط السكك الحديد فى جميع أنحاء جمهورية مصر العربية، وصيانة المنشآت والأجهزة وتنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق هذا الغرض، وعندما برزت الضرورة الملحة لإنشاء مترو الأنفاق تم إصدار القانون رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه الذى نص على إنشاء الهيئة القومية للأنفاق، وحصر غايتها فى القيام بتنفيذ هذا المشروع في جميع مراحله، وخولها فى سبيل ذلك إجراء الدراسات، والبحوث الفنية، والاقتصادية اللازمة، والتعاقد مع جهات الخبرة الأجنبية، والمحلية، والاستعانة بها في تصميم، والقيام بتنفيذ المشروع سواء بنفسها، أو بالاشتراك مع غيرها، أو بمن تعهد به إليه من الهيئات، والشركات المتخصصة الأجنبية والمحلية،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

وإجراء جميع التصرفات، والأعمال التي من شأنها تحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله، والتعاقد مباشرة مع الأشخاص، والشركات، والمصارف، والهيئات المحلية، والأجنبية، وإتمام جميع التشطيبات النهائية، وإعداده ليصبح جاهزًا للعمل، وتسيير عربات مترو الأنفاق به، وألزمها المشرع في الفقرة (د) من المادة (الثانية) من هذا القانون – قبل تعديله بالقانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه– تسليم كل مشروع بعد تمام تنفيذه إلى الجهة التي سيعهد إليها بالتشغيل، وهى الهيئة القومية لسكك حديد مصر – وحدها دون غيرها – بوصفها جهاز الدولة المنوط به القيام بتشغيل شبكات السكك الحديد على المستوى القومي، ذلك أن حدود الأهلية التى منحها المشرع للهيئة القومية للأنفاق لم تكن تخولها مُكنة إدارة، وتشغيل مشروع مترو الأنفاق الذى تولت تنفيذه، وإنما كانت حدود هذه الأهلية تقف عند الانتهاء منه.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه، عدّل فى حدود الأهلية القانونية للهيئة القومية للأنفاق، فلم تعد تقتصر على تنفيذ مشروعات خطوط المترو، وإنما صار للهيئة مكنة تملك ما تنشئه من أصول، وخطوط، ووسائط داخل الجمهورية، إضافة إلى أيلولة ملكية أصول الخطين الأول والثانى لمترو الأنفاق، وآية ذلك أن عوائد استثمارات أصول مشروعات الهيئة أصبحت ضمن أوعية مواردها المالية، حيث حلت الهيئة القومية للأنفاق، وفقًا للتنظيم المنصوص عليه في هذا القانون، محل الهيئة القومية لسكك حديد مصر في ملكية خطوط مترو الأنفاق بجميع مراحله بما في ذلك محطاته وما تحويه من مبانٍ ومنشآت، أيًا كانت طبيعتها ونوع استغلالها، بحسبان أن الهيئة المذكورة أولاً أضحت خلفًا للهيئة المذكورة ثانيًا.

وترتيبًا على ما سبق، ولما كان قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٥٠٦) لسنة ٢٠٠٦ المشار إليه قد صدر باعتبار مشروع تنفيذ المرحلة الأولى من الخط الثالث لمترو أنفاق القاهرة الكبرى فى المسافة ما بين العتبة، حتى العباسية من أعمال المنفعة العامة، حيث قامت الهيئة القومية للأنفاق – وهى فى سبيل تنفيذ خط المترو بإقامة عدد (١٨) محلاً بكامل دور محطة مترو أنفاق العتبة. على الأرض التي تم نزع ملكيتها لمصلحة الهيئة لإنشاء المشروع – بحسبانها صاحبة الاختصاص الأصيل فى إنشاء مشروع المترو بما يشمله من محطات وما تحويه هذه المحطات من غرف، ومحلات، وحجرات وصالات للتذاكر وفقًا للرؤية الفنية لها، والتي تستقل بتقديرها، فمن ثم فإنه لا يكون لمحافظة القاهرة أى سند للمطالبة بملكية هذه المحلات، أو الحصول على ريعها،

وإذ آلت ملكية هذه المحطة بكامل عناصرها للهيئة القومية للأنفاق بموجب القانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٨ المشار إليه، فمن ثَمَّ فإن هذه المحلات تكون مملوكة للهيئة، ولها وحدها – دون غيرها – التعامل عليها، واستحقاق ريعها وفقًا لرؤيتها الفنية فى إدارة، وتشغيل مترو الأنفاق، مما تغدو معه منازعة محافظة القاهرة فى ملكية هذه المحلات غير قائمة على أساس سديد من الواقع والقانون، جديرة بالرفض.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى رفض طلب محافظة القاهرة ملكية عدد (١٨) محلاً المقامة بمحطة مترو العتبة واستئداء ريعها، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٨ / ٧ / ٢٠١٨

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

هشام/