جلسة ٢٠ من فبراير سنة ٢٠٠٧

برئاسة السيد القاضى / عبد العال السمان نائب رئيس المحكمة وعضوية السادة القضاة / د. سعيد فهيم خليل ، السيد عبد الحكيم ، ممدوح القزاز ومحمود العيسوى نواب رئيس المحكمة .

(٣١)

الطعن رقم ٤٥٦٣ لسنة ٦٥ القضائية

(١ ، ٢) أموال " الأموال العامة للدولة : من صور أموال الدولة العامة : الدومين العام " .

(١) الشخص المعنوى العام . حقه فى ملكية الشئ العام . العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة . اعتبارها من الأموال العامة . شرطه . تخصيصها للمنفعة العامة . م ٨٧ مدنى . حق الدولة فى الشئ العام . حق ملكية . للشخص الإدارى الحق فى رفع دعوى الاستحقاق ودعاوى الحيازة . ملكية الشخص الإدارى للشئ الذى يتبعه . مؤداه . تعدد الدومين العام بتعدد الأشخاص الإدارية التى تتبعها الأشياء .

(٢) الدومين العام . ماهيته . الأموال العامة المملوكة لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية المنصوص عليها قانوناً . نقل الاختصاصات التى تباشرها وزارة الإسكان ومنها التخلص من البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر لهذه الوحدات . المادة الأولى من القانون ٤٣ لسنة ٧٩ المعدل والمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية ٢٧٢ لسنة ٨٢ .

(٣) أموال " أموال الدولة الخاصة : من أنواعها : الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة : استغلالها والتصرف فيها " .

للمحافظ . تقرير قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق محافظته . التصرف فى هذه الأراضى . أيلولة حصيلتها إلى حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الأقتصادى . اعتبار موارد هذا الحساب من الموارد الذاتية للمحافظة . لازمه . للمحافظة وباقى وحدات الحكم المحلى حق ملكية على الأشياء العامة التى تتبعها ورفع دعوى تثبيت الملكية للدفاع عن ملكيتها ودعاوى الحيازة . المادتين ٢٨ ، ٣٦ من القانون ٤٣ لسنة ٧٩ المعدل .

(٤) أموال " أموال الدولة الخاصة : من أنواعها : الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة : استغلالها والتصرف فيها " . دعوى " شروط قبول الدعوى : الصفة : الصفة الإجرائية : صاحب الصفة فى تمثيل الدومين العام " .

إقامة المحافظ بصفته الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها بطلب تثبيت ملكيته لأرض النزاع على المطعون ضدهم . تحقق صفته فى رفع الدعوى دون وزير استصلاح الأراضى . قضاء الحكم المطعون فيه بتأييد الحكم المستأنف برفض الدعوى وأناطه الصفة فى النزاع لوزير استصلاح الأراضى . خطأ .

١- إن مشروع التقنين المدنى الجديد كان صريحاً فى أن للشخص المعنوى العام حق الملكية فى الشئ العام إذ نص فى مشروع المادة ٨٧ على أن تعتبر أموالاً عامة العقارات المملوكة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة غير أن لجنة المراجعة بمجلس الشيوخ حذفت كلمة " المملوكة " تجنباً للأخذ برأى قاطع فى هل الأموال العامة مملوكة للدولة أو أن الدولة حارسة على هذه الأموال واستقر النص على أنه تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية الأخرى مما ترتب عليه أن استمر الانقسام فى الفقه والقضاء المصرى متأثراً فى ذلك بالفقه والقضاء الفرنسى وكان الرأى السائد فى مصر أن حق الدولة فى الشئ العام ليس بحق ملكية بل هو ولاية إشراف وحفظ وصيانة غير أن الاعتبارات القانونية السليمة تقضى بأن الأصل أن يكون لكل شئ مالك ولا يستثنى من ذلك إلا الأشياء التى لا تقبل بطبيعتها التملك كالهواء والبحر أما الأشياء التى تقبل التملك بطبيعتها فهى ما لم تكن متروكة لا بد لها من مالك ، ولازم ذلك أن الشئ العام لا بد له من مالك ، ومن ثم تكون الدولة وهى تتمثل فيها الأمة من الناحية القانونية هى المالكة للأشياء العامة ، ويترتب على أن حق الدولة فى الشئ العام هو حق ملكية أن يكون للشخص الإدارى الحق فى رفع دعوى الاستحقاق لحماية ملكيته وفى رفع دعاوى الحيازة لحماية حيازته وما دام كل شخص إدارى يملك الشئ الذى يتبعه فإن الدومين العام يتعدد بتعدد الأشخاص الإدارية التى تتبعها الأشياء .

٢- مفاد المادة الأولى من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ والمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٨٢ يدل على أن المشرع قرر لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية - المنصوص عليها فى القانون الشخصية الاعتبارية وإعمالاً لنص المادة ٨٧ من القانون المدنى فإن الأموال العامة المملوكة لكل منها - لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية - يتكون منها الدومين العام لهذه الوحدات إعمالاً لمبدأ تعدد الدومين العام وقد نقل إلى هذه الوحدات الاختصاصات التى تباشرها وزارة الإسكان ومنها التخلص من البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر وأملاك الميرى الحرة .

٣- مفاد المادتين ٢٨ ، ٣٦ من القانون ٤٣ لسنة ٧٩ المعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ إن للمحافظ أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة ، وأن تؤول حصيلة التصرف فى هذه الأراضى إلى حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى ، وتعتبر موارد هذا الحساب الموارد الذاتية للمحافظة مما لازمه أن يكون للمحافظة وباقى وحدات الحكم المحلى حق ملكية على الأشياء العامة التى تتبعها ، ويكون لها بالتالى الحق فى رفع دعوى تثبيت الملكية للدفاع عن ملكيتها قبل من ينازعها فى هذه الملكية ، ولها أيضاً رفع دعاوى الحيازة على من يتعدى على حيازتها .

٤- إذا كان محافظ الشرقية بصفته قد أقام الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها تثبيت ملكيته لأرض النزاع على المطعون ضدهم فتكون صفته فى رفع الدعوى ثابتة على نحو ما تقدم دون وزير استصلاح الأراضى على نحو ما ذهب إليه خطأ الحكم المطعون فيه أسبابه - بإناطة الصفة فى النزاع للإصلاح الزراعى أو استصلاح الأراضى - إعمالاً للقانون ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ منتهياً فى منطوقه إلى تأييد الحكم المستأنف القاضى برفض الدعوى ..

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق وسماع التقرير الذى تلاه السيد القاضى المقرر والمرافعة وبعد المداولة .

حيث إن الطعن استوفى أوضاعه الشكلية .

وحيث إن الوقائع – على ما يبين من الحكم المطعون فيه وسائر الأوراق – تتحصل فى أن الطاعن بصفته ووزير الشباب والرياضة بصفته أقاما الدعوى ..... لسنة ١٩٨٣ مدنى محكمة الزقازيق الابتدائية على المطعون ضدهم بطلب الحكم بتثبيت ملكيتهما لمساحة ١٦س ١ط ١ف الموضحة الحدود والمعالم بصحيفة الدعوى وإحتياطياً ندب خبير تكون مهمته تحقيق أسباب ملكيتهما لأرض النزاع تمهيداً للقضاء لهما بالطلب الأصلى ، وقالا فى بيان ذلك إنه بموجب محضر معاينة وتحديد مساحة المنافع العامة بناحية قرموط صهبرة مركز ديرب نجم المؤرخ ١٩٧٥/٨/٢٥ تم تحدد مساحة التداعى لإقامة مركز شباب عليها وصدر قرار الطاعن بصفته رقم ..... لسنة ١٩٨٢ بتخصيص هذه المساحة لإقامة مركز شباب بالقرية وإزالة أية تعديات على تلك الأرض وقد فوجئا بتعرض المطعون ضدهم لهما فأقاما الدعوى . قضت محكمة أول درجة برفضها بحكم استأنفه الطاعن ووزير الشباب بصفتهما بالاستئناف ..... لسنة ٣٥ ق المنصورة " مأمورية الزقازيق " . ندبت المحكمة خبيراً ، وبعد أن أودع تقريره حكمت بالتأييد . طعن الطاعن بصفته على هذا الحكم بطريق النقض ، وأودعت النيابة مذكرة أبدت فيها الرأى برفض الطعن . عُرض الطعن على المحكمة فى غرفة مشورة فحددت جلسة لنظره ، وفيها التزمت النيابة رأيها .

وحيث إن الطعن أقيم على سبب واحد ينعى به الطاعن بصفته على الحكم المطعون فيه مخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه ومخالفة الثابت بالأوراق والقصور فى التسبيب ، وفى بيان ذلك يقول إن أرض الأجران تعتبر مالاً عاماً مملوكا للدولة وأن أرض النزاع أرض بور كانت تستخدم جرن روك أهالى ، ومن ثم فهى تدخل ضمن أملاك الدولة العامة عملاً بالمادة ٨٧ من القانون المدنى وأنه بصدور القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩

وتعديلاته قد أنيط بالمحليات التصرف فى البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر وكذلك أملاك الميرى الحرة وقد ثبت من أوراق الدعوى وتقرير الخبير بها من أن أرض النزاع كانت بركة مياه تم ردمها منذ عام ١٩٦٣ وانتهت فى عام ١٩٧٧ ، ومن ثم تكون الوحدات المحلية هى صاحبة الصفة فى هذا النزاع ، وإذ قضى الحكم المطعون فيه على خلاف ذلك وأناط الصفة فى النزاع للإصلاح الزراعى أو استصلاح الأراضى وانتهى فى منطوقه إلى تأييد الحكم المستأنف برفض الدعوى يكون معيباً بمخالفة القانون والخطأ فى تطبيقه بما يستوجب نقضه .

وحيث إن هذا النعى سديد ، ذلك أن مشروع التقنين المدنى الجديد كان صريحاً فى أن للشخص المعنوى العام حق الملكية فى الشئ العام إذ نص فى مشروع المادة ٨٧ على أن تعتبر أموالاً عامة العقارات المملوكة للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة ، غير أن لجنة المراجعة بمجلس الشيوخ حذفت كلمة " المملوكة " تجنباً للأخذ برأى قاطع فى هل الأموال العامة مملوكة للدولة أو أن الدولة حارسة على هذه الأموال ، واستقر النص على أنه تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية الأخرى مما ترتب عليه أن استمر الانقسام فى الفقه والقضاء المصرى متأثراً فى ذلك بالفقه والقضاء الفرنسى ، وكان الرأى السائد فى مصر أن حق الدولة فى الشئ العام ليس بحق ملكية بل هو ولاية إشراف وحفظ وصيانة ، غير أن الاعتبارات القانونية السليمة تقضى بأن الأصل أن يكون لكل شئ مالك ولا يستثنى من ذلك إلا الأشياء التى لا تقبل بطبيعتها التملك كالهواء والبحر أما الأشياء التى تقبل التملك بطبيعتها فهى ما لم تكن متروكة لا بد لها من مالك ، ولازم ذلك أن الشئ العام لابد له من مالك ، ومن ثم تكون الدولة – وهى تتمثل فيها الأمة من الناحية القانونية – هى المالكة للأشياء العامة ، ويترتب على أن حق الدولة فى الشئ العام هو حق ملكية أن يكون للشخص الإدارى الحق فى رفع دعوى الاستحقاق لحماية ملكيته وفى رفع دعاوى الحيازة لحماية حيازته ، وما دام كل شخص إدارى يملك الشئ الذى يتبعه فإن الدومين العام يتعدد بتعدد الأشخاص الإدارية التى تتبعها الأشياء . لما كان ذلك ، وكان النص فى المادة

الأولى من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ على أن " وحدات الحكم المحلى هى المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى ، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية ويتم إنشاء هذه الوحدات وتحديد نطاقها وإلغاؤها على النحو التالى (أ) المحافظات بقرار من رئيس الجمهورية ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة (ب) باقى الوحدات بقرار من المحافظ بعد موافقة كل من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة المختصة ومجلس المحافظين ، ويجوز أن يشتمل نطاق الوحدة المحلية للقرية مجموعة من القرى المتجاورة ويكون للمحافظة ذات المدينة الواحدة الموارد والاختصاصات المقررة للمحافظة والمدينة ، والنص فى المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٨٢ على " أن تنقل إلى الوحدات المحلية كل فى دائرة اختصاصها الاختصاصات التى تباشرها حالياً وزارة الإسكان وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات المعمول بها فى المجالات الآتية ..... التخلص من البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر ..... وأملاك الميرى الحرة والنص فى المادة ٢٨ من قانون الإدارة المحلية على أنه يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الحكم المحلى فى نطاق المحافظة والأراضى القابلة للاستزراع المتخللة للزمام ، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استصلاحها وتزويدها بالمرافق العامة وذلك دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن على أن تعطى أولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين بها العاملين فى دائرتها ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة ، والنص فى المادة ٣٦ من ذات القانون على " أن ينشأ بكل محافظة حساب خاص لحصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة المشار إليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون كما ينشأ بالمحافظة حساب لتحويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة وتتكون موارده من ١..... ٢..... ٣..... ٤..... ٥..... ٦..... ٧..... ٢/٨ وتعتبر موارد كل من الحسابين المشار إليها من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائض كل من

الحسابين فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية ..... ألخ " يدل على أن المشرع قرر لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية المنصوص عليها فى القانون الشخصية الاعتبارية ، وإعمالاً لنص المادة ٨٧ من القانون المدنى فإن الأموال العامة المملوكة لكل منها يتكون منها الدومين العام لهذه الوحدات إعمالاً لمبدأ تعدد الدومين العام ، وقد نقل إلى هذه الوحدات الاختصاصات التى تباشرها وزارة الإسكان ومنها التخلص من البرك والمستنقعات ومنع إحداث الحفر وأملاك الميرى الحرة ، وأن للمحافظ أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة وأن تؤول حصيلة التصرف فى هذه الأراضى إلى حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى ، وتعتبر موارد هذا الحساب الموارد الذاتية للمحافظة مما لازمه أن يكون للمحافظة وباقى وحدات الحكم المحلى حق ملكية على الأشياء العامة التى تتبعها ويكون لها بالتالى الحق فى رفع دعوى تثبيت الملكية للدفاع عن ملكيتها قبل من ينازعها فى هذه الملكية ، ولها أيضاً رفع دعاوى الحيازة على من يتعدى على حيازتها . لما كان ذلك ، وكان محافظ الشرقية بصفته قد أقام الدعوى المطعون على الحكم الصادر فيها بطلب تثبيت ملكيته لأرض النزاع على المطعون ضدهم فتكون صفته فى رفع الدعوى ثابتة على نحو ما تقدم دون وزير استصلاح الأراضى على نحو ما ذهب إليه خطأ الحكم المطعون فيه فى أسبابه إعمالاً للقانون ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ منتهياً فى منطوقه إلى تأييد الحكم المستأنف القاضى برفض الدعوى مما يوجب نقضه .

وحيث إن الموضوع صالح للفصل فيه ، ولما تقدم ، وكان الثابت من تقرير الخبير المنتدب فى الدعوى أن أرض النزاع عبارة عن جرن روك أهالى مخصص للمنفعة العامة ويدخل فى ملكية محافظة الشرقية وأنه تم استبدال تخصيصه إلى مركز شباب القرية ، ومن ثم يتعين إجابته إلى طلباته ، وإذ خالف الحكم المستأنف هذا النظر وقضى برفض الدعوى ، فإنه يكون معيباً بما يوجب إلغاؤه والقضاء فى الاستئناف بتثبيت ملكية الطاعن بصفته لأرض النزاع الموضحة الحدود والمعالم بعريضة الدعوى وتقرير الخبير .