laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٤٢٤
بتاريخ:	٢٠٢٠/٧/٢٥

ملف رقم: ٤٨٠٢/٢/٣٢

السيد اللواء/ وزير التنمية المحلية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣٥٧) المؤرخ ٢٠١٨/٩/٣، بشأن الخلاف القائم بين محافظة القاهرة وهيئة النقل العام بالقاهرة، بخصوص ملكية قطعة الأرض رقم ١٨ بشارع السكة البيضاء بالعباسية، وطلب الموافقة على إعادة استغلال هذه القطعة فى نشاط آخر (مشروع خدمى استثمارى- مستشفى) نظرا لإلغاء الترام.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه قد ثار خلاف بين محافظة القاهرة وهيئة النقل العام حول ملكية الأرض المشار إليها، إذ ترى المحافظة أنها كانت المالكة للأرض قبل تخصيصها لخدمة الترام وبعد إلغائه تعود ملكية الأرض إليها مرة أخرى، في حين ترى الهيئة أنها المالكة للأرض باعتبار أنها قد آلت إليها بموجب قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦١ فى شأن إسقاط الالتزام الممنوح لشركة ترام القاهرة الذى نصت المادة الثانية منه على أن تؤول إلى مؤسسة هيئة النقل العام بمدينة القاهرة كافة منشآت مرفق النقل العام، وإزاء ما تقدم طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونُفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٤ من يونيو عام ٢٠٢٠م، الموافق ٣ من ذي القعدة عام ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدنى تنص على أن: "١-تعتبر أموالا 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 تملّكها بالتقادم"، وتنص المادة (٨٨) منه 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 خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة". وتنص

laa-eg.com

المادة (٢٠٤) منه على أن: "الالتزام بنقل الملكية أو أى حق عينى آخر ينقل من تلقاء نفسه هذا الحق إذا كان محل الالتزام شيئًا معينًا بالذات يملكه الملتزم، وذلك دون إخلال بالقواعد المتعلقة بالتسجيل"، كما تنص المادة (٤٦٦) منه على أنه: "١-إذا باع شخص شيئًا معينًا بالذات وهو لا يملكه جاز للمشترى أن يطلب إبطال البيع، ويكون الأمر كذلك ولو وقع البيع على عقار، سجل العقد أو لم يسجل. ٢- وفى كل حال لا يسرى هذا البيع فى حق المالك للعين المبيعة ولو أجاز المشترى العقد"، كما تنص المادة (٨٠٢) منه على أنه: "المالك الشيء وحده فى حدود القانون حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه"، كما تنص المادة (٩٣٢) منه على أن: "تنتقل الملكية وغيرها من الحقوق العينية فى المنقول والعقار بالعقد، متى ورد على محل مملوك للمتصرف طبقًا للمادة (٢٠٤)..."، كما تنص المادة (٩٣٤) منه على أنه: "(١)-فى المواد العقارية لا تنتقل الملكية ولا الحقوق العينية الأخرى سواء أكان ذلك فيما بين المتعاقدين أم كان فى حق الغير، إلا إذا روعيت الأحكام المبينة فى قانون تنظيم الشهر العقارى. (٢) ويبين قانون الشهر المتقدم الذكر التصرفات والأحكام والسندات التى يجب شهرها سواء أكانت ناقلة للملكية أم غير ناقلة، ويقرر الأحكام المتعلقة بهذا الشهر".

كما تبين لها أن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٦١ بشأن إسقاط الالتزام الممنوح لشركة ترام القاهرة تنص على أن: "يسقط طبقًا لأحكام هذا القانون التزام استغلال مرفق النقل العام للركاب بالترام والترولييوس بمدينة القاهرة الذي كانت تتولاه شركة ترام القاهرة "، كما تنص المادة (٢) منه على أن "تؤول إلى مؤسسة النقل العام بمدينة القاهرة كافة منشآت المرفق المشار إليه، وكذا الأموال المرتبطة والمكملة والمتممة له، وتتولى مؤسسة النقل العام إدارته".

كما تبين لها أيضا أن المادة رقم (٢) من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بنظام الإدارة المحلية المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية..."، كما تنص المادة (٧) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ باللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية على أنه: "... وتباشر الوحدات المحلية كل في دائرة اختصاصها الأمور الآتية:... المحافظة وفقًا لأحكام القانون على أملاك الدولة العامة والخاصة وإدارتها وتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديات عليها...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم- وعلى ما جرى به إفتاؤها- أن المشرع، وإن كان قد جعل اكتساب المال الخاص المملوك للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة للصفة العامة بأن يتم تخصيصه

laa-eg.com

للمنفعة العامة بإحدى الوسائل المحددة قانونًا أو بالفعل أو بمقتضى القانون أو قرار من الوزير المختص، فإنه يفقد أيضا هذه الصفة ويصير مالا خاصا مرة أخرى بإحدى الوسائل المقررة لاكتسابه الصفة العامة أو بانتهاء الغرض الذي من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، وقد عهد المشرع بمقتضى قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ولائحته التنفيذية إلى الوحدات المحلية كل في نطاق اختصاصها بإنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة في دائرتها ومباشرة جميع الاختصاصات التي كانت تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك فيما عدا المرافق القومية لما لهذه المرافق من طبيعة خاصة لا تقتصر الإفادة منها على وحدة محلية دون أخرى، كما عهد إليها أيضا بالمحافظة على أملاك الدولة العامة والخاصة الواقعة في نطاقها الإقليمي وإدارتها، وبتنظيم استغلالها والتصرف فيها ومنع التعديات عليها.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن أدوات تخصيص المال المملوك للدولة للمنفعة العامة، أو انتهاء هذا التخصيص، تنحصر فى قانون، أو مرسوم، أو قرار وزارى، أو بواقعة مادية هى الفعل، وهى أدوات وإجراءات لا تصدر إلا عن الحكومة، وهو ما يعنى انفراد الدولة بملكية الدومين العام ولو كان تحت يد غيرها من الأشخاص الاعتبارية، ومن ثم تلزم الإشارة بأن نقل الانتفاع بأموال الدولة المملوكة لها ملكية عامة بين أشخاص القانون إن لم يجزه الكيان القانونى العام، وهو الدولة، بموجب قانون، أو مرسوم، أو قرار من الوزير المختص، فإن الجهة الإدارية التى لها الإشراف الإدارى على هذه الأموال تترخص فيه، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل فى هذا الشأن، بما لا يجوز معه لأية جهة أخرى لا ولاية لها على هذه الأموال أن تتدخل من تلقاء نفسها بإنهاء التخصيص، أو تغيير وجه المنفعة العامة، فوصف الجهة بأنها من أشخاص القانون العام لا يستنهض لها حقًّا فى غصب سلطة الجهة التابع لها المال العام وتقرير، أو نقل، أو إنهاء وجه المنفعة العامة للمال العام الخاضع لإشراف جهة أخرى ، إذ يجب أن يتم ذلك 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 مرسوم، أو قرار من الوزير المختص، والتخصيص بالفعل؛ لأن التخصيص بالفعل لا يعنى بأية حال الخروج على مبادئ المشروعية، فكما يكون قرار التخصيص للمنفعة العامة صادرًا عن مختص، يتعين أن يكون التخصيص بالفعل قد تم من مختص أيضًا، وهو ذات ما يصدق بالنسبة إلى إنهاء التخصيص بالفعل.

كما استظهرت الجمعية العمومية أيضا أن الأصل أن العقود لا تُنفذ إلا فى حق عاقديها، وأن صاحب الحق لا يلتزم بما صدر عن غيره من تصرفات بشأنها، وأن عقد البيع من العقود الرضائية الملزمة للجانبين، إذ هو يلزم البائع أن ينقل للمشترى ملكية شيء أو حقًّا ماليًّا آخر، ويلزم المشترى أن يدفع لذلك ثمنًا نقديًّا،

laa-eg.com

وهو بهذه المثابة لا يقوم إلا إذا تلاقت إرادتا الطرفين على إحداث هذا الأثر القانونى، وهو نقل الملكية بمقابل على محل محدد، متى كانت إرادة كل منهما قاطعة باتّة وتلاقتا على ذلك، فإذا تخلّفت الإرادة الباتة فى حق أحد الطرفين لم يكن ثمة تصرف على الإطلاق، لأن العقد لا ينعقد ولا يبرم إلا بتلاقى إرادتين قاطعتين باتتين متطابقتين، وأنه لما كان البائع ينقل ملكية المبيع إلى المشترى فقد وجب أن يكون مالكًا له حتى ينقل ملكيته، لأنه إذا لم يكن مالكًا لم يستطع نقل الملكية، ففاقد الشيء لا يعطيه، أما إذا صدر البيع من غير مالك فهذا هو بيع ملك الغير، ولا ينفذ فى حق المالك الحقيقى ما لم يُجزه، والذى يكفيه أن يتمسك بعدم نفاذ هذا التصرف فى حقه أصلا إذا كان العقد قد سُجل، وعلى ذلك فإن تسجيل عقد البيع لا ينقل الملكية إلى المشترى إلا إذا كان البائع مالكًا لما باعه.

ومن حيث إنه إعمالا لما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الأرض محل النزاع كانت تحت إشراف شركة الترام سابقا، ثم آلت إلى هيئة النقل العام بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦١ المشار إليه، والذى نص على أيلولة كافة منشآت مرفق الترام والأموال المرتبطة والمكملة والمتممة له إلى هيئة النقل العام وتتولى إدارته، وقد تقدمت الهيئة المشار إليها بطلب إلى وزارة التنمية المحلية لتغيير النشاط المخصصة له الأرض وإقامة مشروع خدمى (مستشفى)، ولما كان الثابت من الأوراق أنه قد تم إلغاء مرفق الترام، ومن ثم يكون قد انحسر عن هذه الأرض صفة النفع العام، ومن ثم عودتها إلى صفتها التى كانت عليها قبل تخصيصها للمنفعة العامة لمرفق الترام باعتبارها مالا خاصًا مملوكًا للدولة ينعقد الإشراف عليها والتصرف فيها للوحدات المحلية وفقًا لصريح حكم المادة ٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه ولائحته التنفيذية التي أناطت بالوحدات المحلية الإشراف على أملاك الدولة العامة والخاصة الواقعة في نطاقها الإقليمي والتصرف فيها وإزالة التعديات عليها، ومن ثم تضحى تلك الأرض مملوكة لمحافظة القاهرة، ودون أن يغير من ذلك قيام هيئة النقل العام بشهر قرار رئيس الجمهورية المشار إليه بطريق الإيداع بالشهر العقارى برقم ١٥١٩ والمؤرخ ٢٠٠١/٥/١٣ باعتباره إجراءً ناقلا للملكية؛ ذلك أن القرار المشار إليه قد نص صراحة على أن تتولى هيئة النقل العام إدارة المرفق، ولم يتضمن نقل ملكية أيّ من أصوله إليها.

كما لا ينال من ذلك استمارة البيع المودعة بالشهر العقارى رفق قرار رئيس الجمهورية آنف البيان والمتضمنة قيام شركة الترام ببيع الأرض محل النزاع إلى هيئة النقل العام، ذلك أن هذا البيع يعتبر باطلا بطلانا مطلقا لخروج محله عن دائرة التعامل والتصرف بحسبانه من الأموال العامة، والذى لم يكن مملوكا أصلا لشركة الترام وإنما للدولة، وبحسبان أن القانون المدنى قد قضى فى المادة (٤٤٦) منه ببطلان بيع ملك الغير، سواء وقع البيع على منقول أو عقار سُجل أو لم يسجل، كما قضت الفقرة الثانية من المادة ذاتها بأن بيع ملك الغير

laa-eg.com

لا يسرى فى حق مالك العين المبيعة، كما لا يحاج فى ذلك بما ورد بكتاب رئيس مجلس إدارة هيئة النقل العام المؤرخ ٢٠١٩/٣/٢٨ من أن الهيئة فى حاجة شديدة إلى الأرض لوجود مخازن المرفق والإدارة العامة للإنشاءات ومسبك الهيئة والورش بها، فذلك الأمر لا يتأتى مع طلب الهيئة إقامة مشروع خدمى على الأرض عبارة عن مستشفى، وهو أمر يدل على عدم حاجة الهيئة إلى الأرض.

وحيث إنه عن طلب هيئة النقل العام الموافقة على إعادة استغلال هذه القطعة فى نشاط آخر (مشروع خدمى استثمارى- مستشفى) نظرا لإلغاء الترام، فإنه لم يعد هناك جدوى من بحث هذا الطلب بعد أن انتهت الجمعية العمومية إلى ملكية محافظة القاهرة لقطعة الأرض المشار إليها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى: أولا: ملكية محافظة القاهرة لقطعة الأرض رقم ١٨ بشارع السكة البيضاء بالعباسية. **ثانيا:** عدم جدوى بحث طلب هيئة النقل العام الموافقة على إعادة استغلال الأرض محل النزاع فى نشاط آخر (مشروع خدمى استثمارى- مستشفى)، وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرا في: ٢٥ / ٧ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢٩٣٣٣)