



مجلس الدولة

هيئة مفوضي الدولة

المحكمة الإدارية العليا – الدائرة الأولى

تقرير مفوضي الدولة في الطعن رقم 3119 لسنة 55 ق

المقام من

المحمدي عبد الرحمن حويدق (بصفته) الممثل القانوني لشركة الجفتون للمشروعات السياحية

ضد

(بصفته)

(بصفته)

1- محافظ البحر الأحمر

2- رئيس الوحدة المحلية لمدينة الغردقة

3- حسين أحمد الشرملي (خصم متدخل)

وذلك طعنا على حكم محكمة القضاء الإداري - بقنا الصادر في الدعوي رقم 129 لسنة 8 ق - بجلسة

2008/9/16

الإجراءات

انه في يوم الاربعاء الموافق 2008/11/5 اودع الاستاذ/ منصف نجيب سليمان المحام ع وكيلا عن الطاعن قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تقريرا بالطعن قيد بجدول المحكمة تحت الرقم المبين بعالية طعنا على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري – بقنا الصادر في الدعوي رقم 129 لسنة 8 ق - بجلسة 2008/9/16 والقاضي في منطوقة :- (حكمت المحكمة أولا :- بقبول تدخل / حسين أحمد عبد الرحمن الشرملي خصما منضما لجهة الإدارة ثانيا :- بقبول الدعوى شكلا ورفضها موضوعا وألزمت المدعي بصفته المصروفات

وطلب الطاعن في ختام تقرير الطعن الحكم بقبول الطعن شكلا وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجددا :-

اولا:- الغاء القرار المطعون فيه

ثانيا:- تعويض الشركة الطاعنة بالتعويض العادل الذي يجبر ما اصابها من اضرار مادية تتمثل فيما اصابها من خساره وما فاتها من كسب نتيجة الاستيلاء على ارضها

ثالثا:- نذب خبير – مع ما يترتب على ذلك من اثار والزام المطعون ضدهم المصروفات.

الوقائع

تخلص وقائع النزاع حسبما جاء من الاوراق ومن الحكم المطعون فيه – انه بتاريخ 1999/10/28 اقام الطاعن (بصفته) دعواه الصادر فيها الحكم المطعون فيه وذلك بايداع عريضتها قلم كتاب محكمة القضاء الإداري وطلب في ختامها الحكم بصفة مستعجلة بقبولها من حيث الشكل ووقف تنفيذ القرار المطعون فيه وعلي الأخص فيما تضمنه مادته الثانية وفي الموضوع بإلغائه مع جميع ما يترتب علي ذلك من آثار قانونية وإلزام المدعي عليهما المصروفات 0

وقال المدعي – بصفته – شرحا لدعواه : أنه بتاريخ 1987/5/9 اشترت شركته من محافظة البحر الأحمر قطعة ارض تطل علي البحر الأحمر وقامت شركته باستغلال تلك الأرض الاستغلال الأمثل في الغرض الذي اشترتها من أجله وهو إقامة عدد من المشاريع السياحية ضمن مشاريع المركز السياحي العالمي لكي تكتمل كل وسائل الجذب السياحي لهذا المركز فقامت بإنشاء ثلاث قري سياحية ومستشفى السلام وسوق تجاري والأماكن الترفيهية والرياضية اللازمة لجذب السواح وقد نجحت هذه المشاريع نجاحا يشهد به أدائها للضرائب المستحقة عليها وتوظيفها للعديد من الشباب المصري – وبعد هذا النجاح - فوجئت شركته بصدور القرار المطعون فيه رقم 72 لسنة 1999 متضمنا في مادته الأولى (تحديد باقي المنطقة المخصصة للسيد / المحمدي حويدق موضوع العقد الابتدائي المؤرخ 1987/5/9 والتي ما زالت أرض فضاء يابسة بمدينة الغردقة بمواجهة 594.2 وبعمق 15 م وذلك بوضع موضع علامات واضحة لهذه المنطقة 0 ونصت المادة الثانية من هذا القرار علي [تخصص مساحة 38900 بواجهة طولية 615.2 م في المنطقة المواجهة للأرض الواردة بالمادة الأولى من هذا القرار وذلك لاستخدامها كشاطئ عام لخدمة أهالي المدينة]

وقد تظلم من هذا القرار في 1999/6/30 ويطعن عليه أنه صدر بالمخالفة لأحكام القانون لأسباب حاصلها :
أولاً:- أن تحقيق الصالح العام يجب أن يكون علي إطار المشروعية واحترام الحقوق المكتسبة والعقود وما ألزمت به المحافظة نفسها من التزامات بمقتضي عقود أبرمتها بإرادتها الحرة ووفقاً لأحكام القانون 0
ثانياً :- أنه وفقاً لأحكام القيد المؤرخ 1987/5/9 باعت المحافظة الأرض سالفة الذكر لإنشاء مشروعاتها السياحية عليها وينبغي علي جهة الإدارة تنفيذ بمقتضي العقد وإلا اعتبر إخلالاً بالتزامات المحافظة القانونية 0
ثالثاً : أن تنفيذ المادة الثانية من القرار المطعون فيه سوف يحرم الشركة من الاستفادة من أرضها في الغرض الذي اشترته من أجله فضلاً عن حرمانها من الطل علي البحر 0
رابعاً :- أن القرار المطعون فيه هو في حقيقته مصادرة لأرض الشركة بغير اتخاذ الإجراءات القانونية المقررة وهذا يتعارض وأحكام الدستور والقانون 0
خامساً:- أن هذا القرار سيصيب شركته بأضرار فادحة تتمثل في إهدار جزء كبير من أصولها العينية التي أقامتها 0

سادساً:- أن الشاطئ الذي خصصه القرار المطعون فيه لن يخدم شعب المدينة لبعده عن الحي السكني ولن يخدم السائحين لأن هؤلاء منزلون بالقرى السياحية مما حدا به إلي إقامة دعواه الماثلة ملتصقا في ختامها الحكم بسابق طلباته

وقد نظرت المحكمة الشق العاجل من الدعوى علي النحو الثابت بمحاضر الجلسات وأبان ذلك قدم الخصم المتدخل صحيفة معلنة قانوناً في 2000/5/17 بتدخله خصماً منضماً للمدعي عليهما الأول والثاني في الدعوى والتمس في ختام طلباته رفض دعوى المدعي في شطريها المستعجل والموضوعي مع إلزامه المصروفات ، وأسس طلباته علي أسباب حاصلها أن أرض المدعي موضوع العقد الابتدائي المؤرخ 1987/5/9 هي المواجهة لأرضه التي قام بشرائها من القوات المسلحة وبالتالي له مصلحة في تدخله هذا من ناحية أولى ، ومن ناحية ثانية أنه سوق يصيبه ضرر من صدور حكم في الدعوى ضد من ينضم إليه من أطرافها وهذا الاعتداء المتمثل الذي يبرر مصلحته في التدخل ومن ناحية ثالثة أنه لا يجوز للمدعي تملك المال العام بحكم تخصيص جزء من الأرض التي تملكها بموجب العقد الابتدائي المؤرخ 1987/5/9 للمنفعة العامة تخصيصاً فعلياً ومن ناحية رابعة أنه فوجئ بإبرام هذا العقد مع المدعي وبجلسة 2000/6/7 قررت المحكمة إحالة الدعوى إلي هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها 0

وقد أعدت هيئة مفوضي الدولة تقريراً مسبباً في الدعوى انتهت فيه إلي طلب الحكم (1) بقبول تدخل السيد / حسين أحمد الشرملي منضماً إلي جانب الجهة الإدارية 0
(2) بقبول الدعوى شكلاً وقبل الفصل في الموضوع بنذب مكتب خبراء وزارة العدل بمحافظة البحر الأحمر لمباشرة المأمورية المبينة بالتقرير 0

وقد نظرت المحكمة الدعوى علي النحو الثابت بمحاضر الجلسات وبجلسة 2005/10/26 أضاف المدعي طلباً جديداً وهو منحه التعويض العادل عن الأضرار المادية التي حاقت به من جراء صدور القرار المطعون فيه 0 وبجلسة 2006/12/27 قررت المحكمة إحالة الدعوى إلي هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير تكميلي في الدعوى في ضوء الطلبات المعدلة وهو طلب التعويض 0

وقد أعدت هيئة مفوضي الدولة تقريراً تكميلياً في الدعوى انتهت فيه إلي قبولها شكلاً ورفضها موضوعاً 0
وقد نظرت المحكمة الدعوى علي النحو الثابت بمحاضر الجلسات وبجلستها المنعقدة بتاريخ 2008/9/16 أصدرت حكمها المطعون فيه.

وقد شيدت المحكمة حكمها استناداً الي ان الثابت من الاوراق أنه بتاريخ 1999/3/22 أصدر محافظ البحر الأحمر القرار المطعون فيه رقم 72 لسنة 1999 متضمناً في مادته الأولى لآتي (تحديد باقي المنطقة المخصصة للسيد / المحمدي حويدق – موضوع العقد الابتدائي المؤرخ 1987/5/9 والتي ما زالت أرض فضاء يابسة بمدينة الغردقة بمواجهة 594.2 م وبعمق 15 م وذلك بوضع علامات واضحة لهذه المنطقة وقد تضمن في مادته الثانية النص علي أن :-

(1) تخصص مساحة 38900 م وذلك لاستخدامها كشاطئ عام يخدم أهالي المدينة ويتم تحديد هذه المنطقة تحديداً دقيقاً بوضع علامات واضحة للشاطئ العام0
ومن حيث أنه ولما كان الثابت من الأوراق أيضاً أنه بتاريخ 1987/5/9 تم التعاقد بين محافظ البحر الأحمر والمدعي بصفته والذي بموجبه اشترى المدعي من المحافظة المذكورة مساحة 65000 م وهي أرض فضاء

معدة للبناء وقد قام بردم جزء من البحر ملاصقة لباقي قطعة الأرض المباعة بطول 600 م وبعرض 15 م وبعرض الأمر علي محافظ البحر الأحمر بموجب مذكرة المستشار القانوني للمحافظة والمرفقة بملف الدعوى والتي تضمنت التوصية بتحويل المساحة المردومة بعد تجنيبها وفصلها عن المساحة المباعة إلي شاطئ عام لمواطني مدينة الغردقة وعدم إقامة أي مباني عليها 0

ومن حيث أنه استنادا إلي المذكرة سألقة الذكر صدر القرار المطعون فيه ولما كان الأمر كذلك وكان القرار المطعون فيه لم يمس المساحة المباعة للمدعي بصفته بموجب العقد المؤرخ 1987/5/9 فمن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر إعمالا للسلطة التقديرية لجهة الإدارة دون إساءة منها أو انحراف بها ولا سيما ان جهة الإدارة قامت بتحديد المساحة المباعة للمدعي عليه في ضوء ما ورد بالعقد المبرم بينهما وأن ما قام به من ردم مساحة ملاصقة للأرض لا يكسبه حقا فيها إذ تظل مملوكة لجهة الإدارة لها حق التصرف فيها واستغلالها طبقا لأحكام القانون 0

ومن حيث أنه وفي ضوء ما تقدم يكون طلب إلغاء القرار المطعون فيه غير قائم علي سند سليم من القانون جديرا بالرفض

وأما بالنسبة لطلب التعويض : فإنه من المستقر عليه أن المسؤولية الموجبة للتعويض تتوافر بأركان ثلاث وهي ركن الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما ، أما عن ركن الخطأ وكان الثابت مما تقدم أن القرار المطعون فيه قد صدر متفقا وصحيح حكم القانون الأمر الذي ينتقي معه ركن الخطأ في حقه الجهة الإدارية وبالتالي يكون طلب التعويض مفقدا للسند القانوني السليم مما يتعين معه القضاء برفض هذا الطلب و عليه في ضوء ما تقدم جميعه تضحى الدعوى الماثلة غير قائمة علي سند سليم من القانون جديرة بالرفض

وإذ لم يلقى الحكم قبولا لدى الطاعن فقد طعن عليه للأسباب الآتية:

السبب الأول: الخطأ في تطبيق القانون

وقد تمثل هذا الخطأ في قبول لمحكمة لتدخل المطعون ضده الثالث خصما في الدعوى حيث ان الثابت من الأوراق أن طالب التدخل ليس له مصلحة مشروعة تبرر تدخله في هذه الدعوى حيث انه وبمراجعة حدود ارض المطعون ضده الثالث نجد أن الذي يفصله عن الشاطئ هو طريق الكورنيش وليست ارض الطاعن

السبب الثاني:

أن المحافظة قد سارت على قاعدة تنظيمية تسمح لمن اشترى منها ارض تطل على البحر مباشرة – بردم البحر والبناء على ناتج الردم وهذه القاعدة سارت عليها المحافظة منذ عام 1980 ومازالت تسير عليها حتى الآن وهو ثابت من المستندات التي تم تقديمها أمام محكمة أول درجة وان القرارات التي أصدرتها المحافظة لم تكن قرارات مشبوهة أو استثنائية بل هي قرارات مطابقة للقاعدة التنظيمية التي أسستها المحافظة .

السبب الثالث: مخالفة القرار الطعين لأحكام القانون المدني.

بادئ ذي بدئ لا بد أن نشير إلى أن قواعد القانون المدني تسرى على العقود الإدارية ، وحيث إن الثابت من أحكام القانون أن البناء على الاراضى الواقعة على شاطئ البحر مباشرة مقيدة بقيدتين أولهما ترك حرم للشاطئ قدره 30 متر وحرم للطريق قدره 10 متر وبالتالي فإذا باعت المحافظة قطعة ارض يقل عرضها عن 30 متر وكان هذا البيع تم قبل صدور قانون البيئة فان العقد الذي تضمن هذا البيع يتعين اعتباره أجازة ضمنية بردم أجزاء من البحر لتصبح مساحة يمكن البناء عليها اذ ان هذا ما يوجب مفاد نص المادتين 147 و 148 من القانون المدني .

المرأى القانوني

ومن حيث إن ما يهدف إليه الطاعن من طعنه وفقا للتكييف القانوني لطلباته هو الحكم بقبول الطعن شكلا وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه والقضاء مجددا:-

اولا:- إلغاء القرار المطعون فيه

ثانيا:- تعويض الشركة الطاعنة بالتعويض العادل الذي يجبر ما اصابها من اضرار مادية تتمثل فيما اصابها من خساره وما فاتها من كسب نتيجة الاستيلاء على ارضها

ثالثا:- نذب خبير – مع ما يترتب على ذلك من اثار والزام المطعون ضدهم المصروفات.

ومن حيث انه وعن شكل الطعن

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه صدر بجلسة 2008/9/16 ، وأقيم الطعن المائل عليها بإيداع تقريره قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2008/11/5 فإنه ومن ثم يكون قد أقيم في ميعاد الستين يوماً المنصوص

عليه قانوناً في المادة (44) من القانون رقم (47) لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة ، وإذ استوفى الطعن سائر أوضاعه الشكلية الأخرى فإنه يكون مقبولاً شكلاً .

وحيث انه عن الموضوع:

ومن حيث إن عناصر النزاع تخلص حسبما أفصحت عنه الأوراق وما قدمه الخصوم من مستندات انه بتاريخ 1987/5/9 تم التعاقد بين محافظة البحر الأحمر – والطاعن (بصفته) – والذي بموجبه اشترى الطاعن من المحافظة المذكورة مساحة 65000 متر مربع بطول 1500 متر مربع و عرض 15 متر مربع – بسعر المتر 5 جنيهات وذلك بغرض إقامة قرية سياحية – وقد قام الطاعن ببناء أكثر من قرية سياحية على جزء من الأرض وترك الجزء الآخر فضاء دون ثمة إنشاءات – وقد قامت محافظة البحر الأحمر بالاتفاق مع الطاعن على استئزال عدد ثلاثة قطع من المساحة المباعة وتم تخصيصها وبيعها للغير وذلك على النحو التالي:-

- مساحة 2250 متر مربع للسيد/ وحيد حسنى حمى (قرية ميريت).

- مساحة 1200 متر مربع للسيد/ احمد عواد عبد الفتاح (قرية ذهبية)

- مساحة 2000 متر مربع للسيد/ طارق محمد زهير.

إلا إن الطاعن قام بردم جزء من البحر وخارج حدود عقد البيع المؤرخ في 1987/5/9 – وأقام عليها جزء من مشروعه السياحي عليها حيث بلغت المساحات المردومة من البحر بمعرفة الطاعن 287 ألف متر مربع بواجهة على الشاطئ بطول 512 متراً وذلك حسبما هو ثابت من تقرير جهاز الرقابة الإدارية وكروكي الموقع وكذلك تقرير الإدارة الهندسية – وحيث إن المساحات التي تم ردمها من الشاطئ وأقام الطاعن جزء من الإنشاءات عليها قد حرمت الأرض الملاصقة له والمملوكة للمطعون ضده الثالث من الاستفادة من حرم الشاطئ والانتفاع به الأمر الذي وعلى أثره قامت الأجهزة المعنية بالمحافظة بفحص العديد من الشكاوى والتي انتهت جميعاً فضلاً عن مذكرة المستشار القانوني للمحافظة إلى تحديد حدود المساحات المنيعة للطاعن من واقع العقد المؤرخ في عام 1987 وتجنبيها عن المساحة الملاصقة لها والناجمة عن الردم الذي تم في البحر لعدم دخول المساحة المردومة ضمن العقد المشار إليه بل أنها تم الاستيلاء عليها وتهيئتها بالمخالفة لحكم القانون ودون الحصول على موافقة الجهات المختصة وانتهت تلك التقارير إلى تحويل هذه المساحة المردومة بعد تجنيبها وفصلها عن المساحة المباعة للسيد / المحمدي حويدق عام 1987 إلى شاطئ عام لمواطني مدينة الغردقة وعدم إقامة أي مباني عليها – وتنفيذاً لذلك الرأي – اصدر محافظ البحر الأحمر القرار المطعون عليه قم 72 لسنة 1999 ناصاً في مادته الأولى على انه (تحديد باقي المنطقة المخصصة للسيد / المحمدي حويدق موضوع العقد الابتدائي المؤرخ 1987/5/9 والتي ما زالت أرض فضاء يابسة بمدينة الغردقة بمواجهة 594.2 وبعمق 15 م وذلك بوضع موضع علامات واضحة لهذه المنطقة (و نصت المادة الثانية من هذا القرار علي [تخصص مساحة 38900 بواجهة طولية 615.2 م في المنطقة المواجهة للأرض الواردة بالمادة الأولى من هذا القرار وذلك لاستخدامها كشاطئ عام لخدمة أهالي المدينة.....]

ومن حيث ان المادة 87 من القانون المدني تنص على أن " (1) 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. (2) وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم".
كما تنص المادة {88} من ذات القانون على أن " تفقد الأموال العامة 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 العامة"

ومن حيث إن إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة – قد جرى على أن الدستور أخضع الملكية بأشكالها لرقابة الشعب وأوجب على الدولة حمايتها وقسمها إلى ملكية عامة و ملكية تعاونية و ملكية خاصة و عرّف الملكية العامة بأنها ملكية الشعب وجعل لها حرمة وفرض على كل مواطن حمايتها ودعمها وفقاً للقانون باعتبارها سندا لقوة الوطن ومصدراً لرفاهية الشعب. وقد تعرض القانون المدني في المادتين 87 و 88 سالفتي الذكر لأحوال تخصيص المال العام للنفع العام أو انتهاء هذا التخصيص وفقده صفته كمال عام وقضى بأن يكون التخصيص أو الإنهاء بقانون أو مرسوم أو بقرار من الوزير المختص أو بالفعل وحظر التصرف في الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم اي اعتبارها خارجة عن نطاق التعامل والتملك. لاحظت الجمعية العمومية أن المادة 87 المشار إليها أوردت تعريفاً عاماً تتعين بمقتضاه الأموال العامة ويعنى عن البيان المطول الذي كانت تتضمنه المادتان 9 و 10 من التقنين المدني القديم بشمول

الأمالك الميرية للطرق والشوارع والقناطر والحواري التي ليست ملكاً لبعض أفراد الناس والسكك الحديدية وخطوط التلغراف الميرية والحصون والقلاع والخنادق والشواطئ والأراضي التي تتكون من طمي البحر والأراضي التي تنكشف عنها المياه والمراسي والموارد ولأرصفتها والأحواض والبرك والمستنقعات المستملحة المتصلة بالبحر مباشرة وغير ذلك من الأموال المبينة فيهما وقد أخذ المشرع في التعريف الوارد في المادة 87 المشار إليها بمعيار التخصيص للمنفعة العامة وهو المعيار الذي يأخذ به الرأي الراجح في الفقه والقضاء وهو معيار سليم وشامل ومنضبط والالتزام به يغنى عن إيراد الأمثلة. وكان كافياً أن يقرر التقنين المدني القاعدة العامة في هذا الشأن أما التفصيل فهو أدخل في نطاق القانون الإداري. ومعيار التخصيص للمنفعة العامة الذي أورده المادة 87 أنفة البيان هو ذاته المعيار الذي كان مقرراً بنص المادة {9} من التقنين المدني القديم مما يدل على أن المشرع لم يرد الخروج على الأوضاع التي استقرت في ظل هذا التقنين ولم يقصد إلى التضييق من نطاق الأموال العامة التي كانت معتبرة كذلك في ظل النصوص القديمة بل عمد إلى الإبقاء لها على هذه الصفة مادامت مخصصة لخدمة الجمهور مباشرة أو لخدمة المرافق العامة سواء كانت موجودة بطبيعتها بدون تدخل الإنسان أو كانت من تهيئة الإنسان. وقصد بعموم الحكم وشموله ألا ينحصر التطبيق في أعيان ما أورده النص القديم من أمثله فجاء الاقتصار على ذكر القاعدة العامة بالنص ادعى للشمول والثبات _ يبين من مطالعة هذه الأحكام أن استظهار وجه الرأي في الموضوع المائل منوط بتحديد ما إذا كانت الأرض الناتجة عن ردم البحر تعتبر من الأموال العامة أم أنه ينحسر عنها هذا الوصف وما يترتب على ذلك من آثار ويجب لتحرير هذه المسألة بيان مراتب المال العام وتقسيماته وطبيعة حق الدولة على المال العام وبيان مميزات المال العام وكيفية تحول المال العام وحقوق الأفراد واستعمالهم للمال العام _ لما كانت المسائل السالفة يتردد ذكرها في كتب الشراح وبحوث الفقه وفي الفتاوى وأحكام المحاكم بما لا حاجة معه للتفصيل والبيان إنما ترد الإشارة المجملة عنها في الموضوع المعروض للتذكر بها وللبداء بها في استخلاص الدلالات. فالمال العام { على نحو ما سلف { له شرطان أولهما: أن يكون عقاراً أو منقولاً مملوكاً للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة كالمحافظات والمدن والقرى. والثاني: أن يكون هذا المال مخصصاً لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. والشرط الثاني هو الأساس الحقيقي لفكرة الدومينية العامة وهو ما يبرر الرغبة في حماية بعض الأملاك التي في حيازة الإدارة حماية خاصة نظراً لتخصيصها للمنفعة العامة وفائدتها للجماعة فالعبرة بالتخصيص والرصد للمنفعة العامة بصرف النظر عن طبيعة المال سواء كان هذا التخصيص لمصلحة عامة أو لاستعمال الجمهور مباشرة والتخصيص للمنفعة العامة يكون إما بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم (قرار من رئيس الجمهورية) أو قرار من الوزير المختص. والأموال العامة يمكن تبويبها وتقسيمها إلى أقسام متعددة فهي تنقسم إلى عامة منقولة كالكتب في المكاتب العمومية والآثار العمومية والنقود الأميرية وغير ذلك وإلى أموال عامة عقارية كالطرق والشوارع وشواطئ البحار والأنهار. وتنقسم من حيث تخصيصها إلى أملاك عامة مخصصة لمنفعة الجمهور مباشرة كالشوارع والبيادين العامة وشواطئ البحار وأخرى مخصصة للمصالح العامة كالحصون والقلاع وتنقسم إلى أموال عامة بحرية ونهرية وأرضية وتنقسم من حيث فائدتها وما خصصت له إلى أملاك مخصصة للمواصلات وأخرى للشئون الحربية وأخرى للعبادة وغيرها للعلم وأخيراً تنقسم إلى أموال عامة طبيعية وهي الأموال الموجودة بطبيعتها بدون تدخل الإنسان كشواطئ البحار والأنهار والبحيرات. وأموال عامة حكومية أو صناعية وهي الأموال التي أوجدتها يد الإنسان كالطرق والشوارع والحصون والقلاع والمباني المصلحية. وهذا التقسيم الأخير له أهمية جلية إذ يترتب عليه أثران هامان الأول: خاص بزوال صفة الملكية العامة فالأملاك العامة الطبيعية كشواطئ البحار والأنهار والأصل ألا تزول عنها صفتها العامة إلا بأسباب طبيعية أيضاً كتحويل النهر مثلاً عن مجراه الأصلي لأن وجه النفع العام عالق بها بموجب طبيعتها اللصيقة بها غير المنفعة عنها والانتفاع العام بها لا يرد بالتخصيص والاختيار من بدائل هي محل للخيارات الجماعية الرسمية ولكنه يرد من أصل طبيعتها المركوزة فيها والمتعلقة بذاتها ومادتها. فلا ينفك عنها هذا الوجه من النوع العام إلا بما يطرأ من تبدل وتغير في أصل مادتها وجوهرها فيصبح المجرى القديم في هذه الحالة وبدون حاجة لاستصدار قانون أو قرار من أملاك الحكومة الخاصة. أما الأملاك العامة الحكومية (الصناعية) كالطرق والحصون فالأصل أن تزول عنها صفة الملكية العامة بمقتضى قانون أو قرار أو بزوال الاستخدام في وجه النفع العام الذي خصصت له من قبل والأثر الثاني خاص بتحديد الدومين العام ومدى سلطة الحكومة عند إجراء هذا التحديد. فمن المتفق عليه أن شاطئ البحر المعتبر من الأملاك العامة الطبيعية يشمل جميع الأراضي التي تغطيها مياه البحر في أعلى مد الشئاء طبقاً للقاعدة

الرومانية القديمة. والحكومة في تحديدها الدومين العام الطبيعي تراعى ما هو قائم على الطبيعة فسلطتها محدودة وما تجريه لا ينشأ حقاً جديداً بل يقرر حالة قائمة. وعلى العكس فيما يتعلق بتحديد بعض أنواع الدومين العام الحكمي (الصناعي) وخصوصاً الطرق والشوارع العمومية ليست الحكومة أو الجهة المختصة ملزمة ومقيدة بالحالة الراهنة عليها بل يجوز لها أن تقرر توسيع هذه الشوارع والطرق عما هي عليه بإقرار خطوط تنظيم جديدة تضيف بها مساحات جديدة إلى الشارع أو الطريق. فسلطة الحكومة في تحديد هذا النوع من الدومين العام الحكمي أوسع من سلطتها في تحديد الدومين العام الطبيعي كشواطئ البحار أو مجارى الأنهار بمعنى أن تحديد الدومين العام الطبيعي مقرر الدومين ومظهر له بعكس تحديد الدومين العام الحكمي فقد يكون منشأً له في بعض أجزائه. ولما كان المال العام خارج عن إطار التعامل بموجب تخصيصه للنفع العام فإن ملكية الدولة له لا تكون بذات السلطات التي تملكها الدولة أو الأفراد بالنسبة لما يملكونه ملكية خاصة وعلى ذلك فيد الدولة عليه أقرب إلى يد الأمانة والرعاية منها إلى يد التصرف والاستغلال فالحق عليه يقترب من الأشراف والرقابة والحراسة له ويتعد عن حق الملكية المدنية المشتملة على الانتفاع والاستثمار والاستغلال والتصرف وهذه المزايا الثلاثة التي يتمتع بها المالك في ملكه لا تتمتع بها الحكومة بالنسبة للأموال العامة لأن الانتفاع بتلك الأموال من حق الجمهور ومعظم الأملاك العامة لا تعطى ثمرأً وقد غل القانون أيد الحكومة في التصرف في الأملاك العامة بالبيع أو نحوه. ومن قال بأن حق الدولة على الدومين العام يقترب من حق الملكية قيد ذلك الحق بالتخصيص للمنفعة العامة. ويتميز المال العام بأنه لايجوز بيعه ولا رهنه ولا تقرير حق ذاتي خاص عليه ولا امتلاكه بوضع اليد المدة الطويلة أو تقرير حق عيني عليه وهذا لا يرجع إلى شيء في طبيعة هذا المال بل إلى تخصيصه للمنفعة العامة وحظر البيع معناه عدم جواز التصرف في مفردات الأملاك العامة إلا إذا تقرر تحويلها إلى ملك خاص ورفع الصفة العامة عنها وذلك فيما يمكن رفع الصفة العامة عنه كما لايجوز الحجز عليه وهذا امتياز مالي تشترك فيه أملاك الدولة العامة والخاصة معاً لأنه من القواعد المسلمة عدم جواز التنفيذ جبراً ضد الحكومة. ولما كانت الأموال تصيح عامة بتخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص فإنها تفقد صفتها العامة بطريقة قانونية إما بصور قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص بإخراجها من الدومين العام أو بطريقة عملية إذا لم تعد مخصصة للمنافع العامة فعلاً. والأصل أن المال العام لا يفقد صفته العامة بقرار أو تصرف إداري إلا إذا كان المال ذاته يقبل التحول بهذه الطريقة القانونية ويتوافر دواع وأسباب إنهاء التخصيص للمنفعة العامة لأهداف وأغراض يتحقق بها الصالح العام على نحو أفضل وذلك في إطار اختصاص ومسئولية السلطة الإدارية المختصة وفي إطار الشرعية وسيادة القانون. فإذا كانت صفة المال العام مستمدة من طبيعة المال ذاته ومن صفته المركوزة في مادته لايجوز أن يتحول إلى مال خاص إلا بفقده هذه الطبيعة ذاتها. وفي خصوص تحول المال العام بالفعل يظهر أثر التمييز بين الأموال العامة الطبيعية والحكمية فالأملاك العامة الطبيعية كمجري الأنهار وشواطئ البحار لايجوز أن تزول عنها صفتها أي كونها من المنافع العامة بأسباب طبيعية كتحويل مجرى النهر وانحسار المياه نهائياً عن جزء من شاطئ البحر. فالمجري القديم الذي تخلى عنه النهر أو أجزاء الشاطئ التي انحسرت عنها مياه البحر تصيح في هذه الحالة من الأملاك الخاصة دون حاجة إلى قانون أو قرار باستغناء المنافع العامة عنها. وأما الأملاك العامة الحكمية كالطرق والشوارع فالأصل أنها لا تخرج من الأملاك العامة وتلحق بالأملاك الخاصة إلا بمقتضى قانون أو قرار. وكما تقدم القول فإن مفردات المال العام قد تكون مخصصة لمصلحة عمومية كالحصون والمباني المعدة لمصالح الحكومة وهذه لا ينتفع بها الجمهور بطريقة مباشرة وقد تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة كالطرق والشوارع والكباري والأنهار والشواطئ فلأفراد أن يستعملوها في أي وقت والقاعدة بالنسبة لهذه الأموال الأخيرة أنه لا يحرم أحد من الانتفاع بها فيما أعدت له فاستعمالها عام شامل للكافة وغير مقيد (في الغالب) بضرورة الحصول على إذن سابق من جهة الإدارة ولا يدفع عنه مقابل أو رسم وتقتصر مهمة الإدارة على تسهيل هذا الاستعمال للجمهور. ولكن بجانب هذا الاستعمال العام للإدارة أن تسمح لبعض الأفراد باحتلال أجزاء معينة من الدومين مؤقتاً - بالرغم أن مدته قد تطول - لفائدتهم الخاصة كاستعمال جزء من مساحات الشوارع العامة أو الأرصفة لأصحاب المحلات أو الإذن لبعض الأفراد بوضع كابينات على شاطئ البحر للاستحمام أو ذهبيات بمحاذاة شاطئ النيل للسكن ويشترط لهذا الاستعمال الخاص الحصول على رخصة مقدماً كما يشترط للترخيص به ألا يكون معطلاً للانتفاع بالمجموع بالأموال العامة فيما أعدت له أصلاً وألا يكون في ذلك خطر أو ضرر على المال العام وحفظه. وهؤلاء المصرح لهم من جهة الإدارة باستعمال المال العام لمنفعتهم الخاصة ليس لهم حق

عيني على المال العام إذ أن استعمالهم في الواقع مؤقت وهو مبنى على فكرة التسامح من الإدارة ومنح الترخيص أو رفضه أساسه الصالح العام بعد تحصيل مقابل انتفاع من المرخص له. بل أن هذا الاستخدام الخاص للمال العام لا يكفي لتحقيق شرعيته وللترخيص به إلا يتعارض مع وجوه النفع العام وألا يعطل الاستخدام العام لهذا المال بل انه يلزم لشرعية أجازته والترخيص به أن يتحقق به وجه انتفاع عام بان يؤدي الترخيص الى تعزيز وجوه النفع العام المخصص للمال العام من أجلها أصلاً وإتاحة وجوه من الخدمات المكتملة والمحسنة للمنفعة العامة كأكشاك الخدمات في الطرق للمارة والمسافرين _ استظهار الجمعية العمومية مما تقدم من أحكام أنه لم تثر شبهة في إلحاق وصف المال العام على الشواطئ العامة وأنها تعد من الأموال العامة الطبيعية وعموميتها ذاتية لا تحتاج لقرار يصدر وهي بوصف العمومية الطبيعية تستعصى على التخصيص فهو أمر تأباه طبيعة الأشياء ويطلق الشاطئ في اللغة على الحد أو الجانب وشاطئ البحر جانبه فهو التحام ما بين الماء واليابسة وقد كان يشمل طبقاً للقاعدة الرومانية القديمة جميع الأراضي التي تغطيها مياه البحر في أعلى مد الشتاء. وبموجب هذه العمومية الطبيعية للشاطئ وطبقاً لأحكام الالتصاق المقررة في القانون المدني فإن ما يضاف إلى الشاطئ يأخذ حكمه باعتباره فرعاً له والفرع يتبع الأصل ومن ثم فإن الأرض الناتجة عن ردم البحر تأخذ حكم الشاطئ الملاصق لها وتعتبر مالاً عاماً حيث يتأبى المنطق السليم للأمر على إضفاء وصف المال العام على الشاطئ وسلب هذا الوصف عن الأرض الناتجة عن الردم وهي للبحر عندئذ أقرب وألصق. وعلى ذلك فلا يمكن القول بأن ردم البحر أخرج بالفعل الأراضي الناتجة عن الردم والتي كانت مخصصة بالفعل للمنفعة العامة من أملاك الدولة العامة وأدخلها ضمن أملاك الدولة الخاصة التي يجوز التصرف فيها ذلك أن وصف المال العام لم ينحسر عن تلك الأراضي والتي تأخذ حكم ما التصقت به وهو الشاطئ. ولما كانت الأموال العامة تخرج عن التعامل بحكم القانون بموجب أنها مخصصة بالطبيعة للنفع العام فانه لايجوز تملكها أو بيعها وهذا ما سبق لمحكمة النقض أن قضت به في حكمها الصادر بجلسة 27 / 4 / 1967 نقض مدني س 18 - (879) وأكدته بأن ثبوت صفة العمومية للمال بتخصيصه بالفعل لمنفعة عامة ينتفى معه حسن نية من يحوز المال بعد حصول هذا التخصيص إذ يمتنع عليه في هذه الحالة التحدي بأنه كان عند حيازته مجهل أنه يعتدي على حق الغير لأن هذا الجهل يكون ناشئاً عن خطأ جسيم لما يشهد به الواقع من تخصيص المال الذي يحوزه للمنفعة العامة ومن ثم فلا يتوافر بهذا الجهل حسن النية لدى الحائز وإذا كانت الدولة هي محض حارس على هذا المال الموصوف بطبيعته بوصف المال العام ولا تملك تحويله إلى مال خاص ما بقيت له طبيعته العامة فإن أفراد المشتريين لا يمكنهم حيازته حيازة ملك خاص من باب أولى سواء بالشراء أو بالحيازة أو غير ذلك من أسباب كسب الملكية. والحال أن ما تم من بيوع على الأرض الناتجة عن ردم البحر يقع باطلاً

{ فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم 161 بتاريخ 16 / 2 / 1998 ملف رقم 106 / 1 / 7 }

ومن حيث إن المادة (147) من القانون المدني على إنه: "العقد شريعة المتعاقدين 000000000" وتنص المادة (148) من ذات القانون على انه: " (1) يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية 0000 "

ومفاد ما تقدم أنه من الأصول المقررة أن العقد شريعة المتعاقدين بحيث تقوم قواعده مقام قواعد القانون بالنسبة لطرفيه و أن العقود مدنية كانت أو إدارية يجب أن يتم تنفيذها وفقاً لما أتفق عليه أطرافها وبطريقة تتفق وحسن النية وأنه يتعين عند تفسير أحكام هذه العقود البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين والإرادة الحقيقية لهما دون الوقوف عند الإرادة الفردية لأي منهما .

(حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1854 لسنة 33 ق جلسة 16/2/1993، وفتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف رقم 1903/2/32 جلسة 1/3/1992، وفتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ملف 133/1/47 جلسة 21/6/1989 الموسوعة الإدارية الحديثة الجزء 35 ص 260، ص 261، ص 255)

ومن حيث انه بتطبيق ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق اصدر محافظ البحر الأحمر القرار المطعون عليه قم 72 لسنة 1999 ناصا في مادته الأولى على انه (تحديد باقي المنطقة المخصصة للسيد / المحمدي حويدق موضوع العقد الابتدائي المؤرخ 9/5/1987 والتي ما زالت أرض فضاء يابسة بمدينة الغردقة بمواجهة 594.2 وبعمق 15 م وذلك بوضع موضع علامات واضحة لهذه المنطقة)ونصت المادة الثانية من هذا القرار

علي [تخصص مساحة 38900 بواجهة طولية 615.2 م في المنطقة المواجهة للأرض الواردة بالمادة الأولى من هذا القرار وذلك لاستخدامها كشاطئ عام لخدمة أهالي المدينة.....]
ومن حيث إن قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن " القرار الإداري يُحمل على سببه الصحيح ما لم يقع الدليل على عدم صحته ، وأنه لا إلزام على جهة الإدارة بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك ، وأنه طالما أن جهة الإدارة لم تفصح عن أسباب قرارها فإنه يُحمل على الصحة ، وإذا قدمت السبب فإن القضاء الإداري يملك رقابة هذا السبب والحكم ببطلانه إذا كان غير مشروع وبالتالي إلغاء القرار . "
{المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1300 لسنة 29 ق جلسة 1993/2/6- الموسوعة الإدارية الحديثة ج 35 ص 1007}.

ومن حيث إن قيام - محافظة البحر الأحمر بتخصيص المساحات التي قام الطاعن بردمها من البحر بالمخالفة للقانون ودون الحصول على ترخيص بذلك من الجهات الإدارية - كشاطئ عام لاهالي مدينة الغردقة يأتي في إطار السلطة التقديرية والتي اختص بها المشرع وحدات الإدارة المحلية وفقا للمادة الثانية من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 - بإنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها وناط بها في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح - ولما كان ذلك وحيث إن شاطئ البحر يعد من الأموال العامة والتي لا يجوز التصرف فيها حكما أو فعلا ومن ثم فإن قيام محافظة البحر الأحمر بتخصيص تلك المساحات التي قام بردمها الطاعن كشاطئ عام لاهالي مدينة الغردقة يعد متفقا وحكم القانون ويستظل بحقها في إدارة واستغلال المال العام على النحو الذي تراه متفقا والصالح العام - طالما أن هذا الأمر لا يخرج عن كونه تحديد أوجه الانتفاع بالمال العام دون أن يتطرق إلى التصرف في هذا المال أو خروجه من ملكية الدولة الأمر الذي تضحى معه مطالبة الطاعن بإلغاء القرار الطعن مفتقدة لصحيح حكم القانون لاسيما أن القرار المطعون فيه لم يمس المساحة المباعة للمدعي بصفته بموجب العقد المؤرخ 1987/5/9 فمن ثم يكون القرار المطعون فيه قد صدر إعمالا للسلطة التقديرية لجهة الإدارة دون إساءة منها أو انحراف بها ولا سيما أن جهة الإدارة قامت بتحديد المساحة المباعة للمدعي عليه في ضوء ما ورد بالعقد المبرم بينهما وأن ما قام به من ردم مساحة ملاصقة للأرض لا يكسبه حقا فيها إذ تظل مملوكة لجهة الإدارة لها حق التصرف فيها واستغلالها طبقا لأحكام القانون 0

ولا ينال مما تقدم مقولة إن الجهة الإدارية سبق وان قامت ببيع الأجزاء التي تم ردمها من قبل أشخاص آخرين - فهذا القول مردودا عليه بأنه ولئن كانت جهة الإدارة قد أبرمت عقودا بالمخالفة لأحكام القانون فإن هذا الأمر لا يعد قرينة على صحة تلك العقود أو أقرارا بتلك الصحة فضلا على إن منازع المائل ليس من شأنه تناول تلك الحالات فكل حادث حديث ولكل دعوى ظروفها كما إن السكوت عنها ليس إجازة أو إقرارا بصحة هذه العقود.

ومن حيث انه وعن طلب التعويض ومن حيث انه ومن أن المسؤولية الموجبة للتعويض تتوافر بأركان ثلاث وهي ركن الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما ، أما عن ركن الخطأ وكان الثابت مما تقدم أن القرار المطعون فيه قد صدر متفقا وصحيح حكم القانون الأمر الذي ينتقي معه ركن الخطأ في حقه الجهة الإدارية وبالتالي يكون طلب التعويض مفتقدا للسند القانوني السليم مما يتعين معه القضاء برفض هذا الطلب 0

ومن حيث انه وعن الدفع بعدم قبول تدخل المطعون ضده الثالث - فإن المادة 12 من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972 تنص عي أن (لا تقبل الطلبات الآتية :- أ- الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية)0

وتنص المادة 126 من قانون المرافعات المدنية والتجارية علي أنه :- (يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضمًا لأحد الخصوم أو طالبا الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى ويكون التدخل بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل الجلسة أو بطلب يقدم شفاهة في الجلسة في حضورهم ويثبت في محضرها ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة)0

ومن حيث أن مفاد ما تقدم أن المشرع أجاز التدخل انضماميا إلي جانب أحد الخصوم والذي يقصد من ورائه المتدخل مساعدة الخصم في الدفاع عن حق يدعيه واشترط المشرع لذلك توافر المصلحة الشخصية لدي التدخل باعتبار أن المصلحة هي شرط عام لكل طلب أو دفع أمام المحكمة كما حدد المشرع الإجراءات المتعلقة

بتقديم طلب التدخل وذلك إما بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل الجلسة أو إيدائه شفاهة في الجلسة في حضور الخصوم 0 [حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 209 لسنة 41 ق جلسة 2000/11/5] ومن حيث أنه لما كان ما تقدم وكان الثابت أن المطعون ضده الثالث قد مثل أمام محكمة اول درجة بجلسته 2000/6/7 وقدم صحيفة تدخل معلنة قانونا وأنه قد تعاقد مع الجهة الإدارية بموجب العقد الابتدائي المؤرخ 1991/10/16 علي شراء قطعة أرض تقترب من الأرض موضوع القرار المطعون فيه وان قيام الطاعن بردم أجزاء من البحر وإقامة منشآت عليها من شأنه إن يحرمه من الاستفاة والانتفاع بشاطئ البحر فمن ثم يكون للمطعون ضده الثالث المتدخل مصلحة في تدخله الأمر الذي يتعين معه قبول تدخل السيد / حسين احمد الشرملي خصما منضما إلي جانب الجهة الإدارية .

واخيرا فإننا نلزم الهيئات المسؤولة في الدولة والقائمة على الأمر أن تتحرى الدقة فيما تجريه من تصرفات ترتبط في المقام الأول بمقدرات الشعب المصري وان تكون أكثر حرصا وحصافة مهنية في إدارة العملية الاقتصادية وما يرتبط بها من عمليات أخرى وانه قد أن الأوان أن تعهد إلى أصحاب والخبرات العملية والعلمية الواسعة لإدارة تلك العملية وتتبع عن قواعد المجاملة والمحسوبة والتي أدت إلى تدهور الاقتصاد المصري على النحو الذي يعلمه القاضي والداني واضعة في الحسبان أن مقدرات وثروات الشعب المصري هو خط احمر لا يجوز المساس به في اى حالة من الحالات أو ظرف من الظروف إلا في أضيق الحدود ووفق معايير اقتصادية سليمة فان هي خالفت ذلك تكون قد خانت الثقة والأمانة التي حملها إياها الشعب المصري وخالفت قوله تعالى "إنا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا {

وإذ ذهب الحكم المطعون فيه إلى ذلك فانه يكون متفقا وحكم القانون ويغدو الطعن عليه مفتقدا لسنده القانوني السليم جدير التقرير بالرفض.

ومن حيث إن رفض الطعن يلزم الطاعن مصروفاته عملا بحكم المادة 270 مرافعات

فلهذه الأسباب

نرى الحكم:-: بقبول الطعن شكلا ورفضه موضوعا وإلزام الطاعن المصروفات.

مفوض الدولة

المستشار /سراج عبد الحافظ

نائب رئيس مجلس الدولة

المقرر:

مستشار.د./عمر حماد

مايو 2015