رقم التبليغ :	٥٨
بتاريـــخ :	٢٠١١/٢/٢٣

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

الملفين رقمى : ٣٢ / ٢ / ٣٧٨٤

٣٢ ٢ ٣٨٦٧

السيـــد المهندس /رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للنقل النهرى

تحيـــة طيبـــة وبعـــد ،،،

اطلعنا على الكتابين المؤرخين ٢٠٠٦/١٠/٣ ، ٢٠٠٧/١١/١٨ فى شأن النزاع القائم بين الهيئة ومحافظة أسوان حول تسليم قطعتى الأرض المملوكتين للهيئة بمساحتى ١١٣٥٠مترا، ٣٠٦٥٠مترا بناحية ابو الريش قبلى مركز اسوان وإخلائهما من شاغليها ، مع إلزام المحافظة بأداء المقابل النقدى لنصف إيرادات موقف الأقاليم بأسوان إعمالا للبند ٢/ب من الاتفاق المؤرخ ٢٠٠١/٨/٢١.

وحاصل وقائع النزاع . حسبما يبين من الأوراق . أن الهيئة العامة للنقل النهرى تمتلك مساحة ٤٢٠٠٠م٢ كائنة بناحية أبو الريش قبلى مركز اسوان بموجب قرار رئيس المجلس التنفيذى للأقليم المصرى رقم ٣٢٠ لسنة ١٩٦١ باعتبار مشروع إنشاء ميناء نهرى لشحن خام الحديد باسوان من اعمال المنفعة العامة وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٤٥٤ لسنة ١٩٦٥ باعتبار مشروع تحسين وتوسيع ميناء شحن خام الحديد بأبو الريش قبلى بمدينة اسوان من أعمال المنفعة العامة، وأن الهيئة أقامت بعض الاشغالات على هذه المساحة من رصيف الميناء وحزاماً ناقلا لخام الحديد ومبنى مكوناً من دورين وساحات تشوين وسوراً شائكاً وأبرمت عقد استغلال للميناء مع شركة النيل العامة للنقل النهرى بتاريخ ١٩٩٢/١/١ قابل للتجديد لمدة خمس سنوات بمقابل ٢٠٠٠ جنيه سنويا، وتم الاتفاق بتاريخ ١٩٩٣/١٢/١٨ على امتداد هذا العقد لمدة ٣٠ عاماً اعتباراً من قيام الشركة ببناء قزق على أرض الميناء مزودة ببعض الورش الميكانيكية لاستغلاله فى اغراض الملاحة ، وأنه على أثر قيام محافظة أسوان بإنشاء طريق الكورنيش الجديد الذى يمر خلال ميناء الشحن والتفريغ بمنطقة أبو الريش بأسوان والمملوك

للهيئة تم الاتفاق بتاريخ ٢٠٠١/٨/٢١ بين كل من رئيس الوحدة المحلية لمركز ومدينة اسوان ورئيس الادارة المركزية للشئون الفنية بالهيئة على :- (١) تخصيص قطعة أرض بديلة تستخدم كميناء تمارس الهيئة فيه نشاط الشحن والتفريغ على أن يكون بمساحة تكفى لمزاولة النشاط المطلوب. (٢) تقسيم ميناء الهيئة بأبو الريش بين الهيئة والوحدة المحلية كالتالى : (أ) الجزء المحصور بين النيل وطريق الكورنيش الجديد والذى يقع به المبنى الإدارى للميناء من الجهة البحرية يبقى ملك للهيئة يستخدم كمرسى. (ب) الجزء المحصور بين طريقي الكورنيش القديم والجديد يتم تقسيمه، بحيث تختص الهيئة بالنصف البحرى منه جهة مبنى الهيئة لاستخدامه فيما تراه من اغراض ويختص مجلس المدينة بالنصف الثانى من الجهة القبلية للميناء على أن يستخدم كموقف خاص (للأقاليم وداخلى) على أن يتم تقسيم الايراد بالاتفاق بين الهيئة والوحدة المحلية لمركز ومدينة أسوان، وأنه بتاريخ ٢٠٠٢/٣/٩ طلب محافظ أسوان من الهيئة تسليمه مساحة ١٨٥٨م٢ المملوكة للهيئة وذلك لاستكمال موقف سيارات الاقاليم إذ تم إنشاء المرحلة الأولى على مساحة ٢٦٠٠ م٢ من أملاك الهيئة، فضلاً عن أن الاشتراطات البنائية الواردة بالتخطيط العمرانى لمدينة اسوان ستحد من استخدام الاراضى المتبقية للهيئة، وقد أسندت الهيئة للوحدة المحلية لمركز ومدينة أسوان إنشاء سور حول الأرض الفضاء المتبقية أمام موقف السيارات من الناحية البحرية وأرفقت شيكا بقيمة العملية وذلك بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٨، وطالبت الهيئة الوحدة المحلية لمركز ومدينة اسوان بتاريخ ٢٠٠٥/٦/١٩ لتنفيذ الاتفاق المؤرخ ٢٠٠١/٨/٢١ ، واعادت المطالبة بتاريخ ٢٠٠٦/١/٢٩ إلى أن اخطرتها شركة اللنيل العامة للنقل النهرى بقيام المحافظة بالاعلان عن مزايدة على جزء من مساحة الأرض المملوكة للهيئة قدرها ١١٣٥٠م٢ من الجهة البحرية لاستغلالها كمحطة خدمة وتموين للسيارات والتى تم ترسيتها على شركة " إيجيبت الفراعنة " وذلك دون سند قانونى ، واستولت المحافظة على باقى المساحة المملوكة للهيئة البالغ قدرها ٣٠٦٥٠ م٢ وانشأت موقف الاقاليم وبعض المبانى وخططت باقى المنطقة عمرانياً دون سند قانونى، وهو ما حدا بكم إلى طلب عرض النزاع على الجمعية العمومية.

وفى معرض رد المحافظة على النزاع دفعت بعدم اختصاص الجمعية العمومية بنظر النزاع واختصاص مجلس الوزراء عملاً بحكم المادة (٥) من القانون ٧ لسنة ١٩٩١ فى شأن

املاك الدولة الخاصة وذلك بصفة أصلية واحتياطياً بعدم اختصاص الجمعية العمومية واختصاص هيئات التحكيم المشار إليها بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ومن باب الاحتياط الكلى برفض المطالبة استناداً إلى توقف إنتاج خام الحديد باسوان منذ عام ١٩٧٩ ومن ثم توقفت اعمال الشحن بالميناء وانتهى تخصيص هذا الميناء للمنفعة العامة بالفعل، هو ما يعنى أن تعود الأرض إلى املاك الدولة الخاصة لتباشر المحافظة ولايتها عليها، وأصدر محافظ اسوان القرار رقم ٧٠ لسنة ٢٠٠٠ بالاستيلاء على مساحة ٢٣٥٥٤م٢ لتنفيذ امتداد كورنيش النيل الجديد الذى يمر بجزء من أرض النزاع ، كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٩٨ لسنة ٢٠٠٤ باعتبار مشروع امتداد كورنيش النيل بأسوان من أعمال المنفعة العامة وبأنه يدخل ضمن المشروع الارض المملوكة للهيئة، ومن ثم فإن ذلك يعتبر الغاءً للقرار رقم ٣٢٠ لسنة ١٩٦١، وصدرت قرارات متتابعة لمحافظ اسوان بتخصيص الاراضى ملك الدولة بالشاطئ الشرقى لنهر النيل لاقامة محطة المراسى السياحية والتى يقع ضمنها رصيف ميناء شحن خام الحديد، وأقامت المحافظة سوراً على نفقتها الخاصة حول قطعة الأرض البالغ مساحتها ٣٠٦٥٠ م٢ محل المطالبة، أما قطعة الأرض البالغ مساحتها ١١٣٥٠م٢ و التى تم استغلالها كمحطة تموين سيارات فقد تم تحويلها لحساب الخدمات و التنمية المحلية بدون مقابل بموافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة، وهو ما يعنى أنها تعتبر من الأملاك الخاصة للدولة.

ومن جانبها قامت إدارة الفتوى لوزارات النقل و الاتصالات و الطيران المدنى وبمناسبة استيفاء أوراق ومستندات النزاع ، بطلب تشكيل لجنة مشتركة من المحافظة و الهيئة لتسوية النزاع، حيث اجتمعت اللجنة بتاريخ ٢٢، ٢٠٠٨/٦/٢٣ وقرر مندوب المساحة أن القرار رقم ٣٢٠ لسنة ١٩٦١ بإنشاء ميناء نهرى يخص مساحة ٨ ٣ ١٤ ط ١٠ ف ، وأن القرار رقم ١٠٩٨ لسنة ٢٠٠٤ باعتبار مشروع امتداد كورنيش النيل من أعمال المنفعة العامة يتداخل مع القرار السابق فى مساحة ١٦ ٣ ١٦ ط ومن ثم يتبقى مساحة ١٦ ٣ ٢١ ط ٩ ف ، وتمسك مندوب الهيئة بأن القرار الاخير الصادر سنة ٢٠٠٤ لا يلغى القرار السابق الصادر عام ١٩٦١ ، كما تمسك مندوب المحافظة بخلاف ذلك ولم تسفر أعمال اللجنة عن نتيجة متفق عليها.

ونفيد أن النزاع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع ، بجلستها المنعقدة فى ١٩من يناير عام ٢٠١١م ، الموافق ١٥من صفر ١٤٣٢هـ ، فتبين لها أن الدستور ينص فى

المادة (٦٥) على أن " تخضع الدولة للقانون ...." وفى المادة (١٢٠)على أن " ينظم القانون القواعد الاساسية لحماية الأموال العامة وإجراءات صرفها. "وأن القانون المدنى ينص فى المادة (٨٧) على أن " ١- تعتبر أموالا عامة العقارات و المنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى 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 ". وينص فى المادة (٨٨) على أن " تفقد الأموال العامة صفتها العامة بإنتهاء تخصيصها للمنفعة العامة ، وينتهى التخصيص بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل أو بانتهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة ".

وتبين للجمعية العمومية كذلك أن القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ فى شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة ينص فى المادة الأولى على أن " تسرى أحكام هذا القانون على أملاك الدولة الخاصة "، وينص فى المادة الخامسة على أن".....وعند الخلاف بين الوزارات والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية او بين هذه الجهات وبعضها البعض حول تحديد الجهة المختصة بإدارة واستغلال والتصرف فى أية أراضى أو عقارات من المشار إليها يعرض الأمر على مجلس الوزراء ويكون قراره فى هذا الشأن ملزماً للجميع ويسرى هذا الحكم على الخلافات القائمة بين الجهات المذكورة عند العمل بهذا القانون ".

ولاحظت الجمعية العمومية من واقعات النزاع المعروض أنه يتعلق بمساحة الأرض المخصصة للمنفعة العامة لصالح الهيئة العامة للنقل النهرى وأنه معقود بين الهيئة المذكورة ومحافظة أسوان، وهما من أشخاص القانون العام التى تختص بنظر المنازعات التى تنشأ بينهما الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وهو ما يدحض دفع المحافظة بشأن تطبيق أحكام القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ على النزاع لتعلق هذا القانون بأموال الدولة الخاصة، فضلا عن أنه لا محل لتطبيق قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ والذى يتعلق بشركات القطاع العام وهوالأمر غير الحاصل في النزاع الماثل.

واستظهرت الجمعية العمومية من مجموع النصوص المتقدمة – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها– أن المشرع جعل للملكية العامة حرمة مصونة وفرض على كل مواطن حمايتها ودعمها وفقا للقانون ، إذ أن الأصل فى ملكية الدولة لأموالها ملكية عامة ، هو حاجتها لاستخدام هذه الأموال فى إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها ، سواء كانت هذه المرافق محض تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية كالوزارات أو كانت أشخاصا اعتبارية كالهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية، إذ أن كلا منها لا يعدو أن يكون جزاًء أو عنصرًا من الكيان القانونى العام للدولة. وانطلاقا من ذلك فإن قيام الدولة بتخصيص جانب من أموالها لأى من هذه المرافق لاستخدامها فى تحقيق غرضها سواء بمناسبة إنشائه أو فى تاريخ لاحق لهذا الإنشاء إنما يتم دون مقابل وفق ما تراه الدولة محققا للصالح العام، لأن ذلك لا يخرج عن كونه ترتيباً وتنظيماً لتلك المرافق واستعمالاً للمال العام فيما أعد له،ولا يعد 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 استنادا إلى المادة (٨٧) من القانون المدنى، لأن هذه المادة وردت فى شأن تحديد صفة المال العام المخصص للمنفعة العامة سواء كان تحت يد الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، بل إن نصوص القانون المدنى تعين على القول بوحدة الدومين العام، فالمادتان (٨٧،٨٨) حين تعرضتا لأحوال تخصيص المال للنفع العام أو انتهاء هذا التخصيص وفقد صفته كمال عام قضتا بأن يكون التخصيص أو الانتهاء بقانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص أو بالفعل .

كما استظهرت الجمعية العمومية– وعلى ما جرى عليه إفتاؤها– أن أدوات تخصيص المال المملوك للدولة للمنفعة العامة أو انتهاء هذا التخصيص بعمل قانونى ، تنحصر فى قانون أو مرسوم أو قرار وزارى أو بواقعة مادية هى الفعل وهى أدوات وإجراءات لا تصدر إلا عن الحكومة، وهى مايعنى إنفراد الدولة بملكية الدومين العام ولو كان تحت يد غيرها من الأشخاص الاعتبارية، ومن ثم يلزم التنويه بأن نقل الانتفاع بأموال الدولة المملوكة لها ملكية عامة بين أشخاص القانون إن لم يجزه الكيان القانوني 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 في 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 النفع العام، فوصف الجهة بأنها من أشخاص القانون العام لا يستنهض لها حقا في غصب سلطة الجهة التابع لها المال العام وتقرير أو نقل أو إنهاء وجه النفع العام للمال العام الخاضع لإشراف جهة أخرى، إذ يجب أن يتم ذلك ممن يملكه ، وبإتباع الأداة القانونية الصحيحة ، احتراما لمبدأ سيادة القانون وخضوع الدولة بجميع تقسيماتها الإدارية له ، باعتباره الحاكم والمحدد لنطاق جميع أعمال وتصرفات الجهات الإدارية دون مغايرة في هذا الأمر بين صدور قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص وبين التخصيص بالفعل ، لأن التخصيص بالفعل لا يعني بأي حال الخروج على مباديء المشروعية، فكما يكون قرار التخصيص للنفع العام صادرا من مختص يتعين أن يكون التخصيص بالفعل قد تم من مختص أيضاً وهوذات ما يصدق بالنسبة لإنهاء التخصيص بالفعل.

واستظهرت الجمعية العمومية كذلك أن الأصل فى نقل الانتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام أنه يتم نقل هذا الإشراف الإدارى على هذه الأموال بدون مقابل، واستثناء من ذلك للجهة العامة أن تقرر أن يكون الانتفاع بالمال العام بمقابل على أن يكون أداء هذا المقابل رهيناً بموافقة الجهة المستفيدة.

ومن حيث إنه على هدى ما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أنه تم تقرير صفة النفع العام على مشروع إنشاء ميناء نهرى لشحن خام الحديد بأسوان بقرار رئيس المجلس التنفيذي للإقليم المصري رقم ٣٢٠ لسنة ١٩٦١ ومشروع تحسين وتوسيع الميناء بموجب قرار رئيس الوزراء رقم ٤٥٤ لسنة ١٩٦٥ حيث بلغت جملة المساحة المخصصة للمنفعة العامة لصالح الهيئة العامة للنقل النهرى بالقرارين المشار اليه ٤٢٠٠٠م٢ ومن ثم ينعقد للهيئة وحدها سلطة الإشراف على هذه المساحة دون غيرها من الجهات الإدارية وتظل صفة النفع العام لصيقة بهذه المساحة باعتبارها من الأموال العامة المملوكة للدولة، إذ تم تخصيصها للمنعة العامة بالأداة القانونية السليمة ومن ثم لا تزول عنها هذه الصفة بعدم قيام الهيئة باستغلالها، إذ أن ذلك

لا يعني الاستغناء عنها أو بتوقف إنتاج خام الحديد إعتبارا من عام ١٩٧٩، إذ هذه الصفة لم تنته بأحد الأدوات المقررة قانونا.

وإذ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٩٨ لسنة ٢٠٠٤ باعتبار مشروع امتداد كورنيش النيل بأسوان من أعمال المنفعة العامة وشمل هذا القرار مساحة ١٦س ١٦ط من المساحة السابق تخصيصها للهيئة ، بما مفاده إعادة تخصيص هذه المساحة لتحقيق غرض ذى نفع عام آخر وهو كورنيش النيل بأسوان بذات الأداة القانونية ومن ثم تخرج هذه المساحة من جملة المساحة المخصصة للهيئة بحيث يتبقى للهيئة مساحة ١٦س ٢١ط ٩ف، حيث يظل الاختصاص بالإشراف على هذه المساحة المتبقية للهيئة وحدها دون سواها، واذ أبرمت الهيئة بتاريخ ٢٠٠١/٨/٢١ اتفاقا مع الوحدة المحلية لمركز ومدينة أسوان اختصت بمقتضاه الهيئة بالنصف البحرى من جهة مبنى الهيئة واختصت الوحدة المحلية بالنصف الثانى من الجهة القبلية للميناء لاستخدامه كموقف خاص لسيارات الأقاليم، فإن ذلك يعد نقلاً للانتفاع بأموال الدولة العامة من الهيئة إلى الوحدة المحلية بالنسبة للنصف المشار اليه، وإذ قامت الوحدة المحلية بإنشاء موقف للأقاليم على المساحة المسلمة لها بناء على هذا الاتفاق فلا يجوز لها المطالبة باسترداد تلك المساحة طالما أنها رخصت لها بالانتفاع بتلك المساحة بصفتها الجهة التى تملك سلطة الإشراف على هذا المال العام ، وإذ تضمن الاتفاق التزام الوحدة المحلية بأداء مقابل عن نقل هذا الإشراف تمثل فى تقسيم إيراد موقف سيارات الأقاليم بالاتفاق بين الطرفين فمن ثم يتعين إلزام الوحدة المحلية لمركز مدينة أسوان بأداء المقابل الذى يسفر عنه الاتفاق مع الهيئة، وبالنظر الى أنه وفقا للاتفاق المشار إليه فإن الهيئة تظل صاحبة الاختصاص فى الإشراف على النصف البحرى من جهة مبنى الهيئة والمواجهة لموقف سيارات الأقاليم البالغ مساحته ١١٣٥٠م٢ والذى قامت الهيئة بإنشاء سور حوله وعلى نفقتها، ومن ثم يكون قيام المحافظة بوضع يدها على هذه المساحة وطرحها فى مزايدة عامة علنية لإقامة محطة تموين للسيارات وترسية هذه المزايدة على أحدى الشركات بالفعل قد تم دون سند من القانون وغصبا لسلطة الهيئة العامة للنقل النهرى، ذلك أن كون المحافظة شخص من أشخاص القانون العام لا يسبغ لها حقاً فى الخروج على مبادئ المشروعية وتقرير انهاء وجه النفع العام المقرر للهيئة المذكورة، ويتعين والحال كذلك الزام المحافظة بتسليم هذه المساحة وإخلائها من شاغليها، دون

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

أن ينال من ذلك أنه تم تسليم هذه المساحة للراسي عليه المزاد أو أن هذه المساحة أدرجت فى حساب الخدمات والتنمية المحلية إذ ان ذلك كله تم بالمخالفة للقانون.

لذلـــــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى ما يلى:-

١- إلزام محافظة أسوان (الوحدة المحلية لمركز ومدينة أسوان) بتسليم مساحة ١١٣٥٠م٢ التى تم طرحها بمعرفة محافظة أسوان للهيئة العامة للنقل النهري مع إخلائها من شاغليها

٢- إلزام محافظة أسوان (الوحدة المحلية لمركز ومدينة أسوان) بأداء مقابل الانتفاع عن المساحة المقام عليها موقف سيارات الأقاليم اعمالا للاتفاق المبرم مع الهيئة العامة للنقل النهري فى هذا الشأن وذلك كله على النحو المبين تفصيلا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،،

تحريراً في : ٢٣/ ٢/ ٢٠١١

رئـــيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشـــار الدكتور/

محمد أحمد عطية

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

منال// هشام//