مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٢١٥
بتاريخ :	٢٤ / ٤ / ٢٠١٠

ملف رقم : ٧ / ٢ / ٢٥٦

السيد الدكتور / الرئيس التنفيذي لجهاز شئون البيئة

تحية طيبة وبعد،،،

اطلعنا على كتابكم رقم ١٣٣٦ المؤرخ ٢٠٠٦/٤/٢ الموجه إلى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار بشأن طلب الإفادة بالرأى عما يأتى: أولا:- ما إذا كان إنشاء محمية طبيعية على قطعة ارض مملوكة للدولة ملكية خاصة ينطوي على تخصيصها للمنفعة العامة، ويدخلها في نطاق أموال الدولة العامة. ثانياً:- مدى صحة العقد المبرم بين الإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة بمحافظة الفيوم وشركة المدينة المنورة للتنمية الزراعية والعقارية بشأن بيع قطعة أرض مساحتها ١٥ س ٢٣ ط ٧٢٤ فداناً واقعة فى نطاق محمية بحيرة قارون .

وحاصل الوقائع ــ حسبما يبين من الأوراق ــ أنه بتاريخ ١٩٨٩/٧/١٦ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٨٩ بإنشاء محميتين طبيعيتين بمنطقتي وادى الريان وبحيرة قارون بمحافظة الفيوم، ثم صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٤ فى شأن حماية البيئة الذى أسند الى جهاز شئون البيئة مهمة الإشراف على المحميات الطبيعية وإدارتها ، وإذ ورد لجهاز شئون البيئة العقد المبرم بين الإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة بمحافظة الفيوم وشركة المدينة المنورة للتنمية الزراعية والعقارية بشأن بيع قطعة أرض مساحتها ١٥ س ٢٣ ط ٧٢٤ فداناً واقعة فى نطاق محمية بحيرة قارون ، وانتقلت ملكية الأرض بمقتضى هذا العقد إلى الشركة المذكورة بتسجيله بمكتب الشهر العقاري بالفيوم تحت رقم ٩٨ بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٨، أى بعد صدور قرار إنشاء المحمية المشار إليها، فقد ثار التساؤل بشأن ما إذا كانت المحميات الطبيعية المنشأة على الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة تأخذ حكم أموال الدولة العامة ، ومدى صحة عقد البيع المشار إليه . ونظراً لأهمية الموضوع فقد ارتأت إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار عرضه على هيئة اللجنة الأولى لقسم الفتوى ، والتى ارتأت بجلسة ٢٠٠٦/٦/٧ عرضه على الجمعية العمومية لما آنسته فيه من أهمية وعمومية. وبعرض الموضوع على الجمعية العمومية بجلسة ٢٠٠٦/٧/٦ طلبت استيفاء الإجراءات التى اتبعتها الإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة بالفيوم فى بيع الأرض موضوع طلب الرأى للشركة. وبناء على ذلك طلب المكتب الفنى للجمعية العمومية من الإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة بمحافظة الفيوم موافاته بهذه الإجراءات وذلك بكتابيه المؤرخين ٧/٦ ، ٢٠٠٦/٩/٢ . ونبه على هذه الجهة فى كتابه الأخير بضرورة موافاته

بهذه الإجراءات فى موعد أقصاه خمسة عشر يوماً من هذا التاريخ ، وإلا يتم إبداء الرأى فى الموضوع فى ضوء المستندات المقدمة من جهاز شئون البيئة ، وبالرغم من ذلك لم ترد أية مستندات من هذه الإدارة .

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٢٤ من مارس سنة ٢٠١٠ الموافق ٨ من ربيع الآخر سنة ١٤٣١هـ، فاستعرضت أحكام الدستور الذى ينص فى المادة (٢٩) منه على أن " تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة، وهى ثلاثة أنواع: الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة " وينص فى المادة (٣٠) منه على أن " الملكية العامة هى ملكية الشعب ، وتتمثل فى ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة " وينص فى المادة (٣٣) على أن " للملكية العامة حرمة ، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون "

واستعرضت أحكام القانون المدنى الذى ينص فى المادة (٨٧) منه على أن " ١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل او بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ". وينص فى المادة(٨٨)على أن " تفقد الأموال العامة صفتها العامة بانتهاء 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 "

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الدستور أخضع الملكية بكافة صورها وأشكالها لرقابة الشعب ، وأوجب على الدولة حمايتها ، و قسمها إلى ملكية عامة ، وملكية تعاونية ، وملكية خاصة ، وعرف الملكية العامة بأنها ملكية الشعب ، وجعل لها حرمة ، وفرض على كل مواطن حمايتها ودعمها وفقاً للقانون ، باعتبارها سنداً لقوة الوطن ، ومصدراً لرفاهية الشعب . وقد تعرض القانون المدنى فى المادتين ٨٧ ، ٨٨ سالفتى الذكر لأحوال تخصيص أموال الدولة للنفع العام أو انتهاء هذا التخصيص وفقده صفته كمال عام. فالمال العام له شرطان أولهما: أن يكون عقاراً أو منقولاً، مملوكاً للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة كالمحافظات والمدن والقرى. وثانيهما: أن يكون هذا المال مخصصاً لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. والشرط الثاني هو الأساس الحقيقى لفكرة الدومينية العامة وهو ما يبرر الرغبة فى حماية بعض الأملاك التى فى 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 أما بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم (قرار من رئيس الجمهورية) أو قرار من الوزير المختص ، وحظر المشرع التصرف فى الأموال العامة أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ، أى اعتبرها خارجة عن نطاق التعامل والتملك .

ولما كان المال العام خارج عن إطار التعامل بموجب تخصيصه للنفع العام، فإن ملكية الدولة لا تكون بذات السلطات التى 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 الإشراف والرقابة والحراسة له ويبتعد عن حق الملكية المدنية المشتملة على الانتفاع والاستغلال والتصرف، وهذه المزايا الثلاثة التى يتمتع بها المالك فى ملكه لا تتمتع بها الحكومة بالنسبة للأموال العامة لأن الانتفاع بتلك الأموال من حق الجمهور، وقد غل القانون يد الحكومة عن التصرف فى الأملاك العامة بالبيع أو نحوه، ومن قال بأن حق الدولة على الدومين العام يقترب من حق الملكية قيدً ذلك الحق بالتخصيص للمنفعة العامة، ويتميز المال العام بأنه لا يجوز بيعه ولا تقرير حق ذاتى خاص عليه ولا امتلاكه بوضع اليد المدة الطويلة أو تقرير حق عينى عليه، وهذا لا يرجع إلى شئ فى طبيعة هذا المال بل إلى تخصيصه للمنفعة العامة، وحظر البيع معناه عدم جواز التصرف فى مفردات الأملاك العامة إلا إذا تقرر تحويلها إلى ملك خاص ورفع الصفة العامة عنها. كما لا يجوز الحجز عليه، ولما كانت الأموال تصبح عامة بتخصيصها للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص فإنها تفقد صفتها العامة بطريقة قانونية إما بصدور 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 إدارى إلا إذا كان المال ذاته يقبل التحول بهذه الطريقة القانونية وبتوافر دواع وأسباب إنهاء التخصيص للمنفعة العامة لأهداف وأغراض يتحقق بها الصالح العام على نحو أفضل وذلك فى إطار اختصاص ومسئولية السلطة الإدارية المختصة وفى إطار الشرعية وسيادة القانون.

ومفردات المال العام قد تكون مخصصة لمصلحة عمومية كالحصون والمبانى المعدة لمصالح الحكومة وهذه لا ينتفع بها الجمهور بطريقة مباشرة، وقد تكون مخصصة لاستعمال الجمهور مباشرة كالطرق والشوارع والكبارى والأنهار والشواطئ ، فللأفراد أن يستعملوها فى أى وقت ، والقاعدة بالنسبة لهذه الأموال الأخيرة أنه لايحرم أحد من الانتفاع بها فيما أعدت له ، فاستعمالها عام شامل للكافة وغير مقيد (فى الغالب) بضرورة الحصول على إذن سابق من جهة الإدارة ، ولا يدفع عنه مقابل أو رسم ، وتقتصر مهمة جهة الإدارة على تسهيل هذا الإستعمال للجمهور.ولكن بجانب هذا الاستعمال العام ، للإدارة أن تسمح لبعض الأفراد باحتلال أجزاء معينة من الدومين مؤقتاً ــ بالرغم أن مدته قد تطول ــ لفائدتهم الخاصة ، كاستعمال جزء من مساحات الشوارع العامة أو الأرصفة لأصحاب المحلات أو الإذن لبعض الأفراد بوضع كابينات على شاطئ البحر للأستحمام ويشترط لهذا الاستعمال الخاص الحصول مقدما على ترخيص بذلك ، كما يشترط للترخيص به ألا يكون معطلاً لانتفاع المجموع بالأموال العامة فيما أعدت له أصلاً ، وألا يكون فى ذلك خطر أو ضرر على المال العام وحفظه . وهؤلاء المصرح لهم من جهة الإدارة باستعمال المال العام لمنفعتهم الخاصة ليس لهم حق عينى على المال العام إذ أن استعمالهم فى الواقع مؤقت ، و هو مبنى على فكرة التسامح من الإدارة ، ومنح الترخيص أو رفضه أساسه الصالح العام ،

بعد تحصيل مقابل انتفاع من المرخص له ، بل إن هذا الاستخدام الخاص للمال العام لا يكفى لتحقق شرعيته وللترخيص به ألا يتعارض مع وجوه النفع العام وألا يعطل الاستخدام العام لهذا المال ، بل إنه يلزم لشرعية إجازته والترخيص به أن يتحقق به وجه انتفاع عام بأن يؤدى الترخيص إلى تعزيز وجوه النفع العام المخصص المال العام من أجلها أصلاً ، وإتاحة وجوه من الخدمات المكملة والمحسنة للمنفعة العامة كأكشاك الخدمات فى الطرق للمارة والمسافرين.

ومن حيث إن استظهار وجه الرأى فى الموضوع الماثل منوط بتحديد ما اذا كان إنشاء محمية طبيعية على الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة يسرى فى شأنه الأحكام سالفة الذكر المتعلقة بتخصيص أموال الدولة للمنفعة العامة.

و الحاصل أن معظم دول العالم قد عنيت بحماية البيئة وصيانة مواردها الطبيعية المتجددة وغير المتجددة وذلك لمصلحة الأجيال الحاضرة والقادمة، وسنت هذه الدول التشريعات المناسبة للمحافظة على مكونات البيئة الطبيعية من ماء وتربة وحياة برية وبحرية كما اهتمت الدول والهيئات والمنظمات الدولية بإبرام الاتفاقيات والنهوض بالتعاون الدولى فى هذا المجال. وعلى الرغم من أن مفهوم حماية البيئة و صيانة مواردها الطبيعية ينصرف إلى كافة عناصر ومكونات البيئة الطبيعية باعتبارها وحدة واحدة، وكلاً لا يتجزأ، إلا أن هناك بعض المناطق تستلزم حماية ورعاية خاصة، وذلك إما بسبب ما تضمه من مواد عضوية أو صخور أو ظواهر بيئية متميزة، أو نظراً لما تضمه من كائنات حية برية أو بحرية كالطيور والأسماك و الحيوانات والنباتات التى قد تتعرض للهلاك أو الانقراض بسبب الأنشطة المختلفة للإنسان كالصيد أو الرعى، أو بسبب الزحف العمرانى، أو الأنشطة الصناعية والتجارية، أو بسبب عمليات البحث والتنقيب عن المعادن أو البترول أو التلوث باشكالة المختلفة. ولهذه الأسباب اتجه عدد كبير من دول العالم إلى توفير حماية خاصة لبيئة هذه المناطق، كما اتجه المجتمع الدولى إلى إبرام العديد من الاتفاقيات الدولية المعنية بهذا الأمر، ومن أبرزها اتفاقية التنوع البيولوجى الموقعة فى ريودى جانيرو بالبرازيل فى ١٩٩٢/٦/٥. ونظرا لما حبا الله به مصر من المناطق التى تتميز بجمال الطبيعة وروعتها والتى تضم الكثير من الكائنات الحية من نباتات وحيوانات نادرة، وتكوينات جيولوجية فريدة فى نوعها يتهددها الانقراض، وإدراكاً لأهمية الحفاظ على البيئة وحمايتها وتوفير الظروف اللازمة للحياة الطبيعية للأحياء النباتية والحيوانية على البر والشواطئ وفى مياه الخلجان و البحار والأنهار فقد وقعت مصر على المعاهدة الخاصة بالمحافظة على الحيوان والنبات بحالتهما الطبيعية والبروتوكول المذيلة به فى لندن بتاريخ ٨ نوفمبر سنة ١٩٣٣، وصدر بها المرسوم رقم ٢٢٩ لسنة ١٩٣٦.

وفى هذا الصدد استعرضت الجمعية العمومية القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية الذى ينص فى المادة الأولى منه على أن " يقصد بالمحمية الطبيعية فى تطبيق أحكام هذا القانون أى

مساحة من الأرض أو المياه الساحلية أو الداخلية تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتات أو حيوانات أو أسماك أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية ويصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح جهاز شئون البيئة بمجلس الوزراء " وينص فى المادة الثانية منه على أن " يحظر القيام بأعمال أو تصرفات أو أنشطة أو إجراءات من شأنها تدمير أو إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية، أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو النباتية أو المساس بمستواها الجمالى بمنطقة المحمية ويحظر على وجه الخصوص مايلى : ــ

ــ صيد أو نقل أو قتل أو إزعاج الكائنات البرية أو البحرية، أو القيام بأعمال من شأنها القضاء عليها.

ــ صيد أو أخذ أو نقل أى كائنات أو مواد عضوية مثل الصدفات أو الشعب المرجانية أو الصخور أو التربة لأى غرض من الأغراض.

ــ إتلاف أو نقل النباتات الكائنة بمنطقة المحمية.

ــ إتلاف أو تدمير التكوينات الجيولوجية أو الجغرافية، أو المناطق التى تعتبر موطناً لفصائل الحيوان أو النبات أو لتكاثرها.

ــ إدخال أجناس غريبة لمنطقة المحمية.

ــ تلويث تربة أو مياه أو هواء منطقة المحمية بأى شكل من الأشكال.

كما يحظر إقامة المبانى أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أيه أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى منطقة المحمية إلا بتصريح من الجهة الإدارية المختصة وفقاً للشروط والقواعد والإجراءات التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء " وينص فى المادة الرابعة على أن " يعهد إلى الجهة الإدارية التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء بتنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له بهدف المحافظة على المحميات وحمايتها ، وللجهة المذكورة أن تنشئ لها فروعاً بالمحافظات التى توجد بها المحميات وتختص بما يأتى : ــ ....." وتنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٦٧ لسنة ١٩٨٣ بتنفيذ بعض أحكام القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية على أن " يكون جهاز شئون البيئة بمجلس الوزراء الجهة الإدارية المختصة بتنفيذ أحكام القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية والقرارات المنفذة له " كما تنص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٨٩ بإنشاء محميتين طبيعيتين بمنطقتى وادى الريان وبحيرة قارون بمحافظة الفيوم المعدل بالقرار رقم ٢٩٥٤ لسنة ١٩٩٧ على أن " تعتبر محميتان طبيعيتان فى تطبيق أحكام القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ المشار إليه منطقتا وادى الريان وبحيرة قارون بمحافظة الفيوم والموضحة بالخريطتين المرفقتين وفقاً للحدود الآتية: ..... " وتنص المادة الثالثة منه على أن " يحظر القيام بأعمال أو تصرفات أو أنشطة أو إجراءات من شأنها

تدمير أو إتلاف أو تدهور البيئة الطبيعية أو الإضرار بالحياة البرية أو النباتية أو المساس بمستواها الجمالى بمناطق المحميتين المشار إليهما ويحظر على وجه الخصوص ما يلى :ـ ....." وينص قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٩٤ بالشروط والقواعد والإجراءات الخاصة بممارسة الأنشطة فى مناطق المحميات الطبيعية فى مادته الأولى على أن " لا يجوز إقامة المبانى أو المنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أية أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى مناطق المحميات الطبيعية إلا بتصريح من جهاز شئون البيئة وفقاً للشروط والقواعد الآتية : ـ ....."

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ فى شأن المحميات الطبيعية ضرب سياجاً من الحماية على مساحات الأرض والمياه التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء وتضم كائنات حية نباتية أو حيوانية أو أسماك، أو تضم تكوينات طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو سياحية أو جمالية. وحفاظاً عليها حظر المشرع القيام بأعمال أو الإتيان بتصرفات أو مباشرة أنشطة أو اتخاذ إجراءات من شأنها تدمير أو إتلاف أو تدهور عناصر البيئة الطبيعية أو الإضرار بالحياة البرية أو البحرية أو النباتية أو المساس بمستواها الجمالى بالمناطق المحمية، ولم يبح المشرع على وجه الخصوص صيد أو أخذ أو نقل أو إتلاف أى كائنات برية أو نباتية أو بحرية أو مواد عضوية مثل الصدفات أو الشعب المرجانية أو الصخور أو التربة لأى غرض من الأغراض ولم يجز تدمير التكوينات الجيولوجية أو الجغرافية أو المناطق التى تعتبر موطناً لفصائل الحيوانات أو النباتات أو لتكاثرها، أو إدخال أجناس غريبة للمناطق المحمية حفاظاً على التوازن البيئي فيها أو تلويث تربتها أو مياهها أو هوائها بأى شكل من الأشكال. كما منع المشرع إقامة المبانى أو المنشآت وشق الطرق أو تسيير المركبات أو مباشرة أية أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى المنطقة المحمية إلا بتصريح من الجهة الإدارية القائمة على تنفيذ أحكام هذا القانون، وهى جهاز شئون البيئة، وذلك فى ضوء الشروط والقواعد الإجراءات التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء، ونفاذاً لذلك صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٩٤ بالشروط والقواعد والإجراءات الخاصة بممارسة الأنشطة فى مناطق المحميات.

وتبين للجمعية العمومية مما تقدم أن قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء محمية طبيعية على قطعة ارض مملوكة للدولة ملكية خاصة طبقا للقانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٨٣ سالف الذكر تتوافر في شأنه كافة عناصر تخصيص أموال الدولة للمنفعة العامة، ويلحقها بأموال الدولة العامة التى لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم. إذ أن إنشاء المحمية من ناحية يتم بإحدى أدوات تخصيص أموال الدولة للمنفعة العامة طبقا للمادة(٨٧) من القانون المدني، وهى أن يكون التخصيص بقرار من الوزير المختص، وذلك طبقا لقرار رئيس الجمهورية رقم ٤٧٩ لسنة ١٩٨٣ باعتبار رئيس الوزراء الوزير المختص بتطبيق أحكام القانون المشار إليه. ومن ناحية ثانية

فإن هذا القرار بما يتضمنه من تحديد مساحة من الأرض تتميز بما تضمه من كائنات حية نباتات كانت أو حيوانات أو ظواهر طبيعية ذات قيمة ثقافية أو علمية أو ساحلية أو جمالية، وحظر أية تصرفات أو مباشرة أية أنشطة أو إجراءات تؤدى إلى تدمير أو إتلاف أو تدهور حالة منطقة المحمية بما يخرجها عن طبيعتها البدائية كما أبدعها الخالق، يعد هذا القرار بمثابة تخصيص لهذه المساحة من الأرض لغرض من أغراض النفع العام ، ومن ناحية ثالثة فإن ما قرره المشرع من حظر إقامة المباني والمنشآت أو شق الطرق أو تسيير المركبات أو ممارسة أنشطة زراعية أو صناعية أو تجارية فى منطقة المحمية إلا بناء على تصريح من جهاز شئون البيئة، وذلك بشرط أن تتفق تلك الأنشطة مع نوعية وتصنيف المحمية وأن تكون كذلك لصالح تطوير المحمية، وألا يكون من شأن هذه الأنشطة الأضرار بطبيعة المنطقة أو بالحياة الطبيعية فيها أو القيمة الجمالية لها، وأن يكون التصريح بالنشاط فى نظير مقابل انتفاع يحدده الجهاز، فإن ذلك كله يتفق مع الأحكام المقررة للترخيص للأفراد بالانتفاع بالمال العام فى الغرض المخصص من أجله، على النحو السالف بيانه، وبالتالي يكون قرار رئيس مجلس الوزراء بإنشاء محمية طبيعية على أي مساحة من الأرض مملوكة للدولة ملكية خاصة هو بمثابة تخصيص لها للمنفعة العامة، ونقلها من الدومين الخاص للدولة إلى الدومين العام مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها وأهمها خروجها عن دائرة التعامل بحيث لا يجوز تملكها أو بيعها أو التصرف فيها بأي نوع من التصرفات ، ويصبح جهاز شئون البيئة هو الجهة الإدارية المختصة بالاشراف على هذه المساحة من الأرض بمجرد صدور القرار بتحويلها إلى محمية طبيعية.

وتنوه الجمعية العمومية إلى أن الدولة القانونية، وعلى ما تنص عليه المادة ٦٥ من الدستور، هي التي تتقيد فى ممارستها لسلطاتها، أياً كانت وظائفها أو غاياتها، بقواعد قانونية تعلو عليها، وتردها على أعقابها إن هي جاوزتها، فلا تتحلل منها، ذلك أن سلطاتها هذه وأياً كان القائمون عليها لا تعتبر امتيازا شخصياً لمن يتولونها ولا هي من صنعهم ، بل تنظمها قواعد آمرة لا يجوز النزول عنها . ومن ثم تكون هذه القواعد قيدا على كل أعمالها وتصرفاتها، فلا تأتيها إلا في الحدود التي رسمها الدستور والقانون، وبما يرعى مصالح مجتمعها.

وبتطبيق ما تقدم على الحالة المعروضة يبين أن الإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة بمحافظة الفيوم تصرفت بالبيع في قطعة أرض مساحتها ١٥ س ٢٣ ط ٧٢٤ فداناً من أملاك الدولة الخاصة لشركة

المدينة المنورة للتنمية الزراعية والعقارية بموجب العقد المسجل تحت رقم ٩٨بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٨ بمكتب الشهر العقاري بالفيوم، وذلك بالرغم من وقوع هذه الأرض في نطاق محمية بحيرة قارون الطبيعية المنشأة بقرار رئيس الوزراء رقم ٩٤٣ لسنة ١٩٨٩، فمن ثم يكون هذا العقد باطلاً بطلاناً مطلقا متعلقا بالنظام العام، ويكون بيعا فاقد المحل القابل للتعامل به والظهور عليه بمظهر المالك، لأنه بمجرد صدور القرار المشار إليه بإنشاء المحمية الطبيعية على المساحة المبينة به، صارت جميع أموال الدولة الخاصة الداخلة في نطاق هذه المحمية – ومنها قطعة الأرض محل العقد المشار إليه – مخصصة للنفع العام، وانتقلت من الدومين الخاص للدولة إلى دومينها العام، وخرجت عن نطاق التعامل عليها باعتبارها من أموال الدولة العامة ولا يجوز تملكها أو بيعها أو التصرف فيها بأي نوع من التصرفات، ويكون على جهاز شئون البيئة، باعتباره الجهة القائمة على تنفيذ قانون المحميات الطبيعية وصاحب الولاية والإشراف على منطقة محمية بحيرة قارون، اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لإبطال هذا العقد.

لـــــذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن المحميات الطبيعية المنشأة على الأرض المملوكة للدولة ملكية خاصة تأخذ حكم أموال الدولة العامة، الأمر الذي يترتب عليه بطلان عقد البيع المبرم بين الإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة بمحافظة الفيوم وشركة المدينة المنورة للتنمية الزراعية والعقارية بشأن بيع قطعة أرض واقعة في نطاق محمية بحيرة قارون.

تحريرًا في: ٤ / ٤ / ٢٠١٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
محمد عبد الغني حسن
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني
المستشار / أحمد عبد التواب موسى
نائب رئيس مجلس الدولة

(مرفت//حنان//منال//)
ت هشام//