بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٧٢٩
بتاريخ :	٢٠١٤/١٠/٢٠

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٢٢٦

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الزراعة واستصلاح الأراضي

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٧٨) المؤرخ ٢٠١١/٥/٢٦، في شأن النزاع القائم بين وزارة الزراعة ومحافظة القليوبية حول مدى مشروعية قرار محافظ القليوبية رقم (٥٧١) لسنة ٢٠١٠ بالاستيلاء المؤقت على مساحة ٢٥٠٠ متر مربع من أرض مزرعة بهتيم.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن محافظ القليوبية أصدر بتاريخ ٢٠١٠/١٠/٤ القرار رقم ٥٧١ لسنة ٢٠١٠ بتقرير صفة المنفعة العامة والاستيلاء المؤقت واتخاذ إجراءات نزع الملكية لقطعة أرض مساحتها ٢٥٠٠ متر مربع بأبعاد (٥٠X٥٠) والواقعة بحوض سليم باشا نمرة (٢٢) والتابعة لمحطة البحوث الزراعية بزمام بهتيم لصالح الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي وذلك بغرض إقامة محطة ضخ للصرف الصحي، إلا أن مركز البحوث الزراعية ارتأى عدم مشروعية هذا القرار على سند من القول بأن الأرض محل الاستيلاء مملوكة لمركز البحوث الزراعية ومخصصة لخدمة الأعمال البحثية فلا يجوز استخدامها في غير الغرض الذي تم تخصيصها من أجله، فضلاً عن عدم مشروعية قرار الاستيلاء المؤقت لعدم اتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة.

وإزاء ذلك طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

وفي معرض رد محافظة القليوبية على النزاع ذكرت أن الأرض محل النزاع أملاك دولة خاصة وليست مملوكة لمركز البحوث الزراعية وإنما يضع يده عليها وأن القانون أجاز للوزير

المختص بناء على طلب الجهة المختصة الاستيلاء المؤقت على العقارات اللازمة في الأحوال الطارئة وأن الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي باعتبارها الجهة المختصة هي المنوط بها استكمال إجراءات نزع الملكية وأرفق برده صورة من افتاء الجمعية العمومية بجلسة ٢٠٠٧/٧/٤ ملف رقم (٣٨٠٧/٢/٣٢) التي انتهت فيها الجمعية- في النزاع بين محافظة القليوبية ووزارة الزراعة حول ملكية قطعة أرض مساحتها (٤٨) فدان بحوض البرنس عزيز بناحية بهتيم زمام الوحدة المحلية لمدينة شبرا الخيمة – إلى إلزام وزارة الزراعة بأداء مقابل استئجار قطعة الأرض المشار إليها للإدارة العامة لأملاك الدولة الخاصة.

وقد رد مركز البحوث الزراعية على الاستشهاد بهذه الفتوى بأنها تخص مساحة (٤٨) فدان بحوض البرنس عزيز (٢٨) سابقاً (٨٤) حالياً بناحية بهتيم ولا تخص قطعة الأرض محل النزاع.

ونفيد أن النزاع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ١٨ من ديسمبر سنة ٢٠١٣م، الموافق ١٥ من صفر سنة ١٤٣٥ هـ؛ فاستبان لها أن المادة (٨٧) من القانون المدني تنص على أن: "١- 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 الوزيرالمختص. ٢- وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم". وأن المادة (٨٨) منه تنص 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 للمنفعة العامة"، كما تبين لها أن المادة (١) من قانون نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٠ تنص على أن: "يجري نزع ملكية العقارات اللازمة للمنفعة العامة والتعويض عنه وفقاً لأحكام هذا القانون"، وأن المادة (١٤) من القانون ذاته تنص على أن: "يكون للجهة طالبة نزع الملكية الاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر علي العقارات التي تقرر لزومها للمنفعة العامة، وذلك بقرار من رئيس الجمهورية أو من يفوضه....."، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: " للوزير المختص بناء علي طلب الجهة المختصة في حالة حصول غرق أو قطع جسر أو تفشي وباء، وسائر الأحوال الطارئة أو المستعجلة أن يأمر بالاستيلاء مؤقتاً علي العقارات اللازمة لإجراء أعمال الترميم أو الوقاية أو غيرها...".

كما استعرضت أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم (١٤٤٥) لسنة ١٩٦٧ بإلحاق بعض إدارات الهيئة الزراعية المصرية بوزارة الزراعة والذي ينص في المادة (١) على أن:

"يلحق بوزارة الزراعة إدارات الإنتاج النباتي، والخدمات الزراعية (مزرعة بهتيم) والإنتاج الحيواني (عدا محطة الخيول العربية)، والبحوث الحشرية، والكيمياء التابعة للهيئة الزراعية المصرية وذلك مع كافة الاعتمادات المالية المخصصة لها في ميزانية الهيئة المذكورة."، كما تبين لها أن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٤٢٥) لسنة (١٩٧١) بإنشاء مركز البحوث الزراعية تنص على أن : "تنشأ هيئة عامة تمارس نشاطاً علمياً تسمى "مركز البحوث الزراعية" ....."، كما تنص المادة (٣) من ذات القرار على "ينقل من وزارة الزراعة إلى مركز البحوث الزراعية الجهات المبينة بعد بميزانيتها والعاملين بها بوظائفهم ودرجاتهم وكل ما يتبع هذه الجهات من أراضي ومباني ومنشآت وآلات وأدوات وأجهزة وحيوانات وخلافه، وهذه الجهات هي: مصلحة الزراعة، مصلحة البساتين عدا مراقبة الرعاية البستانية، مصلحة وقاية المزروعات، مصلحة الاقتصاد الزراعي، المجموعة النباتية بمصلحة الثقافة الزراعية، الإدارة العامة للأراضي، الإدارة العامة للإنتاج الحيواني، مركز بحوث التناسليات، مراقبة تسجيل ومتابعة البحوث. وغير ذلك من الجهات التابعة لوزارة الزراعة التي يرى المركز في ضمها إليه ما يخدم أغراضه..."، كما تبين لها أن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩) لسنة ١٩٨٣ في شأن مركز البحوث الزراعية تنص على أن: "مركز البحوث الزراعية مؤسسة علمية وإرشادية فى حكم القانون رقم (٦٩) لسنة (١٩٧٣) المشار إليه، يتمتع بالشخصية الاعتبارية ويتبع وزير الزراعة. ويهدف المركز إلى تنمية الثروة الزراعية عن طريق إجراء البحوث والدراسات في شتى الميادين المتعلقة بالأراضي والمياه والقطن والحاصلات الحقلية والبستانية ومنتجاتها وبحوث المحاصيل السكرية والآفات والأمراض التي تصيب الحاصلات الزراعية ووقاية النبات والإنتاج الحيواني والصحة الحيوانية والهندسة الزراعية الآلية والاقتصاد الزراعي والإرشاد الزراعى وغير ذلك مما يؤدي إلى النهوض بالإنتاج الزراعي وفق خطة التنمية المقررة في قطاع الزراعة وله فى سبيل ذلك الاختصاصات الآتية:.... ٥- الإشراف على إدارة جميع محطات البحوث الزراعية وما يتبع المركز من مزارع وإجراء التجارب في الوحدات الزراعية ولدى الهيئات الأخرى والزراع".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما استقر عليه إفتاؤها - أن القانون المدنى تعرض فى المادتين (٨٧) و(٨٨) لأحوال تخصيص المال العام للنفع العام وانتهاء هذا التخصيص وفقده صفته كمال عام، وقضى بأن يكون التخصيص أو الإنهاء بقانون، أو مرسوم، أو قرار من الوزير المختص، أو بالفعل، وحظر التصرف فى الأموال العامة، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم، أى اعتبرها خارجة عن نطاق التعامل والتملك، والمال العام

وفقاً لهاتين المادتين 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 الحقيقي لفكرة الدومين العام 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، ومن هنا فإن تخصيص المال للمنفعة العامة متى تم بأداة قانونية ما، فلا يجوز إنهاء تخصيصه للمنفعة العامة بغير تلك الأداة التي تم التخصيص بمقتضاها أو بأداة تعلوها في مدارج المشروعية التزاماً بقاعدة توازي الأشكال حتى يستوي إنهاء التخصيص للمنفعة العامة صحيحاً، وموافقاً لأصوله الحاكمة، وإلا كان فاقداً لسنده من القانون.

كما استظهرت- وعلى ما استقر عليه افتاؤها- أن الأصل في ملكية الدولة أنها ملكية عامة تتغيا فيها إدارة المرافق العامة التي تضطلع بأعبائها، وأن نقل الانتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام يكون بنقل التخصيص والإشراف على هذه الأموال، ولا يعد ذلك من قبيل النزول عن أملاك الدولة أو التصرف فيها، وترخص فيه الجهة التي لها الإشراف الإداري على هذه الأموال بما لا يجوز معه لأية جهة أخرى لا ولاية لها على هذه الأموال أن تتدخل من تلقاء نفسها بتقرير أو إنهاء التخصيص أو تغيير وجه النفع العام، والأصل أن نقل الانتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل لأنه لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أعد له، واستثناءً من ذلك يكون للجهة العامة أن تقرر أن يكون الانتفاع بالمال العام في الغرض الذي أعد له بمقابل، شريطة أن يكون أداء هذا المقابل مرهوناً بموافقة الجهة المستفيدة، وتسري على ذلك القواعد العامة في العقود ويكون مصدر الالتزام بالمقابل موافقة الجهة المنقول إليها الإشراف على المال العام على أداء هذا الالتزام.

وحيث إنه لما كان ما تقدم وكان الثابت بالأوراق أن قرار رئيس الجمهورية رقم (١٤٤٥) لسنة ١٩٦٧ قضى بإلحاق بعض إدارات الهيئة الزراعية المصرية- ومن بينها مزرعة بهتيم- بوزارة الزراعة ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٤٢٥) لسنة ١٩٧١ بإنشاء مركز البحوث الزراعية وعدد الجهات التي تنقل من وزارة الزراعة وأجاز نقل غيرها من الجهات اللازمة لخدمة المركز وأغراضه وأكد قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩) لسنة ١٩٨٣ في شأن مركز البحوث الزراعية

إشراف المركز على إدارة جميع محطات البحوث الزراعية وهو ما يعد تخصيصاً للنفع العام وإشراف المركز على هذه المحطات، وحيث إن المساحة محل قرار الاستيلاء الصادر من محافظ القليوبية مخصصة للنفع العام بحسبان ما يقوم على تحقيقه مركز البحوث الزراعية على وفق القرار الجمهوري الصادر بإنشائه - والذي تتبعه محطة البحوث الزراعية ببهتيم- من أغراض بحثية للنهوض بالإنتاج الزراعي تتصل في مجموعها بالنفع العام فإنه لا يجوز تغيير هذا الوجه من وجوه النفع العام ولو لغرض نفعي عام آخر بغير تلك الأداة التي رصدته ابتداءً لخدمته أو بأداة تعلوه في مدارج المشروعية التزاماً بقاعدة توازي الأشكال.

ولا ينال من ذلك ما ذكرته المحافظة من أن المساحة محل قرار الاستيلاء رقم (٥٧١) لسنة ٢٠١٠ ليست ملكاً لمركز البحوث الزراعية وتعد من أملاك الدولة الخاصة التابعة للهيئة العامة للإصلاح الزراعي وذلك لخلو الأوراق من ثمة دليلٍ يثبت ملكية هذه المساحة للهيئة العامة للإصلاح الزراعي كما لا ينال من ذلك أيضاً ما ذكرته من وجود علاقة إيجارية بين الهيئة ومركز البحوث الزراعية على تلك المساحة إذ لم يثبت ذلك من الأوراق، ومما يؤكد ذلك كتاب الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي- الصادر لصالحه قرار الاستيلاء- الموجه إلى مركز البحوث الزراعية بغية الموافقة على تخصيص قطعة أرض بمحطة البحوث ببهتيم لإقامة محطة صرف صحي عليها، حيث رفض مركز البحوث الزراعية هذا الطلب بحسبان أن الأرض مخصصة لتحقيق أهداف المركز بحكم تخصيصها للنفع العام ولا يجوز استخدامها في غير ذات الغرض المخصصة من أجله وهو ما يثبت ملكية المركز لمزرعة بهتيم لاسيما وقد أقرت بتلك الملكية محافظة القليوبية ذاتها على وفق ما سطرته بالمادة الأولى من قرار الاستيلاء من أن المساحة المستولى عليها تقع بحوض سليم باشا نمرة (٢٢) "ملك" محطة البحوث الزراعية زمام بهتيم وأخيراً فإن الهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي والتي زُعم ابتداء أن قرار الاستيلاء صدر لصالحها قد أفصحت بكتابها المؤرخ ٢٠١٢/٢/٢٨ الموجه لإدارة الفتوى المختصة بأنها لا تقوم بتنفيذ أية مشروعات في إطار الموقع المذكور لكون منطقة بهتيم تقع إدارياً بنطاق يتبع الجهاز التنفيذي لمياه الشرب والصرف الصحي وهو يؤكد عدم مشروعية قرار الاستيلاء المؤقت الصادر من محافظ القليوبية من جميع الوجوه بحسبانه إنهاءً لتخصيص مال رصد لمنفعة عامة بغير ذات الأداة التي رصدته ابتداءً لهذا الغرض.

كما لا ينال من ذلك ما استشهدت به محافظة القليوبية من سبق صدور افتاء في الملف رقم (٣٨٠٧/٢/٣٢) بجلسة ٢٠٠٧/٧/٤ حيث إن المساحة التي صدر بشأنها الفتوى المستشهد بها

تختلف عن المساحة محل النزاع الماثل وتختلف في ظروف تخصيصها للمركز عن قطعة الأرض الماثلة حيث لم يثبت وجود علاقة إيجارية كما في النزاع السابق وهو ما يتعين الالتفات عن هذا الاستشهاد لوروده في غير محله.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعية قرار محافظ القليوبية رقم (٥٧١) لسنة ٢٠١٠، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠/١٠/٢٠١٤

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
عصام الدين عبد العزيز جاد الحق
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

احمد/