بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٢٧٩
بتاريخ:	٢٠١٨/ ٢ /٢٦

ملف رقم: ٧١٠/٦/٨٦

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الآثار

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٧٠٠٩) المؤرخ ٢٠١٧/٥/٢ بشأن الملاحظات التي أبداها الجهاز المركزي للمحاسبات حيال الوحدة الإنتاجية للنماذج الأثرية بالمجلس الأعلى للآثار، والمتعلقة بتقديم إهداءات لمجلس الوزراء، والمدرسة المتحفية بركن حلوان، ومدرسة الوعى الأثرى بالمتحف المصرى خلال العام المالى ٢٠١٥/٢٠١٦ بمبلغ (١٠٣١٥٥) مائة وثلاثة آلاف ومائة وخمسة وخمسين جنيهًا دون الحصول على موافقة اللجنة المالية بوزارة المالية بالمخالفة لأحكام اللائحة المالية للموازنة والحسابات.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه لدى قيام الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص مستندات الوحدة الإنتاجية للنماذج الأثرية ذات الطبيعة الخاصة لإنتاج، وتسويق النماذج والمستنسخات الأثرية بالمجلس الأعلى للآثار عن الفترة من يوليو ٢٠١٥، حتى يونيو ٢٠١٦، تبين قيام الوحدة بتقديم إهداءات لمجلس الوزراء، والمدرسة المتحفية بركن حلوان، ومدرسة الوعى الأثرى بالمتحف المصرى التابعتين للمجلس الأعلى للآثار خلال تلك الفترة بمبلغ (١٠٣١٥٥) مائة وثلاثة آلاف ومائة وخمسة وخمسين جنيهًا دون الحصول على موافقة اللجنة المالية بوزارة المالية، وبعرض المناقضة المشار إليها على مجلس إدارة المجلس الأعلى للآثار طلب عرض الأمر على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لإبداء الرأى فى مدى صحة المناقضة، الأمر الذى طلبتم معه الرأى من الجمعية العمومية.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٤ من فبراير عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٨ من جمادى الأولى عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدنى تنص على أن: "تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، وأن المادة (٨٨) منه تنص على أن: "تفقد الأموال العامة صفتها 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". وأن المادة (١) من القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ بشأن قواعد التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة تنص على أنه: "يجوز التصرف بالمجان فى مال من أموال الدولة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل، إلى أى شخص طبيعى، أو معنوى، بقصد تحقيق غرض ذى نفع عام. ويكون التصرف أو التأجير بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة اللجنة المالية بوزارة الخزانة. ويصدر بالتصرف أو التأجير قرار من رئيس الجمهورية إذا جاوزت قيمة المال المتنازل عنه ألف جنيه، ومن الوزير المختص إذا لم تجاوز القيمة القدر المذكور".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الأصل فى ملكية الدولة، أو وحداتها المحلية، أو مصالحها، أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيا منها إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها، وأن الانتفاع بالمال العام يكون بدون مقابل؛ لأنه لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أعد له. ويتم رصد المال للمنفعة العامة بالفعل، أو بمقتضى قانون، أو مرسوم، أو قرار من الوزير المختص. كما يكون نقل الانتفاع بالمال العام بين أشخاص القانون العام بنقل الإشراف الإدارى على هذه الأموال – كأصل عام – بدون مقابل، ولا يُعدُّ ذلك من قبيل النزول عن أموال الدولة، أو التصرف فيها، إنما هو نقل للتخصيص من وجه من وجوه المنفعة العامة إلى وجه آخر من هذه الوجوه، وأن مفهوم المال العام يختلف من حيث الطبيعة عن مفهوم المال الخاص؛ لأن المال العام ليس مملوكًا للدولة بالسلطات ذاتها التى تملكها هى، أو الأفراد بالنسبة لمالهم الخاص؛ لأن المال العام خارج عن إطار التعامل بموجب تخصيصه للمنفعة العامة ويد الدولة تُعدُّ أقرب إلى يد الأمانة والرعاية منها إلى يد التصرف والاستغلال، وذلك حتى تنتهي صفته كمال عام بانتهاء تخصيصه لأى من وجوه المنفعة العامة بموجب سند قانونى، أو بالفعل.

كما استظهرت الجمعية مما تقدم – حسبما استقر عليه إفتاؤها – أن القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه إنما ينظم أحوال التصرف بالمجان فى أموال الدولة بمعناها العام الشامل الذى يتناول الوزارات والمصالح والأجهزة والأشخاص الاعتبارية العامة التى تقوم على المرافق العامة، الثابتة، أو المنقولة، أو تأجير هذه الأموال بإيجار اسمى، أو بأقل من أجرة المثل، وذلك إلى شخص طبيعى، أو اعتبارى، بشرط أن يكون القصد منه تحقيق غرض ذى نفع عام، وبعد اتباع الإجراءات والضوابط التى ينص عليها، حفاظًا على هذه الأموال، وصونًا لها من العبث وسوء التصرف، حتى لا توجه إلا وجهة المنفعة العامة عند التصرف فيها. والمقصود بالتصرف بالمجان الذى ينظمه ذلك النص، هو اتجاه الإرادة إلى إحداث أثر قانونى، سواء بإنشاء حق، أو بتعديله، أو بإلغائه . ويترتب عليه إنشاء علاقة جديدة بين شخصين، المتصرف والمتصرف إليه، وهو ما يقتضى تعدد أشخاص العلاقة التى ترتبط به، وهم فى هذا الصدد، الدولة بمعناها العام الشامل آنف الذكر والمتصرف إليه، فإذا لم يكن هناك غير شخص واحد، فإن التصرف فى أموال الدولة بالمجان لا يقوم، ومن ثم فإن الإجراءات التى من شأنها نقل الإشراف على مال من أموال الدولة من جهة إلى أخرى داخل نطاق الشخص الاعتبارى العام تكون غير منطوية على أى تصرف قانونى، مما يخضع لأحكام القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ المشار إليه.

يدعم ذلك، أن الهدف المقصود من التصرف، وفقًا لأحكام هذا القانون، هو تحقيق المنفعة العامة، الأمر الذى يفصح عن غرض المشرع فى أن يكون التصرف صادرًا للهيئات الخاصة، أو الأفراد، وإلا كان شرط تحقيق المنفعة العامة تزيدًا، أو نافلة يتنزه عنها المشرع؛ لأن أشخاص القانون العام فى الأصل إنما تستهدف المنفعة العامة.

وترتيبًا على ذلك، فإن التصرف فى العقارات والمنقولات الذى يتم بين الأشخاص الاعتبارية العامة وبين الدولة والأشخاص الإدارية العامة المحلية والمرفقية لا يخضع لأحكام القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ سالف البيان؛ لأن أحكامه لا تمتد إلى تخصيص أموال الدولة، ثابتة كانت، أو منقولة، لجهة من الجهات الحكومية، أو وحدات الإدارة المحلية، أو الهيئات العامة، أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ويقع ذلك أولى وأوجب إذا كان هذا التخصيص، أو نقل الأموال بين الوزارات المختلفة وأجهزة الدولة التى لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، إذ إنها جميعًا لا تعدو أن تكون جزءًا من الشخص الاعتبارى العام، وهو الدولة.

ولما كان ما تقدم، وكان تصرف الوحدة الإنتاجية للنماذج الأثرية بالمجلس الأعلى للآثار فى بعض منتجاتها من النماذج والمستنسخات الأثرية قد تم لكل من مجلس الوزراء، والمدرسة المتحفية بركن حلوان، ومدرسة الوعى الأثرى بالمتحف المصرى التابعتين للمجلس الأعلى للآثار، ومن ثم فإن هذا التصرف يكون غير خاضع للأحكام والإجراءات التي نظمها المشرع فى القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ بشأن قواعد التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة، مما لا محل معه لتطلب موافقة اللجنة المالية بوزارة المالية على هذا الإهداء، وبذلك تغدو ملاحظة الجهاز المركزى للمحاسبات في هذا الصدد غير قائمة على صحيح سندها.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم صحة مناقضة الجهاز المركزي للمحاسبات في الحالة المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٦ / ٩ / ٢٠١٨

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/