بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٧٠٣
بتاريخ:	١ / ١١ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٤٢٣٨/٢/٣٢

السيد المهندس/ محافظ بنى سويف

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٦٤٢٨) المؤرخ ٢٠١٣/٦/٤، بشأن النزاع القائم بين الوحدة المحلية لمركز ومدينة بنى سويف ومديرية التربية والتعليم ببنى سويف، بخصوص تعدي الوحدة المحلية على جزء من مساحة أرض المزرعة التدريبية التابعة لمدرسة بنى سويف الثانوية الزراعية، وذلك بردمها، ثم ضمها إلى مركز شباب العبور المجاور للمدرسة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ١٩٩٧/١١/١ صدر قرار وزير التربية والتعليم رقم (١٩) لسنة ١٩٩٧ بالاستيلاء المؤقت لمصلحة مديرية التربية والتعليم بمحافظة بنى سويف على كامل مساحة أرض المزرعة التدريبية لمدرسة بنى سويف الثانوية الزراعية، والبالغ إجمالى مساحتها (١٨ س، و ١٤ ط، و ٢٢ ف)، والكائنة بزمام نزلة (أبو سليم) ببندر بنى سويف بمحافظة بنى سويف، وأعقب ذلك صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٣٥٤) لسنة ١٩٩٩ باعتبار مشروع المزرعة التدريبية المشار إليه من أعمال المنفعة العامة، والاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على أرض المزرعة، والبالغ مساحتها ستة وعشرين فدانًا وواحدًا وعشرين قيراطًا، وما عليها من مبانٍ، وتم نشر هذا القرار فى الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠ من يناير عام ٢٠٠٠، حيث أدت وزارة التربية والتعليم (الهيئة العامة للأبنية التعليمية) كامل قيمة التعويضات المستحقة لملاك تلك الأرض.

وبتاريخ ٢٠٠٩/٦/٣ أشر السيد/ محافظ بنى سويف بالموافقة على طلب رئيس مجلس إدارة مركز شباب العبور، الكائن بجوار المدرسة آنفة الذكر، بضم قطعة أرض مساحتها (٢٩٢٥) مترًا مربعًا تقريبًا إلى المركز، بغرض توسعة الملاعب. وبتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٣ وافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على ضم تلك

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

المساحة لمركز شباب العبور. وبتاريخ ٢٠٠٩/٨/٢١ أشر السيد/ محافظ بنى سويف بالموافقة – مع اتخاذ إجراءات مخاطبة وزارة التربية والتعليم- على طلب رئيس مجلس إدارة المركز المشار إليه تخصيص تلك المساحة للمركز بنظام نقل الأصول، وهو ما وافق عليه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بتاريخ ٢٠٠٩/٨/٢٧. وبجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٤ قرر المجلس التنفيذى للمحافظة عدم الممانعة من الموافقة على ذلك الطلب بعد موافقة السيد/ وزير التربية والتعليم، والجهات المعنية على استقطاع تلك المساحة من أرض المدرسة وتخصيصها لمركز شباب العبور؛ وردًا على كتاب المحافظة لمديرية التربية والتعليم فى هذا الخصوص، ورد إلى المحافظة بدءًا من ٢٠٠٩/١١/٥ كتب المديرية بالإفادة بعدم الموافقة على طلب مركز شباب العبور آنف الذكر، لعدة أسباب، منها أن هذه الأرض ملك وزارة التربية والتعليم بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه، وأن العملية التعليمية فى المدارس الثانوية الزراعية تقوم- بحسب الأصل- على التدريبات العملية، والتى لا تستطيع المدرسة بدونها الوفاء بالتزاماتها التعليمية، وأن من شأن نقص مساحة المزرعة المشار إليها عن المساحة المحددة بقرار وزير التربية والتعليم رقم (٣١٨) لسنة ١٩٧٠ التأثير سلبًا على أداء التدريبات العملية، وعلى العملية التعليمية والإنتاجية بالمدرسة. بيد أنه بتاريخ ٢٠٠٩/١١/١ تم ردم مساحة من أرض تلك المزرعة، بواسطة أجهزة ومعدات الوحدة المحلية لمركز ومدينة بنى سويف، منها طريق تم إنشاؤه لربط عزبة على راغب بالطريق الدائرى بعرض (١٥) مترًا، وطول (٢٥٢) مترًا، مما أدى إلى عزل باقى المساحة التى تم ردمها، والتى تبلغ (٢٩٢٥) مترًا مربعًا تقريبًا، عن أرض المزرعة، وأعقب ذلك بناء مركز شباب العبور سور من البلوك الأبيض حول المساحة المذكورة أخيرًا، نتج عنه ضمها للمركز؛ وإزاء رفض وزارة التربية والتعليم (مديرية التربية والتعليم بمحافظة بنى سويف، والهيئة العامة للأبنية التعليمية) الموافقة على الإجراءات سالفة الذكر التى اتخذتها المحافظة بخصوص أرض المزرعة المشار إليها، أو على أعمال الردم التى قامت بها الوحدة المحلية لمركز ومدينة بنى سويف للمساحة المذكورة، وطلب الوزارة استرداد تلك المساحة، مع رد الشيء إلى أصله؛ طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونُفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٥ من أكتوبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٥ من صفر عام ١٤٣٩ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدني تنص على أن: "١- تُعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي تكون مُخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. ٢-..."، وأن المادة (٨٨) منه تنص 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 خُصصت تلك الأموال للمنفعة العامة"، وأن المادة (٢) من قانون

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها. وذلك فيما عدا المرافق القومية، أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، وتُحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشاءها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشاءها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن الأصل في ملكية الدولة، أو وحداتها، أو مصالحها، أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيا منها إدارة المرافق العامة التي تضطلع بأعبائها، وأن الانتفاع بالمال العام لا يخرج عن كونه استعمالاً للمال العام فيما أُعِدَّ له، ويكون نقل الانتفاع بين الجهات الإدارية بنقل الإشراف الإداري عليه، ونقل تخصيصه 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 التي تملكها الدولة، أو الأفراد بالنسبة لما يملكونه ملكية خاصة، إذ هو خارج إطار التعامل بموجب تخصيصه للمنفعة العامة ويد الدولة عليه أقرب إلى يد الأمانة والرعاية منها إلى يد التصرف والاستغلال وذلك حتى تنتهي صفته كمال عام بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة بموجب سند قانوني، أو بالفعل، إذ إن المال العام يتبع التخصيص نشأة وتغييرًا وانقضاءً، وأن لوحدات الإدارة المحلية الحق في الإشراف والرقابة على المرافق ذات الطابع المحلي، وتلتزم بالمحافظة على أموال الدولة الخاصة والعامة وحمايتها من التعديات.

واستعرضت الجمعية العمومية، ما استقر عليه إفتاؤها من أن الأصل في ملكية الدولة لأموالها ملكية عامة هو حاجتها لاستخدام هذه الأموال في إدارة المرافق العامة التي تضطلع بأعبائها، سواء أكانت هذه المرافق محض تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، كالوزارات، أو كانت أشخاصًا اعتبارية، كالهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية؛ إذ إن كلاً منها لا يعدو أن يكون جزءًا، أو عنصرًا من الكيان القانوني العام للدولة، وانطلاقًا من ذلك، فإن قيام الدولة بتخصيص جانب من أموالها لأيٍّ من هذه المرافق لاستخدامها في تحقيق غرضها، سواء بمناسبة إنشائه، أو في تاريخ لاحق لهذا الإنشاء، إنما يتم دون مقابل، وكذلك الحال بالنسبة إلى إسناد إدارة، أو استغلال، أو التصرف في بعض من أموال الدولة لمرفق معين من المرافق المشار إليها، وفق ما تراه الدولة محققًا للمصلحة العامة ؛لأن كل ذلك لا يخرج عن كونه ترتيبًا، وتنظيمًا لتلك المرافق، واستعمالاً للمال العام فيما أُعدَّ له، ولا يُعدُّ التخصيص المشار إليه من الدولة للمرافق العامة المذكورة، بالنسبة إلى الأموال العامة، أو نقل الانتفاع بأي منها إلى أي من الأشخاص العامة المذكورة من قبيل النزول عن أموال الدولة، أو التصرف فيها، ذلك أنه لا يصح القول بتعدد الدومين العام استنادًا إلى المادة (٨٧) من القانون المدني؛ لأن هذه

المادة وردت بشأن تحديد صفة المال العام المخصص للمنفعة العامة، سواء أكان تحت يد الدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، بل إن نصوص القانون المدنى تعين على القول بوحدة الدومين العام، فالمادتان (٨٧)، و(٨٨) حين تعرضتا لأحوال تخصيص المال للمنفعة العامة، أو انتهاء هذا التخصيص، وفقد صفته كمال عام، قضتا بأن يكون التخصيص، أو الانتهاء بقانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو قرار من الوزير المختص، أو بالفعل. وفى مقام إعمال هاتين المادتين، فإن أدوات تخصيص المال المملوك للدولة للمنفعة العامة، أو انتهاء هذا التخصيص بعمل قانونى، تنحصر فى قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو قرار وزاري، وهى أدوات لا تصدر إلا عن الحكومة، وهو ما يعنى انفراد الدولة بملكية الدومين العام، ولو كانت تحت يد غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ومن ثم يلزم التنبيه بأن نقل الانتفاع بأموال الدولة المملوكة لها ملكية عامة بين أشخاص القانون العام، إن لم يجره الكيان القانونى العام – وهو الدولة – بموجب قانون، أو قرار من رئيس مجلس الوزراء، بما له من ولاية طبقًا للمادة (١٧١) من الدستور، أو يجره الوزير المختص فى نطاق التقسيم الإدارى الذى يقوم عليه فى حدود القانون، إن لم يتم إجراؤه بأى من هذه الأدوات، فإن الجهة الإدارية المخصص لها المال العام، أو التى تنتفع به، والجهة الإدارية التى لها سلطة الإشراف الإدارى على الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، إنما تترخص فى إجراء هذا النقل– حسبما تراه محققًا للمصلحة العامة– كما أنها تترخص فى حالة الموافقة عليه فى تحديد المقابل الذى تحصل عليه لقاء ذلك، فتغيير وجه المنفعة العامة، سواء أتم بمقابل، أو بدون مقابل، لا يجوز إنهاؤه إلا بعمل قانونى حسبما حدده المشرع، طبقًا لما سبق بيانه، أو بفعل يصدر عن الجهة صاحبة الحق فى هذا المال، بحسبانها صاحبة الاختصاص الأصيل فى هذا الشأن، بما لا يجوز معه لأية جهة أخرى القيام بذلك، أو غصب سلطة تلك الجهة فى الانتفاع بالمال العام، أو فى إدارة، أو استغلال، أو التصرف فى الأموال التى ناط بها المشرع القيام على شئونها، أو إسباغ وصف المال العام على مال لا تملكه، إذ إن ذلك من سلطة الجهة الإدارية التى يتبعها، أو يخصص لها هذا المال. فوصف الجهة بأنها من أشخاص القانون العام لا يستنهض لها حقًا فى تقرير، أو نقل، أو إنهاء وجه المنفعة العامة للمال الخاضع لإشراف جهة عامة أخرى، أو تجاوز سلطة الإدارة والاستغلال والتصرف المعقودة لجهة إدارية أخرى على بعض الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، حيث يجب أن يتم ذلك كله ممن يملكه، وباتباع الأداة القانونية الصحيحة، احترامًا لمبدأ سيادة القانون وخضوع الدولة بجميع تقسيماتها الإدارية له، باعتباره الحاكم والمحدد لنطاق جميع أعمال وتصرفات الجهات الإدارية دون مغايرة فى هذا الأمر بين صدور قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو من الوزير المختص بالتخصيص، وبين التخصيص بالفعل؛ لأن التخصيص بالفعل لا يعنى بأى حال الخروج على مبادئ المشروعية. فكما يجب أن يكون قرار التخصيص للمنفعة العامة صادرًا عن مختص، يتعين أن يكون التخصيص بالفعل قد تم من مختص أيضًا، فإذا ارتضت الجهة الإدارية المخصص لها المال

مجلس الدولة

العام ،أو المسند إليها إدارة، واستغلال، والتصرف فى المال المملوك للدولة ملكية خاصة الذى تقوم عليه، تخصيص هذا المال لجهة إدارية أخرى، واتفقت معها على مقابل لذلك، فإن هذا الاتفاق لا يُعدُّ بالنسبة إلى المال العام تأجيرًا، أو بيعًا، بل هو عقد انتفاع بمال عام تطبق عليه القواعد العامة فى العقود من ضرورة الالتزام بما انعقدت عليه إرادة الطرفين. وعلى ذلك فإن وضع اليد من إحدى الجهات الإدارية على مال غير مخصص لها، أو تابع لها قانونًا، لا يكسبها حقًا على الجهة المخصص لها المال، أو المشرفة عليه يحول بينها وبين إزالته، أو المطالبة بمقابل الانتفاع بالأموال التى جرى وضع اليد عليها، دون موافقة، أو إجازة منها، التزامًا بحدود المشروعية.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن القاعدة السابقة مقصورة على الأموال العامة المملوكة للدولة والأشخاص العامة بهذا الوصف ابتداءً، دون تلك التى نزعت ملكيتها من الأفراد لتحقيق غرض معين ذى منفعة عامة والتى لا تفقد صفتها كأموال عامة إلا بانتهاء الغرض الذى خصصت من أجله تلك الأموال للمنفعة العامة طبقًا لصريح نص المادة (٨٨) من القانون المدني، إذ إنه بانتهاء الغرض الذى نزعت الملكية من أجله تسترد الدولة سلطتها التقديرية فى إنهاء صفة المال العام، أو إعادة تخصيصه لغرض آخر ذى منفعة عامة ، طبقًا للقواعد العامة سالفة الذكر، والقول بغير ذلك يشكل انتهاكًا صارخًا لأحكام نزع الملكية للمنفعة العامة التى لم تقرر إلا استثناءً وفى حدود معينة مما يتعين معه الاقتصار على تلك الحدود وعدم مجاوزتها.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت أن الأرض المستطلع الرأى بشأنها تندرج ضمن الأرض المخصصة لوزارة التربية والتعليم بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٤٣٥٤) لسنة ١٩٩٩ آنف الذكر، الصادر باعتبار مشروع المزرعة التدريبية المشار إليها من أعمال المنفعة العامة، وإذ تضمنت المذكرة الإيضاحية لهذا القرار أن تقرير صفة المنفعة العامة لهذه الأرض تم بسبب حاجة الإدارة التعليمية الملحة لهذه المزرعة، ولعدم وجود أراضٍ بالمنطقة تصلح لاستخدامها مزرعة تدريبية للمدرسة المذكورة، فإنه كان يتعين على محافظة بنى سويف، والوحدة المحلية لمركز ومدينة بنى سويف احترام الغرض الذى نُزِعت ملكية هذه الأرض من أجله، والذى ما آنفك قائمًا، وعدم مجاوزته إلى تحقيق غرض آخر، ولو استهدفت به تحقيق غرض ذى منفعة عامة، إذ إن إتاحة الفرصة للشباب بمركز شباب العبور من خلال توسعة ملاعبه، ولئن كان يُعَدُّ مصلحة عامة، إلا أنه لا يرجُح المصلحة العامة المذكورة أولاً؛ لأن العملية التعليمية قائمة بالفعل، كما لا يتأتى بلوغ المصلحة المستهدفة من توسعة تلك الملاعب من خلال سلوك سبيل الافتئات على الأرض المخصصة لجهة أخرى بالمخالفة للأحكام القانونية الصحيحة، واجبة الاتباع. كما أن إنشاء الطريق الذى يربط عزبة على راغب بالطريق الدائرى بعرض (١٥) مترًا، وطول (٢٥٢) مترًا، إن كانت تُمليه ضرورة تخطيطية تفرض إنشاءه فى

هذا المكان- دون غيره- كان يجب أن يتم فى إطار الحرص على المحافظة على استمرار أداء المزرعة التدريبية المشار إليها الدور المنوط بها، وذلك بالتنسيق مع الجهة المخصصة لها هذه الأرض، واتخاذ الإجراءات المقررة قانونًا لتعديل تخصيص المساحة المستخدمة فى هذا الطريق للوحدة المحلية المشار إليها، حال انتفاء أى خيارات أخرى، الأمر الذى لا دليل عليه.

ولما كان ذلك، وكان الثابت أن الوحدة المحلية لمركز ومدينة بنى سويف تعدت على جزء من أرض المزرعة التدريبية التابعة لمدرسة بنى سويف الثانوية الزراعية، وذلك بالردم، وإنشاء طريق يربط عزبة على راغب بالطريق الدائرى، وعزل مساحة (٢٩٢٥) مترًا مربعًا تقريبًا عن أرض المزرعة، تم ضمها لمركز شباب العبور، وذلك بدون ترخيص، أو موافقة الجهة المخصصة لها هذه الأرض، ومن ثم فإنه يتعين إلزام الوحدة المحلية المشار إليها إزالة التعديات سالفة البيان، وتسليم الأرض لمديرية التربية والتعليم ببنى سويف.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى إلزام الوحدة المحلية لمركز ومدينة بنى سويف إزالة التعديات التي وقعت منها على جزء من أرض المزرعة التدريبية التابعة لمدرسة بنى سويف الثانوية الزراعية المملوكة لمديرية التربية والتعليم ببنى سويف، وتسليمها إلى المديرية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٠/ ١٠/ ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع