laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

| | |
|---|---|
| رقم التبليغ: | ١٨٢٦ |
| بتاريخ: | ١١ / ١٠ / ٢٠٢٠ |

ملف رقم: ٤٦١٨/٢/٣٢

**السيد الدكتور/ وزير السياحة والآثار**

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٥٩) المؤرخ في ٢٠١٧/١/١٦، بشأن النزاع القائم بين وزارة السياحة ووزارة الداخلية (نادى ضباط الشرطة بأسوان)، بخصوص إلزام الأخيرة بإزالة التعديات المقامة على الممرات الخدمية وسطح المبنى بالسوق السياحية بمحافظة أسوان.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه بتاريخ ٢٠٠٦/٥/١٨، ورد إلى وزارة السياحة كتاب وزير الداخلية المؤرخ في ٢٠٠٦/٥/١٥ بشأن طلب الموافقة على نقل ملكية المبنى الخاص بنادى ضباط الشرطة بأسوان إلى وزارة الداخلية نظرا لأهمية هذا المبنى في توفير أوجه الرعاية الاجتماعية لضباط الشرطة وأسرهم بأسوان، وبتاريخ ٢٠٠٩/١١/١٢ تحرر محضر اجتماع اللجنة المشتركة من وزارة السياحة ومديرية أمن أسوان لتسليم مبنى نادى الشرطة الكائن بالسوق السياحية المملوكة لوزارة السياحة بمحافظة أسوان، وتضمن محضر التسليم تسليم مبنى النادى من وزارة السياحة إلى وزارة الداخلية دون نقل ملكية الأرض المقام عليها النادى مع التزام مديرية أمن أسوان مستقبلا بالحدود القائمة للمبنى وعدم التعدى على الأرض المجاورة لمبنى النادى والالتزام بحدود سطح النادى، وبتاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٩ صدر قرار وزير السياحة رقم (١٣٤٤) لسنة ٢٠١٥ بتشكيل لجنة من وزارة السياحة، ووزارة الداخلية، ومحافظة أسوان لترسيم الحدود الفاصلة بين نادى الشرطة والسوق السياحية المملوكة لوزارة السياحة بمحافظة أسوان، وبتاريخ ٢٠١٦/٥/١١ تحرر محضر اجتماع اللجنة المشكلة بقرار وزير السياحة المشار إليه، والذى تضمن أنه بمعاينة الموقع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

laa-eg.com



على الطبيعة تبين أن السطح المستغل بمعرفة نادى ضباط الشرطة بطول ٦٣,٥ مترًا بعروض مختلفة يزيد على سطح مبنى النادى، وأنه لا يوجد للسطح المذكور مدخل سوى من مبنى النادى، وكذلك الممر الخدمى الخلفى للمبنى، ويوجد بالممر المُتعدّى عليه من نادى ضباط الشرطة منشآت عبارة عن حديقة أطفال ومسجد ومخزن للبضائع مستغلة بمعرفة نادى ضباط الشرطة، وينتهى الممر على الشارع الغربى بمحل مؤجر للغير بمعرفة نادى ضباط الشرطة لتجارة أجهزة المحمول، وأن تعدى نادى ضباط الشرطة على الممر الخدمى الخلفى للمبنى لا يؤثر في الحركة في ممرات السوق السياحية، وخلصت اللجنة المشار إليها إلى أنه في حالة احتياج نادى ضباط الشرطة للأماكن المستغلة بمعرفة النادى بسطح مبنى السوق السياحية، والممر الخلفى للنادى، والمُتعدّى عليه بمعرفة نادى ضباط الشرطة وغير المدرجين بمحضر التسليم المؤرخ في ٢٠٠٩/١١/١٢، فإنه يتعين على وزارة الداخلية مخاطبة وزارة السياحة لاتخاذ اللازم نحو تقنين الوضع القائم، وبتاريخ ٢٠١٦/٦/١٤ ورد إلى وزارة السياحة كتاب وزير الداخلية المؤرخ ٢٠١٦/٥/٣١ بطلب التوجيه نحو تقنين الوضع القائم في ظل احتياج النادى للمرافق الخدمية المُقامة بسطح المبنى لكونها متممة لمبنى النادى، وكذلك الممر الخلفى باعتباره حرمًا أمنيا للنادى بوصفه منشأة شرطية، وإزاء رفض وزارة السياحة تقنين الوضع القائم، طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٢ من سبتمبر عام ٢٠٢٠م، الموافق ٢٤ من المحرم عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدنى تنص على أن: "١- تعتبر أموالا 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. 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، 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 (١٤٧) منه تنص على أن: "(١) العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التى يقررها القانون..."، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "(١) يجب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢-...".

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢١٦٦٣

laa-eg.com



واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم- وحسبما استقر عليه إفتاؤها- أن الأصل فى ملكية الدولة لأموالها ملكية عامة، هو حاجتها إلى استخدام هذه الأموال فى إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها، سواء أكانت هذه المرافق محض تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، كالوزارات، أم كانت أشخاصًا اعتبارية، كالهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية؛ إذ إن كلا منها لا يعدو أن يكون جزءًا، أو عنصرًا من الكيان القانونى العام للدولة. وانطلاقًا 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، وكذلك الحال بالنسبة إلى إسناد إدارة، أو استغلال، أو التصرف فى 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، واستعمالا للمال العام فيما أُعدَّ له. ولا يُعدُّ 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 استنادًا إلى المادة (٨٧) من القانون المدني؛ لأن هذه المادة وردت بشأن تحديد صفة المال العام المخصص للمنفعة العامة، سواء أكان تحت يد الدولة، أم 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 كمالٍ 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 إلى أن نقل الانتفاع بأموال الدولة المملوكة لها ملكية عامة بين أشخاص القانون العام، إن لم يُجْرِهِ الكيان القانونى العام- وهو الدولة- بموجب قانون، أو قرار من رئيس الجمهورية، أو يُجْرِهِ الوزير المختص فى نطاق التقسيم الإدارى الذى يقوم عليه فى حدود القانون- إن لم يتم إجراؤه بأى من هذه الأدوات- فإن الجهة الإدارية المُخصص لها المال العام، أو التى تنتفع به،

laa-eg.com



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 تم بمقابل، أو بدون مقابل، لا يجوز إنهاؤه إلا بعمل قانونى حسبما حدده المشرع- طبقًا لما سبق بيانه- أو بفعل يصدرعن 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 مالٍ لا تملكه، إذ إن ذلك من سلطة الجهة الإدارية التى يتبعها، أو يُخصص لها هذا المال، فوصف الجهة بأنها من أشخاص القانون العام لا يستنهض لها حقًّا 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 والمُحدد لنطاق جميع أعمال، وتصرفات الجهات الإدارية، فإذا ارتضت الجهة الإدارية المخصص لها المال العام، أو المُسنَد إليها إدارة، واستغلال، والتصرف فى المال المملوك للدولة ملكية خاصة الذى تقوم عليه، تخصيصَ 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 تُطبق عليه القواعد العامة فى العقود من ضرورة الالتزام بما انعقدت عليه إرادة الطرفين.

كما استظهرت الجمعية العمومية- وعلى ما جرى به إفتاؤها- أن الأصل فى ملكية الدولة، أو وحداتها، أو مصالحها، أو هيئاتها العامة أنها ملكية عامة تتغيّى منها إدارة المرافق العامة التى تضطلع بأعبائها، وأن الانتفاع بالمال العام لا يخرج عن كونه استعمالا للمال العام فيما أُعِدَّ له، ويكون نقل الانتفاع بين الجهات الإدارية بنقل الإشراف الإدارى 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 التى تملكها الدولة، أو الأفراد بالنسبة لما يملكونه ملكية

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٩٣٦٣

laa-eg.com



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 تنتهى صفته كمالٍ عام بانتهاء تخصيصه للمنفعة العامة بموجب سند قانونى، أو بالفعل، إذ إن المال العام يتبع التخصيص نشأة وتغييرًا وانقضاءً، وأن لوحدات الإدارة المحلية الحق فى الإشراف والرقابة على المرافق ذات الطابع المحلى، وتلتزم بالمحافظة على أموال الدولة الخاصة والعامة وحمايتها من التعديات.

واستظهرت الجمعية العمومية– وحسبما استقر عليه إفتاؤها– أن المشرع وضع أصلا من أصول القانون يُطبق فى العقود المدنية والإدارية على حد سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية، وفى مجال عقود الإدارة فإنها تخضع لقاعدة التحرر من الشكليات فيما لم يشترط المشرع فيه صراحة إجراء شكليًا معينًا فى إبرام عقد محدد، إذ يكفى التقاء إرادتي الإدارة والمتعاقد معها لقيام الرابطة التعاقدية.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من مطالعة تقرير اللجنة المشكلة بقرار وزير السياحة رقم (١٣٤٤) لسنة ٢٠١٥ المشار إليه، والمُوقع عليه من طرفى النزاع، وممثلي محافظة أسوان، أن اللجنة خلُصت إلى أن ثمة تعديات بسطح مبنى السوق السياحية، والممر الخدمى الخلفى لنادى ضباط الشرطة، تمت بمعرفة النادى المذكور، وأنه في حالة احتياج نادى ضباط الشرطة إلى الأماكن المُستغلة بمعرفة النادى بسطح مبنى السوق السياحية، والممر الخلفى للنادى، وغير المدرجين بمحضر التسليم المؤرخ في ٢٠٠٩/١١/١٢، فإنه يتعين على وزارة الداخلية مخاطبة وزارة السياحة لاتخاذ اللازم نحو تقنين الوضع القائم، ولما كان الثابت من محضر التسليم المؤرخ في ٢٠٠٩/١١/١٢ أنه تضمن تسليم مبنى النادى المذكور من وزارة السياحة إلى وزارة الداخلية دون نقل ملكية الأرض المقام عليها النادى مع التزام مديرية أمن أسوان مستقبلا بالحدود القائمة للمبنى وعدم التعدى على الأرض المجاورة لمبنى النادى والالتزام بحدود سطح النادى، وإذ خلُصت اللجنة المشار إليها إلى أن ثمة تعديات بسطح مبنى السوق السياحية، والممر الخدمى الخلفى لنادى ضباط الشرطة بالمخالفة لمحضر التسليم المؤرخ في ٢٠٠٩/١١/١٢، وذلك على النحو السالف بيانه، وإزاء رفض وزارة السياحة تقنين الوضع القائم؛ الأمر الذى يتعين معه إلزام

laa-eg.com



وزارة الداخلية (نادى ضباط الشرطة بأسوان) بإزالة التعديات المقامة على سطح مبنى السوق السياحية والممر الخدمى الخلفي للنادى.

**لـــذلـــك**

**انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى إلزام وزارة الداخلية (نادى ضباط الشرطة بأسوان) بإزالة التعديات المقامة على سطح مبنى السوق السياحية والممر الخدمى الخلفى للنادى، وذلك على النحو المبين بالأسباب.**

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

**تحريرًا في:** ١١ / ٥ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

**المستشار/**
**يسرى هاشم سليمان الشيخ**
**النائب الأول لرئيس مجلس الدولة**

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع