بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٠٢٨
بتاريخ:	٢٠١٧/٦/٦

ملفين ٤٣٠٦/٢/٣٢
رقمك: ٤٤٤٤/٢/٣٢

السيد اللواء/ وزير الداخلية
السيد الدكتور/ وزير الآثار

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب السيد اللواء/ وزير الداخلية الوارد برقم (٤٣٥) بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨، وعلى كتاب السيد الدكتور/ وزير الآثار رقم (٧٩٢٩) المؤرخ ٢٠١٥/٧/٨، بشأن النزاع القائم بين المجلس الأعلى للآثار (منطقة آثار الإسكندرية) ووزارة الداخلية بخصوص طلب الأخيرة استرداد مبلغ مقداره (٢٢٦٨٠٠) مائتان وستة وعشرون ألفًا وثمانمائة جنيهٍ.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن وزارة الداخلية أسندت إلى شركة سيزايم الهندسية عملية تنفيذ مشروع إنشاء قسم شرطة العطارين على أرض قسم الترحيلات الكائن بشارع سليمان رشدى أمام المسرح الرومانى بمحافظة الإسكندرية؛ فتم تسليم الموقع للشركة فى ٢٠١٠/٣/٧ حيث بدأت الشركة فى أعمال الحفر. وبتاريخ ٢٠١٠/٧/٢٧ ورد إلى الوزارة كتاب منطقة آثار الإسكندرية التابعة للمجلس الأعلى للآثار بطلب إيقاف العمل بالمشروع لإجراء أعمال الحفر والتنقيب عن الآثار بالموقع، على أساس أن أرض المشروع تقع على مسافة (٢٠) مترًا من منطقة المسرح الرومانى، وعلى مسافة (١٠٠) مترٍ من أرض الشرطة (٤٧) شارع سليمان يسرى من صفية زغلول التى عُثِرَ بها على معبد للإله باستت، فتم إيقاف العمل بالمشروع، وصرفت الوزارة للشركة مبلغًا مقداره (١٥٢٤٥١,٠٣) مائة واثنان وخمسون ألفًا وأربعمائة وواحد وخمسون جنيهًا وثلاثة قروشٍ قيمة المستخلصين رقمى (١)، و(٢) عن أعمال الحفر التى تمت قبل وقف العمل.

وبتاريخ ٢٠١٢/٦/١٣ اجتمعت - بموقع العملية - اللجنة المشكلة من ممثل عن كل من وزارة الداخلية واستشارى الوزارة ومنطقة آثار الإسكندرية والشركة المذكورة؛ لبحث معوقات استئناف العمل بالموقع، حيث تحرر محضر أعمال تضمن اتفاق اللجنة على استئناف العمل بدءًا من ٢٠١٢/٦/١٨ على أن توفر الجهة الطالبة (وزارة الداخلية) عدد (٢١) عاملًا للموقع يوميًا لتنفيذ أعمال الجس الأثرى من التاسعة صباحًا حتى الثالثة ظهرًا، بواقع خمسة أيام أسبوعيًا، وذلك بإرشاد الأثريين المختصين، إلى حين الانتهاء من أعمال التنقيب، بموجب إخطار مكتوب من الآثار، ثم ورد إلى وزارة الداخلية كتاب مدير عام آثار الإسكندرية بالإفادة بتعذر تحديد موعد إنهاء العمل بالموقع لظهور عناصر أثرية.

وإزاء طلب الشركة من وزارة الداخلية موافاتها بأجرة العمالة التى تم توريدها لأعمال الحفر والتنقيب خلال الفترة من ٢٠١٢/٦/١٦، حتى ٢٠١٢/١٢/٢٠، ومقدارها (٢٢٦٨٠٠) مائتان وستة وعشرون ألفًا وثمانمائة جنيهٍ، طالبت الوزارة منطقة آثار الإسكندرية أداء هذا المبلغ، فأفادت المنطقة بتعذر تحميل ميزانية وزارة الآثار به، كما أفادت بأنه لن يتم اتخاذ أى إجراءات للترخيص قبل الانتهاء من أعمال الجس الأثرى، فطلبت وزارة الداخلية من إدارة الفتوى لوزارات الداخلية والخارجية والعدل إبداء الرأى القانونى بشأن طلب المنطقة تحمل وزارة الداخلية تكاليف الحفر والتنقيب عن الآثار بالموقع المشار إليه. وبموجب كتابها رقم (٥٦١٩) المؤرخ ٢٠١٣/١٢/٨، خلصت الإدارة فى الملف رقم (٧/٥٥٠/٣/٤٠٠) إلى التزام منطقة آثار الإسكندرية بتحمل تلك التكاليف، وهو ذات ما خلصت إليه إدارة الفتوى لوزارات الثقافة والإعلام والسياحة والقوى العاملة بكتابها رقم (٧٣) المؤرخ ٢٠١٥/٢/١٠ فى الملف رقم (١١١٥/٣/٢٦) الموجه إلى وزارة الآثار، وبدراسة منطقة آثار الإسكندرية هاتين الفتويين، خلص رأيها إلى تعذر تنفيذهما، على أساس أن تنفيذهما من شأنه تحميل ميزانية وزارة الآثار مبالغ ضخمة لإجراء أعمال الجس لمواقع حفر الأساسات فى الأراضى المملوكة للغير، وهو ما يؤدى إلى التأثير على أعمال الحفر والتنقيب التى يجريها المجلس الأعلى للآثار فى الأراضى المملوكة، أو المخصصة له، كما يؤثر على أعمال ترميم الآثار، بالإضافة إلى أن المجلس خلص إلى عدم تحمله تكاليف الحفر والتنقيب التى تتم فى الأراضى المملوكة للغير، ومنها أراضى غرب، لذا طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٤ من مايو عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٧ من شعبان عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة الأولى من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون حماية الآثار، المعدلين بالقانون رقم (٣) لسنة ٢٠١٠، تنص على أن

"يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن حماية الآثار"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "فى تطبيق أحكام هذا القانون والقانون المرافق، يقصد بكل من الكلمات والعبارات التالية، المعانى المبينة قرين كل منها: الوزير: الوزير المختص بالثقافة. المجلس: المجلس الأعلى للآثار..."، وأن المادة (٥) من قانون حماية الآثار الصادر بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ تنص على أن: "مع مراعاة حكم المادة (٣٢) من هذا القانون، يختص المجلس دون غيره بشئون الآثار وكل ما يتعلق بها سواء كانت فى متاحفه أو مخازنه وفى المواقع والمناطق الأثرية أو فوق سطح الأرض أو فى باطنها أو فى المياه الداخلية أو الإقليمية المصرية أو أى أثر عثر عليه بطريق المصادفة، وكذلك البحث والتنقيب فى الأراضى حتى لو كانت مملوكة للغير..."، وأن المادة (٢٠) منه تنص على أن: "مع مراعاة الاشتراطات الخاصة التى تصدر من المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية بناء على عرض الوزير لا يجوز منح رخص للبناء فى الموقع أو الأراضى الأثرية. ويحظر على الغير إقامة منشآت أو ... فيها أو فى المنافع العامة للآثار أو الأراضى الداخلة ضمن خطوط التجميل المعتمدة. كما لا يجوز غرس أشجار بها أو قطعها أو رفع أنقاض منها أو أخذ أتربة أو أسمدة أو رمال أو إجراء غير ذلك من الأعمال التى يترتب عليها تغيير فى معالم هذه المواقع والأراضى إلا بترخيص من المجلس وتحت إشرافه. ويسرى حكم الفقرة السابقة على الأراضى المتاخمة التى تقع خارج نطاق المواقع المشار إليها فى الفقرة السابقة والتى تمتد حتى مسافة ثلاثة كيلو مترات فى المناطق غير المأهولة أو لمسافة يحددها المجلس بما يحقق حماية بيئة الأثر فى غيرها من المناطق. ويجوز بقرار من الوزير المختص بشئون الثقافة تطبيق أحكام هذه المادة على الأراضى التى يتبين للمجلس بناء على الدراسات التى يجريها احتمال وجود آثار فى باطنها ..."، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "مع مراعاة الاشتراطات الخاصة التى تصدر عن المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية للجهة المختصة - بعد أخذ موافقة المجلس - الترخيص بالبناء فى الأماكن المتاخمة للمواقع الأثرية داخل المناطق المأهولة. وعلى الجهة المختصة أن تضمن الترخيص الشروط التى يرى المجلس أنها تكفل إقامة المبنى على وجه ملائم لا يطغى على الأثر أو يفسد مظهره ويضمن له حرما مناسبا مع مراعاة المحيط الأثرى والتاريخى والمواصفات التى تضمن حمايته. وعلى المجلس أن يبدى رأيه فى طلب الترخيص خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه إليه وإلا اعتبر فوات هذه المدة قرارا بالرفض"، وأن المادة (٣٢) منه تنص على أن: "يتولى المجلس الكشف عن الآثار الكائنة فوق سطح الأرض، والتنقيب عما هو موجود منها تحت سطح الأرض وفى المياه الداخلية أو الإقليمية المصرية ...".

كما تبين للجمعية، أن المادة (٥) من اللائحة التنفيذية لقانون حماية الآثار الصادرة بقرار رئيس المجلس الأعلى للآثار رقم (٧١٢) لسنة ٢٠١٠ تنص على أن: "يشمل الاختصاص المنصوص عليه

بالمادة (٥) من القانون جميع المتاحف والمخازن والمواقع والمناطق الأثرية وما فى حكمها التابعة للمجلس أو الخاضعة لإشرافه، ويكون للمجلس الحق فى إجراء أعمال التنقيب والبحث الأثرى فى جميع الأراضى حتى ولو كانت مملوكة للغير بناء على الدراسات الأثرية التى يجريها ووفقا للإجراءات المنصوص عليها بتلك اللائحة"، وأن المادة (١٧٤) منها تنص على أن: "لا يجوز إصدار ترخيص البناء فى الأماكن المتاخمة للمواقع والمناطق الأثرية وما فى حكمها داخل المناطق المأهولة إلا بعد أخذ موافقة كتابية من المجلس وبعد العرض على اللجنة الدائمة المختصة حسب الأحوال"، وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٨٢) لسنة ١٩٩٤ بإنشاء المجلس الأعلى للآثار، تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة قومية تسمى "المجلس الأعلى للآثار"، تكون لها الشخصية الاعتبارية، ومقرها مدينة القاهرة، وتتبع وزير الثقافة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع فى قانون حماية الآثار المشار إليه عهد إلى المجلس الأعلى للآثار – دون غيره – الاختصاص بكل ما يتعلق بشئون الآثار، ومن ذلك البحث والتنقيب عنها فى الأراضى سواء أكانت مملوكة له، أو للغير، وفى هذه الحال يقع على عاتقه تحمل التكاليف المالية اللازمة للبحث والتنقيب، وحظر المشرع فى المادة (٢٠) من هذا القانون منح تراخيص بناء فى المواقع، أو الأراضى الأثرية، كما حظر بعض الأعمال، منها إقامة أية منشآت فيها، أو فى المنافع العامة للآثار، أو الأراضى الداخلة ضمن خطوط التجميل المعتمدة، إلا بترخيص من المجلس وتحت إشرافه، وكذلك الحال بالنسبة لأى أعمال يترتب عليها تغيير فى معالم تلك المواقع والأراضى، والأراضى المتاخمة لها والتى تمتد حتى مسافة ثلاثة كيلو مترات فى المناطق غير المأهولة، أو لمسافة يحددها المجلس بما يحقق حماية بيئة الأثر فى غيرها من المناطق. وأجاز المشرع للوزير المختص بشئون الثقافة – بقرار منه – تطبيق أحكام هذه المادة على الأراضى التى يتبين للمجلس بناء على الدراسات التى يجريها احتمال وجود آثار فى باطنها.

واستعرضت الجمعية ما استقر عليه إفتاؤها من أن الأصل العام المقرر بشأن مباشرة الاختصاصات، أنه متى حجز القانون لسلطة بذاتها ممارسة اختصاص معين، تعين عليها مباشرته، ويتأبى حائذ على جميع السلطات فى الدولة مباشرة هذا الاختصاص، إلا بناءً على تفويض من تلك السلطة يسمح به القانون، بحسبان أن ممارسة أية سلطة أخرى للاختصاص المحجوز قانونًا لسلطة معينة يمثل افتئاتًا على قواعد الاختصاص التى قدر المشرع أن تنظيمها على نحو معين يدرأ التداخل بين السلطات، ويحقق الضمانات، ويراعى تقابل المسئوليات والاختصاصات.

ولما كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق أن منطقة آثار الإسكندرية طلبت من وزارة الداخلية وقف أعمال إنشاء قسم شرطة العطارين فى الموقع آنف الذكر؛ لإجراء أعمال الجس الأثرى للبحث والتنقيب عن الآثار فى الموقع، وهو ما يندرج ضمن الاختصاص المعقود للمجلس الأعلى للآثار قانونًا، والذى يقع على عاتقه تحمل الأعباء اللازمة لمباشرته، وإذ خلا الاتفاق الذى أبرمه المختصون بوزارة الداخلية والمجلس الأعلى للآثار بتاريخ ٢٠١٢/٦/١٣ – والذى تضمن التزام الوزارة بتوفير عدد (٢١) عاملاً فى اليوم لتنفيذ أعمال الجس الأثرى فى موقع تنفيذ عملية إنشاء ذلك القسم، من التاسعة صباحًا حتى الثالثة ظهرًا، بواقع خمسة أيام أسبوعيًا حتى تاريخ إخطارها كتابة من منطقة آثار الإسكندرية بالانتهاء من أعمال الحفر والتنقيب – من النص على موافقة وزارة الداخلية على تحمل تكاليف توفير هؤلاء العمال، هذا فضلاً عن أن وزارة الداخلية أبرمت هذا الاتفاق، حرصًا منها على تجنب توقف أعمال إنشاء القسم إلى حين توفر الاعتمادات المالية اللازمة للبحث والتنقيب لدى المجلس الأعلى للآثار، ومن ثم يتحمل المجلس تكاليف العمالة التى تم توفيرها لأعمال الحفر والتنقيب عن الآثار (الجس الأثرى) خلال الفترة من ٢٠١٢/٦/١٦، حتى ٢٠١٢/١٢/٢٠، ومقدارها (٢٢٦٨٠٠) مائتان وستة وعشرون ألفًا وثمانمائة جنيهٍ.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى إلزام المجلس الأعلى للآثار أداء مبلغ (٢٢٦٨٠٠) مائتان وستة وعشرون ألفًا وثمانمائة جنيهٍ لوزارة الداخلية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ٢٠١٧/٦/٦

مع وافر تحيتى

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

حسن/