بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٨١٨
بتاريخ:	٢٠١٦/٩/٢٢

ملف رقم: ٣٢ / ٢ / ٤٣٢١

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير التربية والتعليم

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم ١١١٠٧ المؤرخ في ٢٠١٤/٥/٢٥ بشأن النزاع القائم بين المركز القومي لتعليم الكبار (أسفك) التابع لوزارة التربية والتعليم، ومحافظة المنوفية بخصوص مشروعية قرار محافظ المنوفية رقم (٢٤٤) لسنة ٢٠٠٧ بتمكين الوحدة المحلية لمدينة سرس الليان من تسلّم فيلا الصناعات (بسرس الليان) من المركز الإقليمي لتعليم الكبار؛ لتكون بيت ثقافة جديد.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٨٢ تم إنشاء هيئة عامة تسمى المركز الإقليمي لتعليم الكبار (أسفك) لها شخصية اعتبارية وتتبع وزير التعليم وبموجب المادة (١٥) من القرار المذكور آلت إلى المركز جميع أموال المركز الإقليمي لمحو الأمية الوظيفية والذي كان يتخذ فيلا الصناعات بمدينة سرس الليان (الفيلا محل النزاع) مقرًا له. وقد طلب فرع ثقافة المنوفية التابع لإقليم غرب ووسط الدلتا بالهيئة العامة لقصور الثقافة من السيد اللواء محافظ المنوفية إعادة الفيلا المذكورة لجمعية تنمية المجتمع بمدينة سرس الليان؛ لتكون بيت ثقافة في مدينة سرس الليان بدعوى ملكية الجمعية لهذه الفيلا ضمن مجموعة فيلات أخرى لمباشرة نشاطها حيث أصدر محافظ المنوفية بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٢٧ قراره رقم (٢٤٤) لسنة ٢٠٠٧ بتمكين الوحدة المحلية لمدينة سرس الليان من تسلّم فيلا الصناعات بسرس الليان من المركز الإقليمي لتعليم الكبار؛ لتكون بيت ثقافة جديد. وكانت الجمعية المذكورة بعاليه قد أقامت الدعوى رقم (٤٢٢٢) لسنة ٢٠٠٣ م.ك شبين الكوم لطرد المركز الإقليمي لتعليم الكبار من الفيلا محل المنازعة الماثلة، وقد حكمت محكمة شبين الكوم الابتدائية الدائرة (٦) مدني كلي بجلسة ٢٠٠٩/١١/٢٢ برفض هذه الدعوى؛ فاستأنفت الجمعية المذكورة الحكم فقضي بشطبت

هذا الاستئناف بجلسة ٢٠١٠/٤/١٠، ولم يجدد حتى ٢٠١٣/١٢/٢. وبتاريخ ٢٠٠٧/٤/١٥ أقام المركز الإقليمي لتعليم الكبار (أسفك) الدعوى رقم (٣٤٢٤) لسنة ٨ ق. أمام محكمة القضاء الإداري بالمنوفية بإلغاء قرار محافظ المنوفية رقم (٢٤٤) لسنة ٢٠٠٧ (محل المنازعة الماثلة)، وبجلسة ٢٠١٤/١/٢٨ حكمت هذه المحكمة بعدم اختصاصها بنظر هذه الدعوى، لذا فإنكم تطلبون عرض النزاع الماثل على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع وذلك بجلستها المنعقدة في ٢٨ من يوليو عام ٢٠١٦ الموافق ٢٣ من شوال عام ١٤٣٧هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٧) 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 الوزير المختص. (٢) وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم"، وتنص المادة (٨٨) من القانون ذاته على أن: "تفقد الأموال العامة صفتها 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".

وتنص المادة (١) من قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ على أن: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة، لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة، وتكون لها الشخصية الاعتبارية"، وتنص المادة (١٤) من القانون ذاته على أن :"تعتبر أموال الهيئة العامة أموالاً عامة، وتجري عليها القواعد والأحكام المتعلقة بالأموال العامة، ما لم ينص على خلاف ذلك في القرار الصادر بإنشاء الهيئة". وتنص المادة (١) من قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٨٢ على أن: "تنشأ هيئة عامة تسمى "المركز الاقليمي لتعليم الكبار" تكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع وزير التعليم". وتنص المادة (٢) منه على أن :"يختص المركز بتدريب المختصين في مجالات محو الأمية الوظيفي وتعليم الكبار والقائمين على إدارتها مع إعداد المواد التربوية الخاصة به والقيام بالأبحاث وذلك للنهوض بالمستوى الوطني والإقليمي والدولي، وله في سبيل تحقيق أغراضه ما يأتي"....". وتنص المادة (١٥) من القرار ذاته على أن :"تؤول إلى المركز جميع أموال وحقوق وموجودات المركز الإقليمي لمحو الأمية الوظيفية ...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن القانون المدنى تعرض فى المادتين (٨٧) و(٨٨) لأحوال تخصيص المال العام للمنفعة العامة 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، أي عدّها خارجة عن نطاق التعامل والتملك، والمال العام على وفق هاتين المادتين له شرطان: أولهما: أن يكون عقاراً، أو منقولاً، مملوكاً للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة كالمحافظات، والمدن، والقرى. وثانيهما: أن يكون هذا المال مخصصًالمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون، أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص، والشرط الثانى هو الأساس الحقيقى لفكرة الدومين العام وهو ما يبرر الرغبة فى حماية بعض الأملاك التى فى حيازة الإدارة حماية خاصة نظراً لتخصيصها للمنفعة العامة وفائدتها للجماعة، فالعبرة بالتخصيص والرصد للمنفعة العامة بصرف النظر عن طبيعة المال، سواء أكان 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 التزامًا بقاعدة توازي الأشكال حتى يصبح إنهاء التخصيص للمنفعة العامة صحيحًا، وموافقًا لأصوله الحاكمة، وإلا كان فاقدًا لسنده من القانون.

كما استظهرت – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – 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 المنفعة العامة، 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 مرهونًا بموافقة الجهة المستفيدة، وتطبق 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 (٢٣٩) لسنة ١٩٨٢ قضى بأيلولة جميع أموال وحقوق وموجودات المركز الإقليمي لمحو الأمية الوظيفية إلى المركز الإقليمي لتعليم الكبار ومن بين هذه الأموال والحقوق والموجودات الفيلا التي كان يتخذها المركز الإقليمي لمحو الأمية الوظيفية مقرًا له حيث أصبحت مقرًا للمركز الإقليمي لتعليم الكبار وهو ما يعد تخصيصًا لهذه الفيلا للمنفعة العامة، ومن ثم فلا يجوز إنهاء هذا التخصيص بغير قرار من رئيس الجمهورية وهي الأداة القانونية التي رصدته ابتداء للمنفعة العامة، أو بأداة تعلوها في مدارج المشروعية التزامًا بقاعدة توازي الأشكال.

وحيث إن قرار محافظ المنوفية رقم (٢٤٤) لسنة ٢٠٠٧ تضمن تمكين الوحدة المحلية لمدينة سرس الليان من تسلّم الفيلا محل النزاع؛ لإقامة بيت ثقافة وكانت الأوراق قد خلت من انقطاع وجه المنفعة العامة عن هذا المبنى وكان المستقر عليه أنه لا يجوز تغيير وجه المنفعة العامة إلا بالأداة التشريعية ذاتها، أو بأداة تعلوها الأمر الذي يضحى معه القرار المذكور فاقدًا لسنده من القانون متعينًا الانتهاء بشأنه إلى عدم مشروعيته.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية قرار محافظ المنوفية رقم (٢٤٤) لسنة ٢٠٠٧ بتمكين الوحدة المحلية لمدينة سرس الليان من تسلّم فيلا الصناعات (بسرس الليان) من المركز الإقليمي لتعليم الكبار، على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٩/٤/٢٠١٦

رئيس
المكتب الفني
المستشار/ شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/ يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

أحمد/ معتز/