٥/٣/٥

بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٤٩٣
بتاريخ :	١٠/١/٢٠٠٥

ملف رقم : ٧ / ٢ / ٢٤٤

السيد الدكتور / وزير الدولة للتنمية المحلية

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٣٦١٨ المؤرخ ٢٠٠٤/١٠/٣١، بطلب إبداء الرأى فى شأن مدى إمكانية عدم التـــزام الجهات الإدارية ببيع الأراضى المملوكة لها ملكية خاصـــة لواضعى اليد عليها بثمن المثل فى ضوء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٠٧ لسنة ١٩٩٥.

وحاصل وقائع الموضوع ـــ حسبما يبين من الأوراق ـــ أن بعض الأفراد واضعى اليد على أراضى مملوكة للدولة ملكية خاصة بمحافظة القليوبية صدرت لصالحهم أحكام قضائية فى مواجهة الجهات الإدارية المختصة تلزم بتحديد ثمن المتر المربع لتلك الأراضى بثمن المثل وقت وضع اليد إعمالاً لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٠٧ لسنة ١٩٩٥ الذى نـــص على جواز بيع الأراضى لواضعى اليد عليها قبل العمل بالقانون رقـــم ٣١ لســـنة ١٩٨٢ بالطريق المباشر وبثمن المثل فى تاريخ وضع اليد عليها، ولأن الثمن فى وقت وضع اليد يقـــل كثيراً عن الثمن فى الوقت الحالى فقد رأت المحافظة أنه فى غير الحالات التى صـــدرت بشـــأنها أحكام قضائية يجوز لها البيع بالثمن الحالى وليس بالثمن وقت وضع اليد وذلك استناداً إلى أن القرار المشار إليه لم ينص على وجوب البيع بل نص على جوازه بما يسمح بعدم الإلتزام بالبيع أساساً ومن باب أولى عدم الإلتزام بثمن المثل فى تاريخ وضع اليد . لذا طلبتم طرح النـــزاع على الجمعية العمومية لإبداء الرأى القانونى فى إمكانية عدم التزام الجهـــات الإداريـــة ببيـــع الأراضى المملوكة لها ملكية خاصة لواضعى اليد عليها بثمن المثل وقت وضع اليد فى ضـــوء قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٠٧ لسنة ١٩٩٥ .

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٢ من مارس سنة ٢٠٠٥م الموافق ٢١ من المحرم سنة ١٤٢٦هـــ، فتبين لهـــا

أن قانون نظام الإدارة المحليـــة الصـــادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، نص فى المادة {٢٨}، المستبدلة بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١، على أن : " يجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء أن يُقرر قواعد التصرف فى الأراضى المُعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة وقواعد التصرف فى الأراضى القابلة للاستزراع داخل الزمام والأراضى المتاخمة والممتدة لمسافة كيلو مترين التى تتولى المحافظة استصلاحها بعد أخذ رأى وزارة استصلاح الأراضى ، على أن تُعطى الأولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها. ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة . ....." . كما نص القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ فى شأن بعض القواعد الخاصة بالتصرف فى أملاك الدولة الخاصة فى المادة {١} على أنه : " مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ فى شأن الأراضى الصحراوية، وبحق الدولة فى إزالة التعديات التى تقع على أملاكها بالطريق الإدارى ، يجوز للجهة الإدارية المختصة التصرف فى الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة إلى واضع اليد عليها قبل نفاذ هذا القانون ، وذلك بالبيع بطريق الممارسة مع جواز تقسيط الثمن متى طُلب شراءها خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به ، وفقاً للقواعد والضوابط التى يُقررها مجلس الوزراء لاعتبارات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية " . كما تنص المادة الأولى من مواد إصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ، الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ على أنه " يُعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن تنظيم المناقصات والمزايدات، وتسرى أحكامه على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ــ من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة ــ وعلى وحدات الإدارة المحلية ، وعلى الهيئات

العامة خدمية كانت أو اقتصادية . ويُلغى القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٦٢ بشأن تنفيذ أعمال خطة التنمية الاقتصادية، وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣، كما يُلغى كل حكم آخر يُخالف أحكام القانون المرافق " . والمادة {٣٠} تنص على أن : " يكون بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات التى ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بما فى ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، عن طريق مزايدة علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة . ومع ذلك يجوز استثناءً ، وبقرار مسبب من السلطة المختصة ، التعاقد بطريق الممارسة المحدودة فيما يلى : (أ) الأشياء التى يُخشى عليها من التلف ببقاء تخزينها . (ب) حالات الاستعجال الطارئة التى لا تحتمل اتباع إجراءات المزايدة . (ج) الأصناف التى لم تقدم عنها أية عروض فى المزايدات أو التى لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسى . (د) الحالات التى لا تُجاوز قيمتها الأساسية خمسين ألف جنيه . ويتم ذلك كله وفقاً للشروط والأوضاع التى تُبينها اللائحة التنفيذية . ولا يجوز فى أية حال تحويل المزايدة إلى ممارسة محدودة " . وتنص المادة {٣١} على أن : " يجوزفى الحالات العاجلة التى لا تحتمل اتباع إجراءات المزايدة أو الممارسة المحدودة ، أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص من : (أ) رئيس الهيئة ، أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته فى الجهات الأخرى ، وذلك فيما لا تجاوز قيمته عشرين ألف جنيه . (ب) الوزير المختص – ومن له سلطاته – أو المحافظ فيما لا تُجاوز قيمته خمسين ألف جنيه " . كما أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٥٧ لسنة ١٩٨٥ بشأن قواعد التصرف فى أملاك الدولة الخاصة إلى واضعى

اليد عليها ، نص فى مادته الأولى المستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٠٧ لسنة ١٩٩٥ ، على أنه : " مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ والقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٤ وقرار رئيس الجمهورية رقم ٥٣١ لسنة ١٩٨١ المشار إليه ، يجوز للجهات الإدارية كل فى دائرة اختصاصها التصرف فى الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة لواضعى اليد عليها قبل العمل بأحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ المشار إليه ، بالطريق المباشر وبثمن المثل فى تاريخ وضع اليد عليها " . وفى مادته الثانية على أن : " يُشترط للتصرف فى الأراضى الفضاء توافر إحدى الحالات الآتية : ١ــ أن يكون واضع اليد قد أقام على الأرض ذاتها منشآت أو مبان يترتب على إزالتها أضرار يتعذر تداركها أو تفويت مصالح جوهرية له . ٢ــ أن تكون الأرض لازمة لمشروعات مملوكة لواضع اليد وتُعتبر مكملة أو لازمة لهذه المشروعات . ٣ــ أن يوجد على الأرض كتلة سكانية أو تجمع بشرى مستقر، أو أن تقع الأرض وسط هذه الكتل السكنية أو التجمع البشرى المستقر . ٤ــ أن تكون الأرض مستغلة فى مشروعات إنتاجية أو خدمية أو سياحية، ترى الجهة المختصة معها بيعها لواضع اليد عليها " . وفى مادته الثالثة على أن : " يُشترط للتصرف فى الأراضى الزراعية والأراضى البور أن يكون واضع اليد قد أعدها قبل العمل بأحكام القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ المشار إليه للزراعة، ووفر لها مصدر رى دائم، وألا تكون مُخصصة لأى مشروع عام " .

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم ، وما جرى عليه إفتاؤها، أنه ولئن كان قانون نظام الإدارة المحلية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ قد خول المحافظين ــ كلاً فى حدود اختصاصه وبعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة وفى حدود القواعد التى يضعها

مجلس الوزراء — تقرير القواعد التى يتم على أساسها التصرف فى الأراضى المُعـدة للبنـاء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى المحافظة . إلا أنه بصدور قانون تنظيم المناقصـات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ والعمل به وما تضمنه من إفصاح جهـير عن سريان أحكامه على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئـات العامة الخدمية والاقتصادية وإلغاء العمل بكل النصوص التشريعية التى تُخالف أحكـام هـذا القانون ، فقد أضحت جميع أشخاص القانون العام بما فيها المحافظات خاضعة لأحكامـه دون تفرقة بين كونها تنتمى إلى وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية التى تسرى عليها الأنظمة الحكومية ، أو تندرج فى عداد الهيئات العامة التى تنظمها قوانين ولوائح خاصة. وهذا النهج الذى سلكه المشرع يُغاير نهج قانون المناقصات والمزايدات السابق رقم ٩ لسـنة ١٩٨٣ الذى كان يقضى بسريان أحكامه على بعض الجهات فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين أو القرارات المتعلقة بإنشائها أو تنظيمها . وإذ عمد المشرع إلى إلغاء ذلك القـانون بموجب القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ المشار إليه وأخضع جميع الجهات المنصوص عليهـا فى المادة الأولى من مواد إصداره لأحكامه بصفة مُطلقة دون أن يُقيد ذلك بما قد يرد من نصوص فى القوانين والقرارات المُنشئة أو المنظمة لها فإنه لا مناص من القول بخضوع وحدات الإدارة المحلية لأحكامه فيما نظمه من وسائل وإجراءات للتعاقد أياً كانت طبيعتها القانونية. ولما كان قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ قد أفرد باباً مستقلاً نظم فيه السُبل الواجب ولوجها لبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشـروعات والتـرخيص بالانتفـاع أو باستغلال العقارات باعتباره قانوناً خاصاً فى هذا الشأن وليس قانوناً عاماً فتتساوى نصوصه من حيث المرتبة مع أية نصوص وردت فى قانون آخر يُنظم إجراءات التعاقد باعتبار كليهمـا من النصوص الخاصة بالتعاقدات، ومن ثم فإن اللاحق فيها ينسخ سابقه، مما مقتضاه أن القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ المشار إليه نسخ كل ما قبله من نصوص تُخالف أحكامـه ولا يجـوز الخروج عليه إلا بقانون لاحق ، بما مؤداه تقيد جميع الجهات الخاضعة لأحكامه فى تصرفاتهـا

تلك بالإجراءات المنصوص عليها فيه فإذا ولت وجهها عن هذه الإجراءات كـان تصـرفها مخالفاً للقانون .

وارتأت الجمعية العمومية أنه إذا كان الأصل هو بدء سريان القانون الجديد على كل ما يقع بعد نفاذه حتى ولو كان مترتباً على وقائع أو مراكز نشأت فى ظل القانون السابق ، بما من شأنه أن يؤدى إلى وحدة القانون المطبق على المراكز القانونية ذات الطبيعة الواحدة فى الدولة ، وتفادياً لازدواج أو تعدد الأنظمة القانونية فى حكم المراكز المتماثلة ، إلا أنه ثمة استثناء من هذا الأصل خاص بالعقود، إذ تظل المراكز العقدية الجارية حتى بعد صدور قانون جديد محكومة بالقانون الذى تكونت فى ظله دون أن تخضع للأثر المباشر لهذا القانون الجديد، وبذلك يحل مبدأ الأثر المستمر للقانون القديم محل مبدأ الأثر المباشر للقانون الجديد فى شأن المراكز العقدية الجارية، وذلك باعتبار أن المراكز العقدية تخضع فى نشأتها وتحديد آثارها لمبدأ سلطان الإرادة ، فيظل النظام القانونى الذى تعاقد الطرفان فى ظله ووضعا أحكامه فى اعتبارهما عند إبرام عقدهما هو الواجب الإعمال ، إحتراماً لإرادتهما المشتركة فى هذا الشأن، وذلك ما لم يتعلق الأمر بنظام قانونى كنظام الزواج مثلاً .

والحاصل مما تقدم أن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ يُطبق ــ من تاريخ العمل به ــ على كل عملية بيع أو تأجير للعقارات المملوكة للدولة ما لم يكن التصرف قد وقع قبل العمل بأحكامه فيخضع هذا التصرف للقواعد القانونية التى جرى وفقاً لها .

وبناءً على ما تقدم فإن عمليات بيع الأراضى التى تمت لواضعى اليد قبل العمل بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ــ المشار إليه ــ تخضع لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٠٧ لسنة ١٩٩٥ فيما تضمنه من إجراءات وقواعد وبثمن المثل وقت وضع اليـد

وليس فى أى وقت آخر ، إذ أنه طالما أن البيع تم وفق أحكام هذا القرار فتكون هذه الأحكام هى القاعدة القانونية الحاكمة للبيع والتى تُصاحب العقد فى مسيرته منذ انعقاده قانوناً ــ بتلاقى الإيجاب مع القبول ــ وحتى تمام تنفيذه . أما البيوع التى لم تتم الموافقة عليها من السلطة المختصة قبل تاريخ العمل بالقانون المذكور فإنها تخضع لأحكامه التى أوردها فى بابه الثالث إعمالاً للأثر المباشر له ، ولا يجوز للجهات الإدارية ــ بعد هذا التاريخ ــ أن تُجرى بيعاً وفقاً لأحكام قرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه لكونه قد ألغى بذلك القانون فلا يجوز الاستمرار فى تطبيق أحكامه على التصرفات الجديدة أو تلك التى لم تكتمل بالموافقة عليها من السلطة المختصة قبل العمل بالقانون المذكور .

لـــــذلـــــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم التزام الجهات الإدارية المختصة ببيع الأراضى المملوكة ملكية خاصة للدولة لواضعى اليد عليها بثمن المثل وفقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١١٠٧ لسنة ١٩٩٥. وخضوع تصرفاتها فى الأراضى والعقارات المملوكة للدولة المشغولة بوضع اليد لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ما لم يكن التصرف قد تم قبل العمل بهذا القانون ، وذلك تأكيداً لإفتائها المستقر فى هذا الشأن .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى ٨ / ٥ / ٢٠٠٥

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

جمال دمرو

المستشار / جمال السيد دمروج

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

سهير//