بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٤٩٧
بتاريخ :	٢٨ / ٦ / ٢٠١٦

ملف رقم : ٧ / ١ / ١٥٤

السيد/ محافظ الغربية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٣٥١) المؤرخ فى ٢٠١٣/٤/٢١ بشأن صحة البيع الذى تم على أرض محلج مدينة زفتى من الشركة القابضة للغزل والنسيج وشركة مصر لحليج الأقطان إلى شركة الأنماء الأهلية للتنمية العقارية ،وكذا البيع الذى تم على أرض المحلج الكائن بناحية القضابة -مركز بسيون - بمحافظة الغربية من الشركة القابضة للتجارة إلى السيد / توفيق محمد الشاذلى وأثر ذلك على إمكانية السير فى إجراءات اعتماد مشروع تقسيم لأرض المحلج الأول (محلج زفتى) وكذا السير فى إجراءات استصدار ترخيص بناء لأرض المحلج الثانى (المحلج الكائن بناحية القضابة مركز بسيون).

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق- أن إدارة أملاك الدولة بمركز ومدينة بسيون تلقت طلبا من وكيل ورثة / توفيق محمد الشاذلى يلتمس فيه منحهم شهادة تفيد عدم خضوع قطعة الأرض التى اشتراها مورثهم من الشركة القابضة للتجارة والكائنة بناحية القضابة - مركز بسيون - لأملاك الدولة (وهى الأرض التى كان مقامًا عليها محلج أقطان تابع لشركة النيل لحليج الأقطان) وذلك تمهيدًا لاتخاذ إجراءات استصدار ترخيص بناء لهذه الأرض .

ومن ناحية أخرى تقدم رئيس شركة الأنماء الأهلية للتنمية العقارية بطلب مماثل يلتمس فيه الموافقة على اعتماد مشروع تقسيم قطعة أرض بمدينة زفتى(وهى الأرض التى كان مقامًا عليها محلج زفتى) وذكر فى هذا الطلب أنه تملك هذه الأرض بطريق الشراء بالمزاد العلنى من الشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس وشركة مصر لحليج الأقطان ولما كان هذان

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

الطلبان الواردان إلى المحافظة يتعلقان بأراضٍ كان مقامًا عليها محالج أقطان سبق خضوعها لأحكام القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٣ بتأميم محالج القطن بجمهورية مصر العربية والتى تم بيعها بمعرفة كل من الشركة القابضة للتجارة والشركة القابضة للقطن والغزل والنسيج والملابس باعتبارهما تملكان هذه الأراضى وليس باعتبارهما نائبتين عن الدولة ودون أن يدخل الثمن خزانة الدولة فقد ثار التساؤل بشأن صحة البيع الذى تم على أرض المحلجين المشار إليهما وإمكانية السير فى إجراءات الموافقة على التقسيم واستصدار التراخيص المطلوبة ،فطلبتم عرض الأمر على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد :أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٦ من إبريل عام٢٠١٦ الموافق ٢٧ من جمادى الآخرة عام ١٤٣٧ هـ؛-فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدنى المصرى تنص على أن :" ١-تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأ شخاص 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 خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة".

واستعرضت الجمعية العمومية نصوص قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٣ بتأميم بعض المنشأت ،فتبين لها أن المادة الأولى منه تنص على أن :" تؤمم منشأت تصدير القطن وكذلك محالج القطن الموجودة بالجمهورية العربية المتحدة وتئول ملكيتها إلى الدولة وتكون المؤسسة المصرية العامة للقطن الجهة الإدارية المختصة بالإشراف على تلك المنشأت" ،وأن المادة الخامسة منه تنص على أن :"يرخص لوزير الاقتصاد في إدماج المنشآت المشار إليها في المادة الأولى في الشركات التابعة للمؤسسة المصرية العامة للقطن أو تكوين شركات مساهمة من بينها ..."٠

كما استعرضت الجمعية العمومية نصوص قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ ،فتبين لها أن المادة (٢٠) منه تنص على أن:" يصدر المحافظ المختص بناء على عرض الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية قرارا باعتماد مشروعات تقسيم الأراضى وقائمة الشروط الخاصة بها... " ، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن : "يقدم طلب اعتماد مشروع التقسيم فى المناطق التى لها مخططات عمرانية معتمدة من المالك إلى الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط

والتنظيم بالوحدة المحلية مصحوبًا بالمستندات والرسومات والبيانات التى تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون..." ،وأن المادة (٣٩) منه تنص على أنه: "يحظر إنشاء مبان أو منشآت أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعليتها أو تعديلها أو تدعيمها أو ترميمها.... دون الحصول على ترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم ..."،وأن المادة (٤٠) منه تنص على أنه: ".... ويقدم طلب الحصول على الترخيص من المهندس أو المكتب الهندسي المعتمد إلى الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم مرفقاً به المستندات اللازمة، ويكون من يصدر الترخيص باسمه مسئولا عما يقدمه من بيانات ومستندات متعلقة بحقه فى الترخيص. وفى جميع الأحوال لا يترتب على منح الترخيص أو تجديده أى مساس بحقوق ذوى الشأن المتعلقة بالملكية ... وتبين اللائحة التنفيذية لهذا القانون المستندات الواجب إرفاقها بطلب الترخيص".

و تنص المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون البناء الصادرة بقرار وزير الإسكان و المرافق رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٩ على أن :" المستندات المطلوبة لاستخراج ترخيص بناء:

يقدم طلب الترخيص إلى الجهة الإدارية على النموذج المرفق بهذه اللائحة من المهندس أو المكتب الهندسي مرفقا به المستندات الآتية:

المستندات الدالة على ملكية الأرض موضوع الترخيص.

صورة من بطاقة الرقم القومي لمن سيصدر الترخيص باسمه.... " .

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن القانون المدني تعرض في المادتين (٨٧) و(٨٨) لأحوال تخصيص المال العام للنفع العام 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 في الأموال العامة، أو الحجز عليها، أو تملكها بالتقادم ، والمال العام على وفق هاتين المادتين له شرطان: أولهما: أن يكون عقارا، أو منقولا، مملوكاً للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة كالمحافظات، والمدن، والقرى. وثانيهما: أن يكون هذا المال مخصصًا لمنفعة عامة بالفعل، أو بمقتضى قانون، أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص.

كما استظهرت – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن ملكية الدولة للمال العام لا تكون بالسلطات ذاتها التى تملكها الدولة أو الأفراد بالنسبة لما يملكونه ملكية خاصة، حيث يخرج المال العام عن إطار التعامل بموجب تخصيصه للمنفعة العامة، فيد الدولة على المال العام أقرب إلى يد الأمانة والرعاية منها إلى يد التصرف، والاستغلال، فالحق على المال العام يقترب من الإشراف والرقابة والحراسة له، ويبتعد عن حق الملكية المدنية المشتملة على الانتفاع، والاستغلال، والتصرف، وهذه المزايا الثلاث التى يتمتع بها المالك فى ملكه لا تتمتع بها الدولة بالكيفية ذاتها بالنسبة للأموال العامة.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها بشأن تعريف التأميم بأنه إجراء يراد به نقل المنشآت الخاصة من ملكية الأفراد أو الشركات إلى ملكية الدولة ومن ثم فهو يرد على مشروع قائم بكيانه القانونى ويتحدد نطاقه بهذا الكيان لذلك فهو يتناول المنشأة بحالتها وقت التأميم وينصب على العناصر القانونية التى تتكون منها والقابلة لأن تنتقل ملكيتها إلى الدولة ، و ما ينطبق على نقل ملكية المنشأة ينطبق على نقل ملكية الشركة ككل إلى ملكية الدولة فى حالة ما إذا كان التأميم يشمل الشركة ككل.

ولاحظت الجمعية العمومية – على نحو ما هو مستقر عليه فى إفتاءها ـــــ أن الشركات المؤممة تعدّ هي المالكة لجميع أموالها بوصفها شخصًا معنويًا له ذمة مالية مستقلة، وذلك استنادًا إلى أنه ما دام القانون أو القرار الخاص بتأميم الشركة قد احتفظ لها بشخصيتها المعنوية المستقلة، فإن مقتضى ذلك أن تتملك هذه الشركات جميع أموالها ولا يؤثر في ذلك أن الشركة بأكملها مملوكة لشخص معنوي آخر هو الدولة .

كما لاحظت أن النص فى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٣ بتأميم بعض المنشآت على أيلولة أموال منشآت تصدير القطن و محالج الأقطان إلى ملكية الدولة ليس إلا تعبيرًا عن تأميم المشروع ونقل ملكيته إلى الأمة التى ارتضت بالقانون المذكور أن تكون المؤسسة المصرية العامة للقطن هى الممثلة لها فى هذه الملكية للمشروعات المؤممة و هى التى تحقق سياسة الدولة فى هذه المنشآت المؤممة .

و حيث إن ملكية الدولة ممثلة فى المؤسسات العامة للمنشآت المؤممة على نحو ما تقدم لا تعنى أن هذه المنشآت مملوكة للدولة (ممثلة فى المؤسسة العامة) ملكية عامة فتتبع **قوانين وقرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالمؤسسات العامة** ، بداية من القانون رقم (٣٢) لسنة ١٩٥٧بشأن المؤسسات العامة والقانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٦٠ بتنظيم المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى وانتهاء بالقانون رقم (٦٠) لسنة ١٩٦٣ بشأن المؤسسات العامة وقانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام رقم (٣٢) لسنة ١٩٦٦ وقانون المؤسسات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٧١ و قانون هيئات القطاع العام و شركاته الصادر بالقانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ و قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ ومرورًا بقرار رئيس الجمهورية رقم(١٨٩٩) لسنة ١٩٦١ بإنشاء المجلس الأعلى للمؤسسات العامة وقراره رقم (٩٧٠) لسنة ١٩٦٢ فى شأن المؤسسات العامة الاقتصادية **يبين منه** أن المؤسسة المصرية العامة للقطن (المؤسسة المصرية العامة لتجارة الأقطان) والتى كانت تتبعها شركات حليج الأقطان هى من قبيل المؤسسات العامة الاقتصادية و يبين كذلك أن نصوص القوانين

المتعاقبة بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ثم هيئات القطاع العام و شركات القطاع العام جاءت جميعها متفقة على اعتبار أموال المؤسسات العامة التى تمارس نشاطًا تجاريًا أو صناعيًا أو زراعيًا أو ماليًا (أى ذات الطابع الاقتصادى) و من بعدها هيئات القطاع العام من قبيل الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة كأصل عام، وهو ما سار عليه المشرع فى قانون هيئات القطاع العام و شركاته ثم قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١حين نص فى المادة (١٢) من القانون الآخير -والواردة تحت عنوان (الشركات القابضة) على أن :"... وتعتبر أموال الشركة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة ....." مع ملاحظة أن هذه الشركات القابضة حلت محل هيئات القطاع العام التى حلت محل المؤسسات العامة.

وحيث إن المشرع فى قانون البناء ناط بالمحافظ المختص سلطة إصدار قرار اعتماد مشروعات تقسيم الأراضى وقائمة الشروط الخاصة بها بناء على عرض الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية، وحظر على المخاطبين بأحكام هذا القانون إنشاء المبانى والأعمال الأخرى المنصوص عليها فيه دون الحصول على ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم، وأن سلطة الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم فى اعتماد مشروعات التقسيم ومنح تراخيص إنشاء المبانى وغير ذلك من الأعمال المنصوص عليها فى قانون البناء هي سلطة مقيدة ومخصصة الأهداف أبان منها المشرع بوضوح أن الهدف الذى تغياه من اشتراط صدور قرار باعتماد مشروع التقسيم أو الحصول على ترخيص البناء هو التحقق من عدم مجاوزة الاشتراطات التخطيطية والبنائية المعتمدة والتحقق من القدرة على تنفيذ المرافق الداخلية وغير ذلك من الاشتراطات، وكذلك مطابقة المبانى المزمع إنشاؤها للأصول الفنية والهندسية والمعمارية وغيرها حفاظا على الأرواح والأموال وتحقيقا لعناصر النظام العام البنائى، وفي إطار هذا الهدف يجب فهم ما اشترطه المشرع فى قانون البناء أو المشرع اللائحى فى اللائحة التنفيذية لهذا القانون من تقديم طلب اعتماد مشروع التقسيم أو طلب الحصول على الترخيص من المالك، فهذا الشرط ليس هدفه الفصل في ملكية الطالب، والتى تختص به جهات أخرى، وإنما هدفه أن تتحقق جهة التنظيم من أن مقدم الطلب لديه مكنة الانتفاع بالأرض على نحو يتيح له تقسيمها أو الحصول على ترخيص بإقامة مبان عليها وأن هذه المكنة لا يعتريها شكوك جادة تنبئ عن وجود منازعات حقيقية أو قيود تحد منها، ومن ثم فإذا كان الأصل أن يقدم طلب اعتماد مشروع التقسيم

أوطلب الحصول على ترخيص البناء من مالك الأرض أو من يمثله كأصل عام على نحو ما سلف بيانه إلا أنه متى قدم مثل هذين الطلبين ممن ثبتت له الصفة في تقديمهما بأن يكون لديه سند معتبر قانوناً يعطي له مكنة الانتفاع بالأرض دون منازعة أو شكوك تنال من هذا السند ،وجب على الجهة المختصة بالتنظيم – متى استوفي الطلب جميع الاشتراطات الأخرى التى تطلبها المشرع – بحث هذا الطلب وإصدار قرارها بشأنه ولا سيما أن الترخيص يصدر تحت مسئولية مقدمه ولا يمس بأى حال حقوق ذوي الشأن المتعلقة بملكية الأرض والتى لم يشرع الترخيص لإثباتها فيكون لكل من يدعي حقا متعلقا بملكية الأرض دائما ورغم صدور قرار اعتماد مشروع التقسيم أو إصدار الترخيص الحق فى التماس جميع الوسائل والإجراءات القانونية – لدى جهات الاختصاص – التى تكفل له الحفاظ على حقوقه والزود عنها .

وهديا بما تقدم و لما كان الثابت من الأوراق أن قطعتى الأرض محل الموضوع المعروض كانتا ضمن الأراضى المقام عليها محالج الأقطان بالجمهورية العربية المتحدة والتى آلت ملكيتها إلى الدولة ممثلة فى المؤسسة المصرية العامة للقطن (المؤسسة المصرية العامة لتجارة الأقطان) بموجب القانون رقم (٣٨) لسنة ١٩٦٣ ،ولما كان المشرع فى القوانين المتعاقبة المتعلقة بالمؤسسات العامة-على نحو ما سلف بيانه – قد عدَّ أموال المؤسسات العامة التى تمارس نشاطًا تجاريًا أو صناعيًا أو زراعيًا أو ماليًا (المؤسسات ذات الطابع الاقتصادى) ليست كأصل عام من قبيل الأموال العامة إلا إذا نص القرار الصادر بإنشائها على خلاف ذلك أو خصصت هذه الأموال للمنفعة العامة كما عدَّ قرار رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم (٩٧٠) لسنة ١٩٦٢ فى شأن المؤسسات العامة الاقتصادية ،المؤسسة المصرية العامة لتجارة الأقطان (المؤسسة المصرية العامة للقطن) من قبيل المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادى ، ومن ثم فإن هذه المؤسسة-وقت وجودها-كانت تمتلك أموالها (**ومن بينها المحالج والأراضى المقامة عليها**) ملكية خاصة ،وحيث إنه بصدور قانون هيئات القطاع العام و شركاته رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ و قرار رئيس الجمهورية رقم (٥٠٥) لسنة ١٩٨٣ و قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ فقد حلت الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام التى حلت محل المؤسسات العامة ومنها المؤسسة العامة للقطن كما حلت الشركات التابعة محل الشركات التى كانت تشرف عليها هذه الهيئات و المؤسسات ولما كانت هذه المؤسسات و من بعدها هيئات القطاع العام تمارس نشاطًا تجاريًا ومن ثم تمتلك أموالها ملكية خاصة –على نحو ما بينا سلفًا– فقد حرص المشرع فى المادة (١٢) من قانون شركات قطاع الأعمال العام المشار إليه

على النص على اعتبار أموال هذه الشركات القابضة والتابعة من الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة وهو ما يستتبع بالضرورة جواز التصرف فى بعض أصول هذه الشركات طالما تم أتباع الإجراءات المقررة قانونا و ما يترتب على ذلك من صحة عقدى البيع الماثلين.

وبالبناء على ذلك فإن الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم يجوز لها السير فى إجراءات اعتماد مشروع التقسيم أو استصدار التراخيص المطلوبة متى استوفي الطلب جميع الاشتراطات الأخرى التى تطلبها المشرع.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع ،إلى جواز السير فى إجراءات استصدار قرار باعتماد مشروع التقسيم أو التراخيص المطلوبة فى الحالتين المعروضتين ،و ذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / ٢٠١٦/

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
محمد إبراهيم قشطة
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/