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:	١١١٩
بتاريخ:	٢٠٢١/ ٧ / ٢٨

ملف رقم: ٦٥٢/١/٥٤

السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة
رئيس اللجنة الأولى لقسم الفتوى بمجلس الدولة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتاب السيد اللواء/ محافظ الإسماعيلية رقم (٤٠٧) المؤرخ ٢٠٢٠/٧/٢٩م الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارة التنمية المحلية، بشأن الإفادة بالرأى بخصوص كيفية تحصيل مقابل الانتفاع والحقوق المالية المستحقة لصالح جهاز تخطيط وتنمية البحيرات المرة بالإسماعيلية من واضعى اليد على أملاك الدولة الخاصة بمركز ومدينة فايد في ضوء قيام محافظة الإسماعيلية بالتصرف لهم بالبيع طبقًا لأحكام القانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ ولائحته التنفيذية، وممن تقدموا بطلبات تقنين ولم يتم التصرف لهم بالبيع حتى الآن.

وكذا مراجعة مشروع عقد البيع المزمع إبرامه بين المحافظة وواضعى اليد وفقا لأحكام القانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ ولائحته التنفيذية.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه قد صدر قرارا محافظ الإسماعيلية رقما (٤٢١) لسنة ٢٠١٨ و(٢٩) لسنة ٢٠١٩ بتشكيل لجان فنية ومالية لمباشرة إجراءات التصرف إلى واضعى اليد على أملاك الدولة الخاصة بمحافظة الإسماعيلية، طبقا لأحكام القانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ في شأن بعض قواعد وإجراءات التصرف في أملاك الدولة الخاصة ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧، فقامت تلك اللجان بإعداد تقارير فنية ومالية تضمنت تقييم أملاك الدولة الخاصة لواضعى اليد عليها (لائحة أسعار) شاملا مقابل حق الانتفاع لجميع الأراضى والمبانى من تاريخ وضع اليد حتى تاريخ التصرف، واعتمد السيد/ محافظ الإسماعيلية تقارير اللجان المختصة، وتم تحرير عدد (٢٨٠) عقد بيع ابتدائيًا لواضعى اليد ممن توافرت فيهم شروط التصرف، إلا أنه لدى إخطار جهاز تخطيط وتنمية البحيرات المرة بتسليم الأراضى لمن تم التصرف إليهم بالبيع، أفاد بأن بعض واضعى اليد ممن تم التصرف إليهم سبق أن تم إبرام

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية - قسمي الفتوى والتشريع
٢٦٦٣

laa-eg.com

عقود بالانتفاع بالاراضى التي يضعون اليد عليها بقيمة مالية أكبر من القيم التي تم التعاقد بها، وتوجد مستحقات مالية يتعين على واضعى اليد سدادها حتى يتسنى تسليم الأراضى التي تم التصرف فيها بالبيع، وبعرض الموضوع على الإدارة العامة للشئون القانونية انتهت إلى مخالفة لائحة الأسعار المعتمدة من محافظ الإسماعيلية لقرار مجلس الوزراء رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه لعدم تحديد مقابل الانتفاع بهذه الأراضى بصفة مستقلة عن ثمن هذه الأراضى، وأنه طبقا لما تضمنته العقود المبرمة مع واضعى اليد من قبول الطرفين أى تعديلات يجريها مجلس الدولة عند مراجعته هذه العقود، فإنه لا يتسنى تعديلها إلا عن طريق إدارة الفتوى بمجلس الدولة، وباستطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة، قامت بعرض الموضوع على اللجنة الأولى لقسم الفتوى بمجلس الدولة، والتي انتهت بجلستها المعقودة في ٢٠٢١/٣/١٣ إلى إحالة الموضوع إلى الجمعية العمومية لما آنسته فيه من أهمية وعمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٣ من يونيو عام ٢٠٢١م الموافق ١٢ من ذي القعدة عام ١٤٤٢هـ، فتبين لها أن المادة (١٤٧) من القانون المدنى تنص على أن: "١- العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون..."، وتنص المادة (١٤٨) منه على أن: "يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢- ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه، ولكن يتناول أيضا ما هو من مستلزماته وفقا للقانون والعرف والعدالة بحسب طبيعة الالتزام"، وتنص المادة (١٥٠) من القانون المشار إليه على أنه: "١- إذا كانت عبارة العقد واضحة، فلا يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف على إرادة المتعاقدين. (٢) أما إذا كان هناك محل لتفسير العقد، فيجب البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين دون الوقوف عند المعنى الحرفى للألفاظ، مع الاستهداء في ذلك بطبيعة التعامل، وبما ينبغي أن يتوافر من أمانه وثقة بين المتعاقدين وفقًا للعرف الجارى في المعاملات".

وتنص المادة (١) من القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ في شأن قواعد التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة في الإقليم المصرى على أن: "يجوز التصرف بالمجان في مال من أموال الدولة الثابتة أو المنقولة أو تأجيره بإيجار اسمى أو بأقل من أجر المثل إلى أى شخص طبيعى أو معنوى بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام، ويكون التصرف أو التأجير بناء على اقتراح الوزير المختص وبعد موافقة اللجنة المالية بوزارة الخزانة، ويصدر بالتصرف أو التأجير قرار من رئيس الجمهورية إذا جاوزت قيمة المال المتنازل عنه ألف جنيه، ومن الوزير المختص إذا لم تجاوز القيمة القدر المذكور".

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

وتنص المادة الأولى من القانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ في شأن بعض قواعد وإجراءات التصرف في أملاك الدولة الخاصة على أنه: "في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالجهة الإدارية المختصة الوزارة أو المحافظة أو الهيئة العامة أو الجهاز التابع للدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة التي لها سلطة الإدارة والاستغلال والتصرف في أملاك الدولة الخاصة الخاضعة لولايتها"، وتنص المادة الثانية منه على أنه: "... للجهة الإدارية المختصة إزالة التعديات التي تقع على الأراضي الخاضعة لولايتها بالطريق الإداري على نفقة المخالف، ويجوز لها التصرف في الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة والخاضعة لولايتها بطريق الاتفاق المباشر لواضع اليد الذى قام بالبناء عليها بالفعل... قبل تاريخ العمل بهذا القانون، وذلك بعد موافقة وزارة الدفاع وفق الشروط والقواعد التي تتطلبها شئون الدفاع عن الدولة... وذلك كله وفقا للقواعد وبالضوابط والشروط التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية"، وتنص المادة الخامسة من القانون المشار إليه على أن: "تشكل لجان في كل جهة إدارية مختصة بقرار من الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة أو رئيس الجهاز بحسب الأحوال، تضم عناصر فنية ومالية وقانونية لا يقل المستوى الوظيفى لأى منها عن مدير عام أو ما يعادله، وتختص بفحص الطلبات والمستندات المقدمة وفقا لأحكام هذا القانون والبت فيها، ولها أن تطلب استيفاء الأوراق من طالبى تقنين وضع اليد وفقا للشروط والضوابط المشار إليها بالمادة الثانية من هذا القانون، وتعتمد قرارات هذه اللجان من الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة أو الجهاز على حسب الأحوال...".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الخامسة من قرار مجلس الوزراء رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧ بشأن الأحكام المنفذة للقانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧م، والمعمول بها اعتبارًا من ١٤ من ديسمبر عام ٢٠١٧- تنص على أن: "يصدر الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو رئيس الجهاز بحسب الأحوال قرارًا بتشكيل لجنة أو أكثر برئاسة أحد شاغلى الوظائف القيادية بالجهة الإدارية صاحبة الشأن لا يقل مستواه الوظيفى عن مدير عام، وعضوية عناصر فنية ومالية وقانونية... وتختص اللجنة بمباشرة إجراءات التصرف طبقا لأحكام القانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه، ولها على الأخص في سبيل مباشرة اختصاصها ما يأتى:- أولا:-... ثالثا:- تحديد مقابل التصرف وبمراعاة ما يأتى:- ١- طبيعة العقار ونوع النشاط والعائد منه إن وجد. ٢- سعر المتر أو الفدان وقت التصرف بناء على سعر المثل بالمنطقة. ٣- موقع العقار ومدى اتصاله بالمرافق العامة. ٤- وغير ذلك من عناصر مؤثرة في تقدير المقابل... خامسًا:- تحديد مقابل الانتفاع عن فترة وضع اليد وحتى تاريخ تقديم الطلب وفقًا لأحكام هذا القرار... ولا يترتب على تقديم الطلب المشار إليه وغيره من الإجراءات التمهيدية أي حقوق قانونية لواضع اليد أو ترتيب التزام على جهة الولاية بالتصرف إليه. وتعد اللجنة محضرا بنتائج أعمالها تبين فيه قرارها وأسبابه بالنسبة لقبول أو رفض الطلب المقدم إليها وترفعه إلى الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة أو رئيس الجهاز بحسب الأحوال لاعتماده..."، وتنص

laa-eg.com

المادة التاسعة من القرار المشار إليه علي أنه: "وفى جميع الأحوال يلتزم واضع اليد بسداد مقابل الانتفاع عن مدة وضع اليد السابقة من تاريخ وضع اليد وحتى تاريخ اعتماد قرار اللجنة، ويسرى على سداد هذا المقابل ذات القواعد المقررة في شأن التصرف بالبيع المنصوص عليها بالمادة السابعة من هذا القرار".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم– وحسبما استقر عليه إفتاؤها– أن المشرع وضع أصلا من أصول القانون ينطبق بشأن العقود المدنية والإدارية على حد سواء مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية، ولا يقتصر التزام المتعاقد بما ورد في العقد بل يتجاوزه إلى ما هو من مستلزماته وفقا للقانون والعرف وقواعد العدالة وذلك بحسب طبيعة الالتزام، وأنه في مجال استخلاص الإرادة المشتركة للمتعاقدين فإن الأمر لا يقتصر على نصوص العقد وحدها وقت إبرامه، وإنما ينبئ عنها ما يكون قد سبقه أو عاصره من اتفاقات عن موضوع التعاقد ذاته، فعبارات العقد يفسر بعضها بعضا، فلا يجوز عزل العبارة الواحدة عن بقية العبارات، بل يجب تفسيرها باعتبارها جزءًا من كل هو العقد، كما أن تخصيص حالة بالذكر لا يجعلها تنفرد بالحكم، إذ قد يكون سبب ذكر التمثيل هو الأهمية التي أولاها المتعاقدان لذلك الأمر، ولا يعنى ذلك عدم وجود ملحقات أخرى تدخل ضمن الشئ المبيع.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم– وعلى ما استقر عليه إفتاؤها– أن المشرع في القانون رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه أجاز للجهات الإدارية– ومنها المحافظات– التي لها سلطة الإدارة والاستغلال والتصرف في أملاك الدولة الخاصة الخاضعة لولايتها، التصرف في الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة والخاضعة لولايتها بطريق الاتفاق المباشر لواضع اليد الذى قام بالبناء عليها بالفعل أو لمن قام باستصلاحها أو استزراعها بالفعل قبل تاريخ العمل بهذا القانون، وذلك كله وفقا للقواعد وبالضوابط والشروط التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، فأصدر مجلس الوزراء القرار رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه، فأوجب حال تحديد مقابل التصرف، تحديد مقابل الانتفاع عن فترة وضع اليد حتى تاريخ تقديم طلب التقنين، وذلك بما يكفل للجهات الإدارية حال التصرف بالأمر المباشر لواضعى اليد الحصول على المقابل العادل الذى يتم تحديده طبقًا للأسس المبينة بقرار مجلس الوزراء المشار إليه، وبما يحقق التوازن بين المصلحة العامة للدولة، والبعد الاجتماعى والاقتصادي لواضعى اليد.

وحيث إن الثابت من الأوراق أن جهاز تخطيط وتنمية البحيرات المرة بمحافظة الإسماعيلية أبرم عقودًا بالانتفاع لواضعى اليد على أملاك الدولة الخاصة بمركز ومدينة فايد، ولم يقم بعض واضعى اليد بسداد مقابل حق الانتفاع بالأراضى التي يضعون اليد عليها طبقا للعقود المبرمة مع الجهاز المذكور، وتنفيذا لأحكام القانون

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى

laa-eg.com

رقم (١٤٤) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٨) لسنة ٢٠١٧، أصدر محافظ الإسماعيلية القرارين رقمى (٤٢١) لسنة ٢٠١٨ و(٢٩) لسنة ٢٠١٩ بتشكيل لجان فنية ومالية لمباشرة إجراءات التصرف إلى واضعى اليد على أملاك الدولة الخاصة بمحافظة الإسماعيلية، فقامت تلك اللجان بتقييم أملاك الدولة الخاصة لواضعى اليد عليها شاملا مقابل حق الانتفاع بهذه الأراضى من تاريخ وضع اليد حتى تاريخ التصرف، وأُعتمد التقييم من السلطة المختصة، دون حساب مقابل الانتفاع المستحق على واضعى اليد على هذه الأراضى، والذى تم التعاقد عليه بين جهاز تخطيط وتنمية البحيرات المرة وواضعى اليد الذين تم التصرف إليهم، والذى يزيد على ما تم تقديره بواسطة اللجان المشار إليها، ومن ثم يتعين اقتضاء المبالغ المستحقة للدولة نظير انتفاع واضعى اليد بهذه الأراضى والواردة في العقود المبرمة معهم بحسبانها أضحت حقًّا ثابتًا للجهة الإدارية لا يجوز التنازل عنه، وهذا يقتضى خصم المبالغ التي تم تقديرها كمقابل حق انتفاع ضمن التقييم الخاص بسعر الأرض والمبانى لواضعى اليد في الحالة المعروضة، والقول بغير ذلك يعد تنازلا عن حق مالى للدولة لا يتأتى إباحته إلا لتحقيق غرض ذي نفع عام طبقا لأحكام القانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٨ بشأن قواعد التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة.

يضاف إلى ما تقدم أن البند الرابع من العقود المبرمة مع واضعى اليد قد تضمن النص على أن الأرض المبيعة موضوع العقد لن تنتقل ملكيتها إلى الطرف الثانى إلا بعد سداد كامل المستحقات المالية للجهة الإدارية المختصة، وموافقة كافة الجهات التي يتطلب القانون موافقتها، وقد ورد النص عامًّا مطلقًا فلا يجوز تخصيصه أو تقييده، ومن ثم فإن مستحقات الدولة لا تقتصر على السعر الوارد بالعقد، وإنما يشمل كافة مستحقات جهة الإدارة قِبل واضعى اليد طبقا لأحكام القانون والعقود المبرمة مع المتصرف إليهم من قِبل جهاز تخطيط وتنمية البحيرات المرة، كما تضمن البند الخامس عشر من العقود المبرمة مع واضعى اليد في الحالة المعروضة قبول الطرفين أي تعديلات يجريها مجلس الدولة على العقد من حذف أو إضافة أو تعديل عند مراجعته لهذا العقد، وذلك يعنى احتكام الطرفين إلى القانون على النحو الذى تستظهره إدارة الفتوى المختصة، ولما كانت المبالغ المستحقة على واضعى اليد ممّن أُبرمت معهم عقود في الحالة المعروضة ليست محلا للنزاع، ومن ثم يتعين تحصيلها قبل اتخاذ إجراءات نقل ملكية هذه الأراضي لمن تم التصرف إليهم.

وحيث إنه فيما يتعلق بواضعى اليد الذين تقدموا بطلبات تقنين ولم يصدر قرار من السلطة المختصة بالتصرف بالبيع لهم، فإن مجرد تقديم طلب التقنين لا يكسب صاحبه مركزًا قانونيًّا يمنع المساس به، أو ترتيب التزام على جهة الولاية بالتصرف إليهم وفقًا لأسعار معينة، ويسرى بشأن هذه الطلبات أحكام القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن وتحصيل كافة مستحقات الدولة كمقابل انتفاع أو غيره، ومراعاة ذلك عند التصرف في أملاك الدولة الخاصة.

laa-eg.com

وترتيبًا على ما تقدم يتعين إعادة مشروع العقد إلى اللجنة الأولى لقسم الفتوى لإعمال شئونها نحو مراجعته في ضوء هذا الإفتاء.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى ما يأتي:

أولا: أنه يتعين على جهة الإدارة تحصيل مقابل الانتفاع من واضعي اليد على أملاك الدولة الخاصة بمركز ومدينة فايد وفقًا للعقود المبرمة معهم، ممّن قامت محافظة الإسماعيلية بتحرير عقود بيع لهم، مع خصم المبالغ التي تم حسابها كمقابل انتفاع ضمن ثمن الأرض في عقود البيع.

ثانيا: سريان أحكام القوانين واللوائح المعمول بها على طلبات التقنين المقدمة من واضعي اليد في الحالات المعروضة التي لم تعتمد من السلطة المختصة.

ثالثا: إعادة العقد إلى اللجنة الأولى لقسم الفتوى لإعمال شئونها نحو مراجعته في ضوء ما تقدم، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٨ / ٧ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة