بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٩٣٩
بتاريخ:	٢٠١٧/٥/ ٢٢

ملف رقم: ٣١٧/٢/٧

السيد الأستاذ/ رئيس الهيئة العامة للتنمية الصناعية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١١/٥٢٥/ ص) المؤرخ ٢٠١٦/٣/٣٠ والمُحال من السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠١٦/٥/٥، لإبداء الرأي القانوني بشأن مشروعية بروتوكول إنابة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الهيئة العامة للتنمية الصناعية فى اتخاذ كافة إجراءات طرح وحجز وتخصيص الأراضى وإلغائها والتنازل عنها بالمناطق الصناعية بالمدن الجديدة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بموجب بروتوكول مؤرخ ٢٠١٤/١٠/٨، أنابت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الهيئة العامة للتنمية الصناعية، فى اتخاذ جميع إجراءات طرح وحجز وتخصيص الأراضى وإلغائها والتنازل عنها بالمناطق الصناعية بالمدن الجديدة، وكذا اتخاذ جميع الإجراءات الخاصة بتنمية تلك المناطق، وتحديد الأنشطة الصناعية، والاشتراطات البنائية للمشروعات الصناعية بها، ولها فى ذلك صلاحيات هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة المقررة لها بموجب القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩ بإنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، إلا أن الجهاز المركزى للمحاسبات – وأثناء مراجعته أعمال الهيئة – ارتأى أن هذا البروتوكول يعد تنازلاً من هيئة المجتمعات العمرانية عن اختصاصها المنوط بها قانونًا وليس إنابة، أو تفويضًا فى الاختصاص، وأوصى بعرض البروتوكول على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لإبداء الرأى بشأن مشروعية إبرامه، وإزاء ماتقدم طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية للإفادة بالرأى.

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٠ من مايو عام ٢٠١٧م، الموافق ١٣ من شعبان عام ١٤٣٨هـ ؛ فتبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩ في شأن إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة تنص على أن: "في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالمجتمعات العمرانية الجديدة، كل تجمع بشري متكامل يستهدف خلق مراكز حضارية جديدة، تحقق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي (الصناعي والزراعي والتجاري وغير ذلك من الأغراض) بقصد إعادة توزيع السكان عن طريق إعداد مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "يكون إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وفقًا لأحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له. وتنشأ هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة طبقًا لأحكام الباب الثاني من هذا القانون، تكون – دون غيرها – جهاز الدولة المسئول عن إنشاء هذه المجتمعات العمرانية ويعبر عنها في هذا القانون (بالهيئة)"، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "تتولى الهيئة اختيار المواقع اللازمة لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وإعداد التخطيطات العامة والتفصيلية لها، وذلك طبقًا للخطة العامة للدولة ..."، وأن المادة (١١) منه تنص على أن: "للهيئة في سبيل تحقيق أهدافها أن تجري جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق البرامج والأولويات المقررة ولها أن تتعاقد مباشرة مع الأشخاص والشركات والمصارف والهيئات المحلية والأجنبية وذلك طبقًا للقواعد التي تحددها اللائحة الداخلية للهيئة. ..."، وأن المادة (١٢) منه تنص على أن: "على جميع الجهات المختصة بإقامة المشروعات والصناعات أيًا كانت طبيعتها أو مجالاتها، وسواء كانت حكومية أو غير حكومية، أن تخطر الهيئة لإبداء الرأي في مواقعها، والعمل على أن يتم إنشاؤها في المجتمعات العمرانية الجديدة، وذلك بما يتفق مع التخطيطات المقررة لها والأغراض التي أنشئت من أجلها وعلى الهيئة أن تبدي رأيها في موعد لا يجاوز شهرًا من تاريخ إخطارها. ..."، وأن المادة (١٤) من القانون ذاته تنص على أن: "يكون الانتفاع بالأراضي والمنشآت الداخلة في المجتمعات العمرانية الجديدة طبقًا للأغراض والأوضاع ووفقًا للقواعد التي يضعها مجلس إدارة الهيئة وتتضمنها العقود المبرمة مع ذوي الشأن. ..."، وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٥٠) لسنة ٢٠٠٥ بإنشاء الهيئة العامة للتنمية الصناعية تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة اقتصادية تسمى "الهيئة العامة للتنمية الصناعية" تكون لها الشخصية الاعتبارية العامة، ويكون مقرها مدينة القاهرة، وتتبع الوزير المختص بالتجارة الخارجية والصناعة، ويشار إليها في هذا القرار بـ"الهيئة" ..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تكون الهيئة هي الجهة المسئولة عن تنفيذ السياسات الصناعية التي تضعها الوزارة المختصة بالتجارة الخارجية والصناعة والجهات التابعة لها،

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وتحفيز وتشجيع الاستثمارات فى القطاع الصناعى، ووضع وتنفيذ سياسات تنمية الأراضى للأغراض الصناعية وإتاحتها للمستثمرين، وتيسير حصولهم على التراخيص الصناعية، ولها فى سبيل ذلك: ١-... ٣- وضع السياسات العامة والخطط اللازمة لتنمية المناطق الصناعية بالتنسيق مع المحافظات والجهات المعنية الأخرى، ويكون للهيئة وحدها صلاحية البت فى طلبات إنشاء المناطق الصناعية أو التوسع فى القائم منها، ووضع الشروط والقواعد المرتبطة بذلك، سواء كانت المناطق الصناعية التى تنشئها أو تديرها المحافظات أو الجهات الأخرى من الدولة أو من القطاع الخاص. ٤- تحديد الأراضى التى تخصص للأغراض الصناعية بالتنسيق مع المركز الوطنى لتخطيط استخدامات أراضى الدولة. ٥- وضع الشروط والقواعد التى تتيح لشركات القطاع الخاص إنشاء وترفيق وإدارة المناطق الصناعية وتوفير المساحات والأراضى والأماكن فيها للمستثمرين، والترخيص لها بإنشاء وإدارة المناطق الصناعية. ٦- تحديد الأنشطة والمنتجات الصناعية وكذلك الأنشطة الخدمية المرتبطة بها التى يتم مزاولتها فى المناطق الصناعية بالتنسيق مع جهاز شئون البيئة والمحافظات والجهات الأخرى من الدولة والقطاع الخاص. ٧- وضع الشروط والقواعد المنظمة لاستغلال وتنمية أراضى المناطق الصناعية وتسعيرها للمستثمرين، والتنسيق مع المحافظات أو الجهات الأخرى من الدولة أو القطاع الخاص التى تتولى ترفيق وإدارة المناطق الصناعية لإتاحتها للمستثمرين، وذلك من خلال صندوق دعم الأراضى الصناعية المشار إليه فى المادة العاشرة من هذا القرار. ...".

كما تبين لها أن المادة (الثانية) من البروتوكول المؤرخ ٢٠١٤/١٠/٨ المُبرم بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والهيئة العامة للتنمية الصناعية تنص على أن: "يُنظم هذا البروتوكول الضوابط الخاصة بولاية وتخصيص الأراضى الصناعية بالمدن الجديدة التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة"، وأن المادة (الخامسة) منه تنص على أن: "تُنيب هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الهيئة العامة للتنمية الصناعية فى اتخاذ كافة إجراءات طرح وحجز وتخصيص الأراضى وإلغائها والتنازل عنها بالمناطق الصناعية بالمدن الجديدة للمستثمرين، وكذا اتخاذ كافة الإجراءات الخاصة بتنمية تلك المناطق، وتحديد الأنشطة الصناعية، والاشتراطات البنائية للمشروعات الصناعية بها، ولها فى ذلك صلاحيات هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة المقررة لها بموجب قانون إنشائها رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩ والقرارات المنفذة له وذلك بالنسبة للمناطق الصناعية بالمدن الجديدة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن المشرع فى القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩ المشار إليه ناط بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إنشاء وإدارة المجتمعات الجديدة،

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وقرر انفرادها وهيمنتها كأصل عام على أمور هذا النشاط، باعتبارها جهاز الدولة المسئول دون غيرها عن ذلك. وأجاز للهيئة فى سبيل تحقيق أهدافها أن تجرى جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق البرامج والأولويات المقررة، ولها أن تتعاقد مباشرة مع الأشخاص والشركات والمصارف والهيئات المحلية والأجنبية، وأوجب أن يكون الانتفاع بالأراضى والمنشآت الداخلة فى المجتمعات العمرانية الجديدة طبقًا للأغراض والأوضاع المقررة قانونًا ووفقًا للقواعد التى يضعها مجلس إدارة الهيئة، وتتضمنها العقود المبرمة مع ذوى الشأن.

واستظهرت كذلك من استعراضها أحكام هذا القانون أنها وردت خلوًا من النص على حق الهيئة فى إنابة، أو تفويض غيرها فى مباشرة الاختصاصات المعقودة لها قانونًا، أو جزءًا من هذه الاختصاصات إلى هيئة، أو جهة إدارية أخرى، ومن ثم فإنها تظل ملتزمة بمباشرة هذه الاختصاصات، التزامًا بالقانون. وعلاوة على ذلك، فإن سلطة الجهات الخاضعة لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ فى أن تنوب عن بعضها فى مباشرة إجراءات التعاقد وفقًا لحكم المادة (٣٨) من هذا القانون، إنما تقتصر على "مهمة معينة" بحسب صريح النص، كما قيد المشرع هذه الإنابة فى المهمة المعينة، بأن تتم وفقًا للقواعد المعمول بها فى الجهة طالبة التعاقد.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن رئيس الجمهورية – إعمالاً للسلطة المخولة له بموجب قانون الهيئات العامة الصادر بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ – أنشأ هيئة عامة اقتصادية هي الهيئة العامة للتنمية الصناعية لتحل محل الهيئة العامة للتصنيع، وناط بها تنفيذ السياسات الصناعية التى تضعها الوزارة المختصة بالتجارة الخارجية والصناعة والجهات التابعة لها، وتحفيز وتشجيع الاستثمارات فى القطاع الصناعى، ووضع وتنفيذ سياسات تنمية الأراضى للأغراض الصناعية وإتاحتها للمستثمرين، وجعل لها فى سبيل ذلك سلطة البت فى طلبات إنشاء المناطق الصناعية، أو التوسع فى القائم منها، ووضع الخطط اللازمة لتنميتها، ووضع الشروط والقواعد المنظمة لاستغلال وتنمية أراضى المناطق الصناعية وتسعيرها للمستثمرين، وذلك بالتنسيق مع الجهات المعنية، سواء أكانت تلك الجهات من أشخاص القانون العام، أو الخاص.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها، وقضاء المحكمة الإدارية العليا، من أن ما تبرمه الجهات الإدارية من عقود إنما تبرمها بوصفها قوامة على الشأن العام، فمن قوامة الدولة على الشأن العام تتفرع التفاريع إلى الهيئات والمصالح وجميع الوحدات العامة التي تنقسم نوع نشاط ومكان إقليم ومجال تخصص، فالشأن العام هو شأن الجماعة مصالحًا وأوضاعًا ومقاصد منشودة، والجماعة تشخصها الدولة، وهي لا تتشكل

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

من هيئة واحدة ولكنها تتكون من الناحية التنظيمية من هيئات كبري تتوزع عليها مراحل تشكل العمل العام، وذلك بما عرف من سلطات التنفيذ والتشريع والقضاء، فالدولة – كتنظيم مشخص للجماعة – يستمد من هذا التنظيم مبرر قيامه، ويستمد منه – كذلك – شرعية نفاذ القول على الغير بشأن أوضاع الجماعة حفاظًا وضبطًا وتسييرًا وتنمية فى كل المجالات، هذه الدولة تقوم على مفهوم النيابة عن الجماعة والتمثيل لها، ومن هنا فإن وظائف التنفيذ لا تستمد أيٌّ من الجهات الشرعية ممارستها إلا بوصف هذه الجهة ممثلة، أو نائبة عن غيرها، فلا يوجد من يتصرف في شأن عام إلا وهو مفوض في ذلك لا أصيلاً عن نفسه ولا صاحب شأن بذاته هيئة كانت، أو مجلسًا، أو فردًا ,إنما هو قوام على شأن عام بموجب وصف تمثيلى وصفة تفويضية أتته من مستند عام دستورًا كان، أو قانونًا، أو قرارًا فرديًا، وهو ما يعبر عنه بالاختصاص فى مجال القانون العام.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه فقهًا وقضاءً وإفتاءً، من أنه إذا أعطى القانون اختصاصًا معينًا لجهة إدارية معينة فيجب عليها مباشرة هذا الاختصاص، ولا يجوز لهذه الجهة أن تتنازل عن اختصاصها لغيرها، أو تنيب، أو تفوض أحدًا عنها فى ممارسته، فالإنابة، أو التفويض فى القانون الإدارى لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك، فالقانون هو الذى يُعين السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة ويُنظم طرق إدارتها، فإذا أجاز لسلطة، أو جهة ما الإنابة، أو التفويض فى مباشرة اختصاصها، أو جزء منه، فإن مباشرة هذا الاختصاص من المُفوض، أو النائب يكون مستمدًا من القانون مباشرة .

ولما كان ما تقدم، وكان الثابت من استعراض البروتوكول المؤرخ ٢٠١٤/١٠/٨، الذى أنابت بموجبه هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الهيئة العامة للتنمية الصناعية بشأن بعض اختصاصاتها المتعلقة بالمناطق الصناعية بالمدن الجديدة، أنه ليس بمقام إنابة فى مباشرة اختصاص فى مهمة معينة على الوجه الذى تنظمه المادة (٣٨) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه، وإنما يُعدُّ فى حقيقة الأمر تنازلاً من الهيئة المذكورة أولاً عن الجانب الأوفى من الاختصاصات التى أسندها إليها المشرع بموجب القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩ سالف الذكر، فى غيبة النص الذى يرخص بذلك، الأمر غير الجائز قانونًا، ومن ثم يكون البروتوكول المشار إليه قد أُبرم بالمخالفة للقانون، حسبما سبق وأن انتهت إليه مناقضة الجهاز المركزى للمحاسبات، ولا ينال من ذلك الاستمساك بأن القانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٩ المشار إليه والذى ينظم اختصاصات هيئة المجتمعات العمرانية ورد خلوًا من نص صريح مانع لهذه الإنابة، إذ إن النص الصريح يُطلب حيث يقرر ما يخالف الأصل المقرر قانونًا، أما حيث يؤكده فلا يكون مطلوبًا، كما لا ينال مما تقدم أن قرار رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ناط بالهيئة العامة للتنمية الصناعية وضع الخطط اللازمة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

لتنمية المناطق الصناعية، ووضع الشروط والقواعد المنظمة لاستغلالها وتسعيرها للمستثمرين، على أساس أن هذا الاختصاص لا يتداخل مع اختصاص هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بإنشاء المجتمعات العمرانية، واختيار مواقعها، وطرحها، والتعاقد بشأنها، ولا يعنى أن تقوم الهيئة العامة للتنمية الصناعية مقامها بالنسبة للمناطق الصناعية، أو تنوب عنها فى ذلك دون سند تشريعى يجيز للهيئة المذكورة أولاً ذلك، فلكل منهما دوره المحدد قانونًا بالنسبة للمناطق الصناعية المُقامة فى الأراضى الخاضعة لولاية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، والذى يقتضى أن يتم فى إطار من التنسيق بينهما، باعتبار أنهما يندرجان فى إطار الشخص المعنوى الواحد وهو الدولة.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية البروتوكول المؤرخ ٢٠١٤/١٠/٨ المُبرم بين هيئة المجتمعات العمرانية والهيئة العامة للتنمية الصناعية فى الحالة المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٥ / ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

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

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع