

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٩٤٤
بتاريخ:	٢٠١٧/٥/٢٢

ملف رقم: ٢٣٠/١/٥٨

السيد اللواء/ محافظ المنيا

خية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٦٨) المؤرخ ٢٠١١/٥/٩ والموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة الذى وافق على إحالته إلى الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع، بشأن جواز استمرار العمل بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١ .

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه استنادًا إلى نص المادة (١١) من قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٢٣٠) لسنة ١٩٨٩، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢٣) لسنة ١٩٩٤ باعتبار المنطقة الواقعة ناحية المظاهرة شرق النيل بمحافظة المنيا من المناطق الصناعية، ثم صدر القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ متضمنًا النص على جواز التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية المملوكة للدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، أو تأجيرها بإيجار اسمى لإقامة مشروعات استثمارية عليها، أو لتوسع فيها، وأن تحديد المناطق التى تقع فيها الأراضى الصحراوية المشار إليها يكون بقرار من رئيس الجمهورية. وبتاريخ ١٩٩٨/٥/٨ صدر القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وحدد الجهات الخاضعة لأحكامه ومن بينها وحدات الإدارة المحلية، كما حدد السبل الواجب ولوجها لبيع، وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع، أو باستغلالها، ونص على إلغاء كل حكم يخالف أحكامه، ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١، متضمنًا النص فى المادة الأولى على أن تطبق أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المشار إليه على الأراضى الصحراوية المقام عليها المناطق انصناعية بمحافظات المنيا وأسيوط وسوهاج وقنا وأسوان والوادى الجديد والموضحة مواقعها وحدودها



مجلس الدولة
مركز المعلومات والجمعية العمومية
لتسمى الفتوى والتشريع

ومساحتها بالكشوف والخرائط المرفقة لهذا القرار، كما صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٠٤) لسنة ٢٠٠٧ بضم مساحة مقدارها (٦٩٩,٠١) فداناً إلى المساحة الإجمالية للمنطقة الصناعية بالمنيا لتصبح المساحة الإجمالية لها (٢٢١٥,٠١) فداناً، ونظراً لما أثير بشأن إبرام محافظة المنيا لعدد من العقود تضمنت التصرف بالمجان في الأراضى الواقعة بالمنطقة الصناعية - استناداً إلى القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المذكور - وذلك بعد العمل بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه، فقد ثار التساؤل بشأن جواز استمرار العمل بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١ سالف الذكر، ومدى انطباق أحكامه على المساحة المضافة للمنطقة الصناعية بالمنيا بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٠٤) لسنة ٢٠٠٧ المشار إليه، لذا طلبتم إبداء الرأي القانوني بشأنه.

وئفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٦ من إبريل عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٩ من رجب عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٨٧) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ - والتي تُقابلها المادة (٢٢٥) من الدستور الحالي - تنص على أن: "لا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبلها..."، وأن المادة (٢) من القانون المدنى تنص على أن: "لا يجوز إلغاء نص تشريعى إلا بتشريع لاحق ينص صراحةً على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذى سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع"، وأن المادة (١١) من قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٢٣٠) لسنة ١٩٨٩ - قبل إلغائه بقانون ضمانات وحوافز الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٧ - كانت تنص على أن: "...ويصدر قرار من رئيس مجلس الوزراء بتحديد المناطق الصناعية الجديدة والمناطق النائية..."، وأن المادة الأولى من القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ بشأن قواعد التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية المملوكة للدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة، أو تأجيرها بإيجار اسمى لإقامة مشروعات استثمارية عليها، أو للتوسع فيها، والمعمول به بدءاً من ١٩٩٦/١/٣١، تنص على أن: "يجوز التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية المملوكة للدولة أو غيرها من لأشخاص الاعتبارية العامة، أو تأجيرها بإيجار اسمى لإقامة مشروعات استثمارية عليها، أو للتوسع فيها. ويصدر بتحديد المناطق التى تقع فيها الأراضى الصحراوية المشار إليها، والقواعد والإجراءات المنظمة للتصرف بالمجان أو التأجير، قرار من رئيس الجمهورية. ويتم تخصيص الأرض اللازمة للمشروع بمراعاة حجمه وطبيعة نشاطه وقيمة الأموال المستثمرة فيه"، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "لا تنتقل ملكية الأرض إلى المتصرف إليه قبل إتمام تنفيذ المشروع وبدء الإنتاج الفعلى..."، وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١ تنص على أن:



مجلس الدولة
مركز المعلومات والبحوث
القانونية والتشريعية

تسرى أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المشار إليه على الأراضى الصحراوية المقام عليها المناطق الصناعية بمحافظة المنيا وأسيوط وسوهاج وقنا وأسوان والوادى الجديد والصادر بإنشائها قرارات رئيس مجلس الوزراء أرقام (٨١٤) لسنة ١٩٩٣، و(٣٢٣)، و(١٤٠٦)، و(١٤٠٧)، و(١٤٠٨)، و(١٤٠٩) لسنة ١٩٩٤...، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يتم التصرف فى الأراضى المبينة فى المادة السابقة للمستثمرين بالمجان، على ألا تنتقل الملكية إلى المتصرف إليه قبل إتمام تنفيذ المشروع وبدء الإنتاج الفعلى".

وقد ورد بالبيان المرافق بالقرار المشار إليه.

الحافظة	اسم المنطقة الصناعية	مساحة المنطقة الصناعية	حدود المنطقة الصناعية
المنيا	المنطقة الصناعية بناحية المطاهرة شرق النيل.	١٣ س ١٠ ط ١٥١٦ ف	...

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، المعمول به بدءاً من ١٩٩٨/٥/٩ - قبل تعديلها بالقانون رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ - كانت تنص على أن: "يُعمل بأحكام القانون المرافق في شأن تنظيم المناقصات والمزايدات، وتسرى أحكامه على وحدات الجهاز الإداري للدولة - من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة - وعلى وحدات الإدارة المحلية، وعلى الهيئات العامة، خدمية كانت أو اقتصادية. ويلغى القانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٦٢ بشأن تنفيذ أعمال خطة التنمية الاقتصادية، وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٣، كما يلغى كل حكم آخر يخالف أحكام القانون المرافق"، وأن المادة (١) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه تنص على أن: "يكون التعاقد على شراء المنقولات، أو على مقاولات الأعمال أو النقل، أو على تلقي الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، عن طريق مناقصات عامة أو ممارسات عامة. ويصدر باتباع أى من الطريقتين قرار من السلطة المختصة وفقاً للظروف وطبيعة التعاقد. ومع ذلك يجوز استثناء، وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد بإحدى الطرق الآتية: (أ) المناقصة المحدودة. (ب) المناقصة المحلية. (ج) الممارسة المحدودة. (د) الاتفاق المباشر. ولايجوز فى أية حال تحويل المناقصة إلى ممارسة عامة أو ممارسة محدودة. وفى جميع الحالات يتم التعاقد فى الحدود ووفقاً للشروط والقواعد والإجراءات الواردة بهذا القانون ولائحته التنفيذية"، وأن المادة (١٦) منه تنص على أن: "يجب استبعاد العطاءات غير المطابقة للشروط أو المواصفات وإرساء المناقصة على صاحب العطاء الأفضل شروطاً والأقل سعراً...".



مجلس الدولة
مركز المعلومات والبحوث
للمصطفى الفخرى والنشر

وأن المادة (٣٠) منه تنص على أن: "يكون بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بما في ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، عن طريق مزيدة علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة. ومع ذلك يجوز استثناء، وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد بطريق الممارسة المحدودة فيما يلي:...."، وأن المادة (٣١) منه تنص على أن: "يجوز في الحالات العاجلة التي لا تحتمل اتباع إجراءات المزايدة أو الممارسة المحدودة، أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناءً على ترخيص من: ..."، وأن المادة (٣١ مكرراً) منه، معدلاً بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠٦، تنص على أن: "استثناء من أحكام المادتين (٣٠ و ٣١) من هذا القانون، يجوز التصرف في العقارات أو الترخيص بالانتفاع بها أو باستغلالها بطريق الاتفاق المباشر لواضعى اليد عليها الذين قاموا بالبناء عليها أو لمن قام باستصلاحها واستزراعها من صغار المزارعين، بحد أقصى مائة فدان في الأراضي الصحراوية والمستصلحة، وعشرة أفدنة في الأراضي الزراعية القديمة، وكذلك بالنسبة إلى زوائد التنظيم، وفي غير ذلك من حالات الضرورة لتحقيق اعتبارات اجتماعية أو اقتصادية تقتضيها المصلحة العامة، وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، يتضمن الشروط التي يلزم توافرها لإجراء التصرف أو الترخيص، وتحديد السلطة المختصة بإجرائه واعتماده وأسس تقدير المقابل العادل له وأسلوب سداه"، وأن المادة (٣٣) منه، تنص على أن: "تشكل بقرار من السلطة المختصة لجنة تضم الخبرات والتخصصات النوعية اللازمة، تكون مهمتها تحديد الثمن أو القيمة الأساسية لمحل التعاقد وفقاً للمعايير والضوابط التي تنص عليها اللائحة التنفيذية، على أن يكون الثمن - أو القيمة الأساسية - سرياً"، وأن المادة (٣٤) منه، تنص على أن: "يكون إرساء المزايدة على مقدم أعلى سعر مستوفٍ للشروط بشرط ألا يقل عن الثمن أو القيمة الأساسية"، وأن المادة (٣٥) من القانون ذاته تنص على أن: "تلغى المزايدة قبل البت فيها إذا استغنى عنها نهائياً، أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو لم تصل نتيجتها إلى الثمن أو القيمة الأساسية، كما...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن أحكام القوانين، إعمالاً للدستور، لا تطبق إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما قبلها، وأن المادة الثانية من القانون المدنى - طبقاً لما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية وقضاء المحكمة الإدارية العليا - إنما قصدت على ضوء المذكرة التفسيرية لهذا القانون، إلى تقرير صورتين للنسخ التشريعى، وهو النسخ الصريح، والنسخ الضمنى، وأن للنسخ الضمنى بدوره صورتين: فإما أن يصدر تشريع جديد على المستوى ذاته فى مجال المدارج التشريعية يشتمل على نص يتعارض تعارضاً تاماً مع نص فى التشريع القديم، بصورة تجعل من غير الممكن التوفيق بينهما،



مجلس الدولة
مركز المعلومات والجمعية العمومية
القضائى القدرى والتشريع

وإعمالهما معاً - وذلك بمراعاة أن التخصيص يرفع التعارض مع النص العام، فيعمل بالخاص فى خصوصه وبالعام فيما عداه - وحالئذ يقتصر النسخ على الحدود التى يتحقق فيها التعارض، وإما أن يصدر هذا التشريع لينظم تنظيمًا كاملاً وضماً من الأوضاع أفرد له تشريع سابق، وفى هذه الحال يعدُّ التشريع السابق منسوخاً جملة وتفصيلاً إذا تعلق التعارض بين التشريع السابق والتشريع اللاحق بالمبدأ الذى أسس عليه التشريع السابق، وفى غير هذه الحال، لا يتناول النسخ إلا النصوص التى تتعارض تعارضاً مطلقاً مع نصوص التشريع الجديد. ومن ثم يتعين القول بأن النسخ الضمنى لحكم أتى به التشريع لا يكون إلا بحكم آخر أتى به تشريع لاحق، ولا يقوم ذلك إلا بعد استفاد أساليب التوفيق بين النصوص، وتمحيص مجال كل منهما، وأن يتبين أن الحادثة صارت محكومة فى الوقت الواحد فى الأمر الواحد بحكمين نقيضين لا يجتمعان شرعاً وعقلاً، وهنا فقط يمكن القول بالنسخ الضمنى فى الحدود التى اجتمع فيها النقيضان.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - على نحو ما استقر عليه إفتاؤها - أنه بصدر القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وما تضمنه من إفصاح جهير من انطباق أحكامه على وحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، أصبحت جميع هذه الجهات خاضعة لأحكامه.

واستظهرت كذلك أن هذا القانون إنما ينظم طرق تعاقد الجهات المذكورة على شراء المنقولات، وتنفيذ مقاولات الأعمال والنقل، وتلقى الخدمات، والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، وطرق تعاقدتها على بيع وتأجير العقارات والمنقولات المملوكة، أو المخصصة لها، والمشروعات التى ليس لها الشخصية الاعتبارية، والترخيص بالانتفاع، أو باستغلال هذه العقارات بما فى ذلك المنشآت السياحية والمقاصف، والشروط والقواعد والإجراءات الحاكمة لكل ذلك، بما يكفل لهذه الجهات تدارك احتياجاتها من منقولات، ومقاولات أعمال ونقل، وخدمات، ودراسات استشارية، وأعمال فنية بأفضل الشروط وأقل الأسعار، كما يكفل لها التصرف فى العقارات والمنقولات المملوكة، أو المخصصة لها والمشروعات آنفة الذكر بيعاً، أو بطريق الإيجار، والترخيص بالانتفاع، أو باستغلال العقارات بما فى ذلك المنشآت السياحية والمقاصف بأعلى الأسعار، أو القيم الإيجارية، أو مقابل الانتفاع، أو الاستغلال، بما لا يقل عن الثمن، أو القيمة الأساسية، وذلك وفقاً للشروط الموضوعية للتصرف، أو الترخيص، أو أن يتم هذا التصرف، أو الترخيص الذى يجب وفقاً لحكم المادة (٣١ مكرراً) من هذا القانون بالمقابل العادل الذى يتم تحديده طبقاً للأسس المبينة بقرار رئيس مجلس الوزراء الصادر بتنفيذاً لهذه المادة. ولما كان هذا التنظيم لطرق وشروط وقواعد وإجراءات تعاقد الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون لتدارك احتياجاتها، أو التصرف فى العقارات والمنقولات المملوكة، أو المخصصة لها، أو الترخيص بالانتفاع



مجلس الدولة بعصموية
مركز المعلومات والبحوث
مكتب الفتوى والنشر

بهذه العقارات، إنما يتعارض تعارضاً مطلقاً مع التشريعات القائمة في تاريخ العمل به المنظمة لتلك التعاقدات وشروط وقواعد وإجراءات إبرامها، تحقيقاً للغاية المذكورة، والتي تطبق على هذه الجهات، ومن ثم يكون القانون المذكور قد نسخ هذه التشريعات، وذلك إعمالاً لقاعدة النسخ الضمني سائلة البيان التي تقررها المادة (٢) من القانون المدني، وتردد حكمها المادة الأولى من القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه، دون أن ينبسط هذا النسخ إلى نصوص التشريعات التي تجيز للجهات ذاتها التصرف في العقارات المملوكة لها بالمجان، أو تأجيرها بإيجار اسمي لأغراض معينة يحددها المشرع، ومن ذلك إقامة مشروعات استثمارية، وذلك لاختلاف الأهداف التي وضعت من أجلها التشريعات المذكورة أخيراً عن الأهداف التي وضع قانون تنظيم المناقصات والمزايدات من أجلها، مما ينفى معه التعارض بين هذه التشريعات والقانون المذكور، إذ لا يتأتى بلوغها من خلال تطبيق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات آنف الذكر.

ولما كان المشرع في القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المشار إليه يجيز التصرف بالمجان في الأراضي الصحراوية المملوكة للدولة، أو الأشخاص الاعتبارية العامة، أو تأجيرها بإيجار اسمي، وذلك لإقامة مشروعات استثمارية عليها، أو للتوسع فيها، بمراعاة حجم المشروع، وطبيعة نشاطه، وقيمة الأموال المستثمرة فيه، وعلى ألا تنتقل ملكية الأرض إلى المتصرف إليه قبل إتمام تنفيذ المشروع، وبدء الإنتاج الفعلي، وذلك بالمغايرة للأهداف التي وضع من أجلها قانون تنظيم المناقصات والمزايدات سالف الذكر، ومن ثم فإن أحكام هذا القانون ليس من شأنها نسخ أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ آنف الذكر، إعمالاً لما تقدم بيانه.

وإذ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١ بشأن سريان أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ على الأراضي الصحراوية المقام عليها المناطق الصناعية بكل من محافظات المنيا، وأسيوط، وسوهاج، وقنا، وأسوان، والوادي الجديد، والصادر بإنشائها قرارات رئيس مجلس الوزراء سائلة الذكر، بما يجيز التصرف للمستثمرين بالمجان في الأراضي الصحراوية المقام عليها هذه المناطق بما في ذلك المنطقة الصناعية بالمنيا إعمالاً لأحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المشار إليه بغرض إقامة مشروعات استثمارية على هذه الأراضي أو التوسع فيها، وذلك في المجال الزمني للعمل بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات سالف الذكر، ومن ثم يكون هذا القرار صدر قائماً على صحيح سنده استناداً لقانون قائم، ومن ثم يتعين الالتزام بهذا القرار، وإعمال مقتضاه على هذه المنطقة في حدود المساحة المبينة بذلك القرار .

وفيما يخص مدى انطباق أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١ المشار إليه على المساحة المضافة للمنطقة الصناعية بالمنيا بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٠٤) لسنة ٢٠٠٧، فلما كان الثابت أن القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المشار إليه أسند تحديد المناطق التي تقع فيها الأراضي



مجلس الدولة جمهورية
مركز الدراسات والبحوث
القانونية والتشريحية

الصحراوية وتحديد القواعد والإجراءات المنظمة للتصرف بالمجان، أو التآجير إلى رئيس الجمهورية بقرار منه، وتنفيذاً لذلك صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١، مُتضمناً النص في المادة (١) على أن تطبق أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ على الأراضي الصحراوية المقام عليها المنطقة الصناعية بمحافظة المنيا والصادر بإنشائها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢٣) لسنة ١٩٩٤، وورد بالبيان المرفق له اسم هذه المنطقة، ومساحتها، وحدودها، ومن ثم فإن أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ المشار إليه تنطبق فقط على المساحة الصادرة بإنشائها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢٣) لسنة ١٩٩٤، التي ورد النص عليها وعلى مساحتها وحدودها بقرار رئيس الجمهورية المشار إليه دون غيرها، فلا يمتد ذلك إلى المساحة المُضافة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠٠٤) لسنة ٢٠٠٧ حيث يتعين لتطبيق أحكام القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٦ على هذه المساحة المُضافة، ومن ثم جواز التصرف فيها بالمجان، أو بتأجيرها بإيجار اسمي طبقاً لهذا القانون، صدور قرار من رئيس الجمهورية بذلك إعمالاً لنص المادة الأولى منه.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى استمرار العمل بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨) لسنة ٢٠٠١ المشار إليه في الحالات المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ١٩٤ / ٥ / ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

مبا
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

المستشار/



رئيس
المكتب الفني

مستشار/ مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

المستشار/

معترز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات والجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع