

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

رقم التبليغ:	٦٤٢
بتاريخ:	٢٠١٨ ٥ / ٩

ملف رقم: ١٧٨٤/٤/٨٦

السيد المهندس / رئيس الجهاز المركزي للتعمير

خية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٢٠١) المؤرخ ٢٨/٥/٢٠١٢ الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى عن جواز تملك العاملين بجهاز تعمير الساحل الشمالى للوحدات السكنية المقيمين بها فى ضوء ما تم من تعاملات عليها.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه صدر قرار وزير التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي رقم (١١٢) لسنة ١٩٨١ بدمج أجهزة الثورة الخضراء التابعة لوزارة استصلاح الأراضي، ومديريات التعمير التابعة للهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية فى الأجهزة التنفيذية للتعمير التابعة للجهاز المركزي للتعمير، ومنها الجهاز التنفيذي لتعمير وتنمية الساحل الشمالى الغربى بمطروح، وتم حصر أصول وموجودات أجهزة الثورة الخضراء ومديريات التعمير والتي تتمثل فى: عمارات سكنية، وفيلات نماذج مختلفة، وبيوت ريفية، ومقار جمعيات تعاونية، ومخازن، ومسكن مشرفين، وأراضٍ، وجميعها منشآت تم إقامتها فى الستينيات لأهداف التعمير والتنمية الزراعية بمنطقتي الساحل الشمالى الغربى وامتداد مريوط، وقيدت هذه الأصول بوزارة المالية بالقيد التعديلى رقم (١٩) لسنة ١٩٩٦. وأن الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية - والتي كانت تتبع وزارة التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي فى ذلك الوقت - قامت بالتصرف بالبيع فى بعض المساكن التي أنشأتها باعتبارها هيئة اقتصادية طبقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩)



لسنة ١٩٧٩ بناءً على فتوى إدارة الفتوى لوزارتي الزراعة واستصلاح الأراضي الصادرة برقم (٩٢٠) بتاريخ ١٩٨٥/١١/١٢ - ملف رقم ٦٧/١/١١٥ - والمنتوية إلى جواز بيع الهيئة المساكن المقامة بمناطق الوادي الجديد، ومرسى مطروح، ووادي النطرون، ومنطقة غرب الدلتا، ومربوط لشاغليها من العاملين بالثمن الذي تقدره الجهات المختصة متى كان ذلك لا يتصل بأعمال وظائفهم طبقاً لاختصاص كل عامل ومسئوليته. كما تم التصرف في بعض الوحدات بناءً على موافقة وزير الإسكان - بصفته الرئيس الأعلى لهيئة مشروعات التعمير آنذاك - بتاريخ ١٩٨٤/٣/٥ على تملك العاملين طبقاً للقواعد الخاصة بالهيئة، وموافقته الصادرة بتاريخ ١٩٩١/٨/٩ بشأن تملك العاملين بمشروع الغذاء العالمي رقم (٢٢٧٠)، وموافقته الصادرة بتاريخ ١٩٩٨/١/٣ على مذكرة رئيس الجهاز المركزي للتعمير بشأن تملك المساكن لشاغليها من العاملين بالتعمير بكل من محافظات مطروح، وسيناء، والوادي الجديد، وفقاً للضوابط والقواعد الواردة بالمذكرة. غير أنه بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٦ عُرض هذا الموضوع على الإدارة العامة للشئون القانونية بالجهاز المركزي للتعمير؛ فانتهدت إلى عدم جواز إبرام عقود تملك للوحدات الإدارية على الإطلاق، ووقف جميع إجراءات تملك الوحدات الإدارية ورد ما تم سداه من ثمن الوحدات المباعة، على سند من أن القرارات الصادرة بتمليكها وإن كانت صحيحة في ذاتها، إلا أنها تخالف القواعد القانونية، ذلك أنه لا يجوز التصرف بالبيع في أملاك الدولة إلا بالطرق والشروط والضوابط التي حددها القانون، وفقاً لنص المادة (٨٧) من القانون المدني، وقرار رئيس الجمهورية رقم (٢٠٩٥) لسنة ١٩٦٩ بشأن تنظيم شروط وقواعد انتفاع العاملين المدنيين بالدولة بالمساكن المختلفة بالمرافق والمنشآت الحكومية. بيد أنه ورد الجهاز المركزي للتعمير مذكرة من رئيس جهاز تعميم الساحل الشمالي الغربي بمطروح متضمنة طلب محافظة مطروح استكمال الجهاز ما كان يتم سابقاً من تحصيل أقساط الشقق المملوكة، واستخراج عقود بيع نهائية لمن يقوم بسداد باقي الأقساط، إذ إن عدم قبول سداد أقساط العقود المبرمة سابقاً أدى إلى توجه الحائزين للسداد بالمحكمة، وكذا قيام مالكي الوحدات - الذين أتموا سداد الأقساط - برفع دعاوى صحة ونفاذ للعقود الابتدائية الصادرة لهم. ويعرض الموضوع على إدارة الفتوى المختصة أحواله إلى اللجنة الثانية لقسم الفتوى بمجلس الدولة حيث أحواله إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إزاء ما أنسته فيه من أهمية وعمومية بالنظر إلى التعاقدات التي أبرمت، ووجود حزمة من الالتزامات المتقابلة بين الدولة والأفراد من مالكي الوحدات التي تم التصرف فيها بالبيع لشاغليها.



ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٤ من إبريل عام ٢٠١٨م، الموافق ٨ من شعبان سنة ١٤٣٩هـ؛ 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 التى يقررها القانون. ٢-...".، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢-...". وأن المادة (٧٧) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ - الذى أدرمت فى ظل العمل به عقود بيع الوحدات السكنية، وذلك قبل إلغائه بالقانون رقم (٨١) لسنة ٢٠١٦ بإصدار قانون الخدمة المدنية - كانت تنص على أن: "يحظر على العامل: ... ١٤- ويحظر على العامل بالذات أو بالواسطة: ... (د)- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته...". وأن المادة (الأولى) من القانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٣ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات - الذى أدرمت فى ظل العمل به عقود بيع بعض الوحدات السكنية، وذلك قبل إلغائه بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات - كانت تنص على أن: "تسري أحكام القانون المرافق على جميع الوزارات والمصالح ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين أو القرارات الخاصة بإنشائها". وأن المادة (٣٠) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٣ كانت تنص على أن: "يكون التصرف بالبيع أو تأجير المقاصف وغيرها عن طريق مزيدة علنية عامة أو محلية أو المظاريف المغلقة ويجوز عند الضرورة التصرف بالبيع أو الإيجار دون مزيدة إذا لم تزد القيمة على (١٠٠٠) ألف جنيه، وذلك طبقاً للقواعد والإجراءات التى تبينها اللائحة التنفيذية. كما يجوز استثناء وبقدر مسبب من السلطة المختصة التصرف بالبيع أو الإيجار عن طريق الممارسة فى الحالات الآتية: ١-... ٢- الأصناف التى لم تقدم عنها أية عروض فى المزايدات أو التى لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسى. ٣- حالات الاستعجال الطارئة التى لا تحتتمل إجراءات المزايدة"، وأن المادة (٣١) منه كانت تنص على أن: "تتولى إجراءات البيع أو التأجير لجان تشكل على النحو المقرر بالنسبة للجان فتح المظاريف والبت فى المناقصات العامة أو المحلية...".، وأن المادة (٣٨) منه كانت تنص على أن: "يحظر على العاملين بوحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة التقدم بطلبات أو عروض لتلك الجهات كما لا يجوز شراء أصناف منهم أو تكليفهم بتنفيذ أعمال.



ولا يسرى ذلك على شراء الكتب من تأليفهم أو تكليفهم بالقيام بأعمال فنية كالرسم والتصوير وما يماثلها أو شراء هذه الأعمال الفنية منهم إذا كانت ذات صلة بالأعمال المصلحية، وعلى أن يتم الشراء والتكليف في الحدود ووفقاً للقواعد والإجراءات التي تبينها اللائحة التنفيذية. كما يحظر على العاملين بتلك الجهات الدخول في المزايدات والممارسات بأنواعها إلا إذا كانت الأشياء المشتراة لاستعمالهم الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات غير التي يعملون بها ولا تخضع لإشراف الجهة التي يعملون بها". وأن المادة (الأولى) من القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه - قبل استبدالها بموجب القانون رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ - كانت تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن تنظيم المناقصات والمزايدات، وتسري 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 (١٠) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "تقدم العطاءات في مظروفين أحدهما للعرض الفني والآخر للعرض المالي، ويقتصر فتح مظاريف العروض المالية على العروض المقبولة فنياً وذلك كله وفقاً للقواعد والإجراءات التي تبينها اللائحة التنفيذية"، وأن المادة (١١) منه تنص على أن: "يكون البت في المناقصات بأنواعها عن طريق لجنتين، تقوم إحداها بفتح المظاريف والأخرى بالبت في المناقصة. على أنه بالنسبة للمناقصة التي لا تتجاوز قيمتها خمسين ألف جنيه، فتتولى فتح المظاريف والبت في المناقصة لجنة واحدة"، وأن المادة (١٢) منه تنص على أن: "يصدر بتشكيل لجان فتح المظاريف ولجان البت قرار من السلطة المختصة، وتضم هذه اللجان عناصر فنية ومالية وقانونية وفق أهمية وطبيعة التعاقد. ويجب أن يشترك في عضوية لجان البت ممثل لوزارة المالية إذا تجاوزت القيمة مائتين وخمسين ألف جنيه، وكذا عضو من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة إذا تجاوزت القيمة خمسمائة ألف جنيه"، وأن المادة (٣٠) منه - الواردة تحت عنوان (الباب الثالث) في بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات - 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 مزايده علنية عامة أو محلية أو بالمظاريف المغلقة. ومع ذلك يجوز استثناء، وبقرار مسبب



من السلطة المختصة، التعاقد بطريق الممارسة المحدودة فيما يلي: (أ) الأشياء التي يخشى عليها من التلف ببقاء تخزينها. (ب) حالات الاستعجال الطارئة التي لا تحتمل اتباع إجراءات المزايدة. (ج) الأصناف التي لم تقدم عنها أية عروض في المزايدات أو التي لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسي. (د) الحالات التي لا تجاوز قيمتها الأساسية خمسين ألف جنيه. ويتم ذلك كله وفقاً للشروط والأوضاع التي تبينها اللائحة التنفيذية. ولا يجوز في أية حال تحويل المزايدة إلى ممارسة محدودة"، 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 بناء على ترخيص من: (أ) رئيس الهيئة، أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته في الجهات الأخرى، وذلك فيما لا تجاوز قيمته عشرين ألف جنيه. (ب) الوزير المختص - ومن له سلطاته - أو المحافظ فيما لا تجاوز قيمته خمسين ألف جنيه"، وأن المادة (٣١ مكرراً) منه - والمضافة 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 لوضعي 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 (٣٢) منه تنص على أن: "تتولى الإجراءات في الحالات المنصوص عليها في هذا الباب لجان تشكل على النحو المقرر بالنسبة للجان فتح المظاريف ولجان البت في المناقصات، وتسري على البيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات بطريق الممارسة المحدودة ذات القواعد والإجراءات المنظمة للشراء بطريق الممارسة المحدودة، وذلك كله بما لا يتعارض مع طبيعة البيع أو التأجير أو الترخيص"، 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 مستوف للشروط، بشرط ألا يقل عن الثمن أو القيمة الأساسية"، وأن المادة (٣٩) منه تنص على أن:



"يحظر على العاملين، بالجهات التي تسرى عليها أحكام هذا القانون، التقدم - بالذات، أو بالواسطة - بعطاءات أو عروض لتلك الجهات، كما لا يجوز شراء أشياء منهم أو تكليفهم بالقيام بأعمال، ولا يسرى ذلك على شراء الكتب من تأليفهم أو تكليفهم بالقيام بأعمال فنية كالرسم والتصوير وما يماثلها أو شراء أعمال فنية منهم إذا كانت ذات صلة بالأعمال المصلحية، وبشرط ألا يشاركوا بأية صورة من الصور في إجراءات قرار الشراء أو التكليف وأن يتم كل منهما في الحدود ووفقاً للقواعد التي تبينها اللائحة التنفيذية. كما يحظر على العاملين بتلك الجهات الدخول - بالذات أو بالواسطة - في المزايدات أو الممارسات بأنواعها، إلا إذا كانت الأشياء المشتراة لاستعمالهم الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات أخرى غير جهة عملهم ولا تخضع لإشراف هذه الجهة".

واستعرضت الجمعية العمومية الأحكام التي قررتها اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات والصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٣٦٧) لسنة ١٩٩٨ في خصوص إجراءات التعاقد بالنسبة إلى المناقصة بأنواعها، أو الممارسة بنوعها؛ فتبين لها أن هذه الإجراءات تقوم على أساس وجود لجتين: الأولى: تسمى لجنة فتح المظاريف، والثانية: تسمى لجنة البت، حيث تتولى اللجنة الأولى (لجنة فتح المظاريف) بدايةً تلقي العطاءات المقدمة من المتقدمين للمناقصة، أو الممارسة، والتي هي عبارة عن مظروفين منفصلين: أحدهما: للعرض الفني والآخر: للعرض المالي، ثم تحيل هذه اللجنة هذه المظاريف، بعد فضاء المظروف الفني، إلى اللجنة الثانية (لجنة البت) والتي تتولى بدايةً فحص العروض الفنية، للتحقق من مطابقتها للمواصفات والشروط التي تم الطرح على أساسها، ثم ترفع هذه اللجنة تقريراً بنتائج أعمالها وتوصياتها إلى السلطة المختصة، فإذا أعتمدت توصيات لجنة البت من جانب السلطة المختصة يتم إخطار أصحاب العطاءات المقبولة فنياً بموعد ومكان انعقاد لجنة فتح المظاريف، التي تتعد مرة ثانية لفتح العروض المالية لأصحاب العطاءات المقبولة فنياً فقط دون غيرهم، ثم تحيل اللجنة هذه العروض المالية إلى لجنة البت والتي تتولى إجراء المفاضلة والمقارنة بينها، بعد توحيد أسس المقارنة من جميع النواحي الفنية والمالية، على أن تأخذ في اعتبارها العناصر التي تؤثر في تحديد القيمة المقارنة للعروض بحسب ظروف وطبيعة موضوع التعاقد، مع ملاحظة أن لجنة البت في حال المناقصة تقوم بترتيب العروض المالية وفقاً لما أجرته من مقارنة ومفاضلة، ثم ترفع تقريراً بنتائج أعمالها، وتوصياتها إلى السلطة المختصة مباشرة، بينما في حالة الممارسة تتولى اللجنة ممارسة أصحاب العروض المقبولة فنياً في جلسة علنية للوصول إلى أفضل الشروط، وأقل الأسعار، ثم ترفع بعد ذلك تقريراً



بنتائج أعمالها، وتوصياتها وفقاً لما أجرته من مقارنة ومفاضلة إلى السلطة المختصة. وقد ناطت المادة (١١٩) من اللائحة ذاتها بالسلطة المختصة بالجهات الإدارية الخاضعة لأحكام القانون المذكور إصدار قرار بتشكيل لجنة تضم عناصر مالية وفنية تختص بوضع القيمة الأساسية في حالة بيع وتأجير العقارات والمشروعات التي ليس لها الشخصية الاعتبارية، أو الترخيص بالانتفاع، أو باستغلال العقارات، طبقاً للضوابط التي حددتها هذه المادة، كما أجازت المادة (١٢٩) منها في الحالات العاجلة التي لا تحتمل اتباع إجراءات المزايدة، أو الممارسة المحدودة أن يتم البيع، أو التأجير، أو الترخيص بطريق الاتفاق المباشر وذلك وفقاً للحدود والسلطات المنصوص عليها في المادة (٣١) من هذا القانون، ويشترط في جميع الحالات ألا تقل قيمة البيع، أو التأجير، أو الترخيص عن القيمة الأساسية التي قدرتها لجنة التثمين.

كما تبين للجمعية العمومية، أن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٦٩) لسنة ١٩٧٥ في شأن إنشاء الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية تنص على أن: "يدمج الجهاز التنفيذي للمشروعات الصحراوية، في الهيئة المصرية العامة للتعمير والمشروعات الزراعية، وتعديل تسميتها إلى "الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية" وتستمر هذه الهيئة في مباشرة الاختصاصات الحالية للجهاز فضلاً عن الاختصاصات المنصوص عليها في هذه القرار"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تختص الهيئة المذكورة بما يأتي: (١) حصر وتصنيف الأراضي البور والصحراوية... (٣) إجراء الدراسات الفنية والاقتصادية لمشروعات استغلال وتنمية الأراضي البور والصحراوية والمستصلحة في الأغراض الزراعية ومشروعات الإنتاج الحيواني... (٥) الاشتراك والتنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة، في تخطيط وتصميم المرافق العامة، والخدمات المتعلقة بمشروعات التنمية الزراعية ووضع أولويات تنفيذها... (١١) رسم سياسة التوطين في الأراضي المستصلحة بهدف تحقيق توزيع الكثافة السكانية المتمركزة في المدن"، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "تحل الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، محل الجهاز التنفيذي للمشروعات الصحراوية، فيما له من حقوق، وما عليه من التزامات". وأن المادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي تنص على أن: "تعتبر هيئات اقتصادية في تطبيق المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه الهيئات العامة وصناديق التمويل الآتى بيانها: ... ٢- الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية...". وأن المادة (الأولى) من قرار وزير التعمير والإسكان رقم (٢٧٢) لسنة ١٩٧٥ تنص على أن: "ينشأ جهاز مركزي للتعمير يتبع الوزير مباشرة ...



ويختص الجهاز المركزي للتعمير بالآتي: ... (ب) متابعة تنفيذ مشروعات التعمير التي تتولاها الأجهزة التنفيذية للتعمير ... (ج) الإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للتعمير ... ويكون لرئيس الجهاز المركزي للتعمير السلطات والصلاحيات والاختصاصات المعقودة للوزير في القوانين واللوائح وذلك بالنسبة إلى شئون العاملين والمسائل المالية والإدارية المتعلقة بالجهاز المركزي للتعمير والأجهزة التنفيذية لمشروعات التعمير ...".

وأن المادة (الأولى) من قرار وزير التعمير والدولة للإسكان واستصلاح الأراضي رقم (١١٢) لسنة ١٩٨١ تنص على أن: "اعتباراً من بدء السنة المالية ١٩٨٢/١٩٨١ تمنح أجهزة الثورة الخضراء التابعة لوزارة استصلاح الأراضي ومديريات التعمير التابعة للهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية في الأجهزة التنفيذية للتعمير التابعة للجهاز المركزي للتعمير على النحو التالي: ٣...- تدمج مديرية التعمير بمنطقة الساحل الشمالي الغربي وممثل امتداد مريوط إلى الجهاز التنفيذي لتعمير وتنمية الساحل الشمالي...". وأن المادة (الأولى) من قرار وزير الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية رقم (٢٩٦) لسنة ١٩٩٧ تنص على أن: "نقل الأصول الثابتة (مبانٍ ومنشآت - وسائل نقل - آلات ومعدات - أثاث ومهمات .. إلخ) المملوكة لمشروع برنامج الغذاء العالمي (٢٢٧٠) مطروح المتبقية بعد ما تم تسليمه من الأصول الثابتة المشار إليها إلى مشروع (٥٥٨٦) التابع لوزارة الزراعة وذلك لجهاز تعميم الساحل الشمالي الغربي التابع للجهاز المركزي للتعمير".

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها، من أن المشرع قرر في إفصاح جهير سريان أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ - قبل تعديل المادة الأولى من مواد قانون الإصدار بالقرار بقانون رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ - على وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، بحيث أصبحت جميع هذه الجهات خاضعة لأحكامه، دون تفرقة بين كونها تنتمي إلى وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية التي تطبق عليها الأنظمة الحكومية، أو تندرج في عداد الهيئات العامة التي تنظمها قوانين ولوائح خاصة، وهذا النهج الذي سلكه المشرع، بغير نهج قانون تنظيم المناقصات والمزايدات السابق الصادر بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٣ الذي كان يقضى بسريان أحكامه على تلك الجهات فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين، أو القرارات المتعلقة بإنشائها وتنظيمها، وإذ عمد المشرع إلى إلغاء ذلك القانون بموجب القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه، وأخضع جميع الجهات المنصوص عليها في المادة الأولى من مواد إصداره لأحكامه بصفة مطلقة، دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص في القوانين والقرارات المنشئة أو المنظمة لها، فإنه لا مناص من القول بخضوع



هذه الجهات لأحكامه فيما نظمه من وسائل لإبرام العقود، أيا كانت طبيعتها القانونية، وأنه لما كان قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٨٩ قد أفرد باباً مستقلاً نظم فيه السبل الواجب ولوجها لبيع، وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع، أو باستغلال العقارات، فإنه يكون قد نسخ ما قبله من قوانين، أو لوائح كانت سارية بشأن ما تناوله بالتنظيم، بما مؤداه تقييد جميع الجهات الخاضعة لأحكامه فى تصرفاتها تلك بالإجراءات المنصوص عليها فيه، والتي تتعلق بطريقة اختيار المتعاقد معها، وطريقة إتمام التعاقد معه، وشروط ذلك، وضوابطه، وأحواله، بحسبان أن هذه الإجراءات جميعها تستهدف تحقيق المصلحة العامة دون إخلال بمبادئ العلانية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص والمساواة بين المتزايدين، فإذا ولت وجهها عن هذه الإجراءات كان تصرفها مخالفاً للقانون.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع وضع أصلاً عاماً من أصول القانون ينطبق فى العقود المدنية والإدارية على حدٍ سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية. وأن هذه المبادئ وإن كانت هى أساس التعامل فى العقود الإدارية، مثلها فى ذلك مثل العقود المدنية، إلا أن إرادة الجهات الإدارية المخاطبة بأحكام قانونى تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليهما فيما يتعلق بإبرام العقود، أو تعديلها لا تكون طليقة من كل قيد، وإنما هى ملزمة عند إبرام العقود باتباع تلك الأحكام، والالتزام بالإجراءات المقررة طبقاً لها لاختيار من تتعاقد معه لتدارك احتياجاتها، أو التصرف فيما لديها من منقولات وعقارات، ومن ذلك ما حدده كل من هذين القانونين - كل فى نطاق سريانه - على سبيل الحصر لاختيار من يجرى التعاقد معه لبيع، أو تأجير العقارات والترخيص بالانتفاع بها، أو باستغلالها حيث أوجبا أن يتم ذلك - كأصل عام - عن طريق المزايدة العلنية العامة، أو بالمظاريف المغلقة لما فيها من علانية تتيح حرية المنافسة، وتكافؤ الفرص على نحو يحقق الوصول إلى أفضل العروض سعراً وشروطاً، واستثناء من ذلك أجاز المشرع التعاقد بطريق الممارسة المحدودة فى حالات محددة، منها حالات الاستعجال الطارئة التى لا تحتتمل اتباع إجراءات المزايدة، والعقارات التى لم تقدم عنها أى عروض فى المزايدات، أو التى لم يصل ثمنها إلى الثمن الأساسي. وأجازا أخيراً اللجوء إلى أسلوب التعاقد بالاتفاق المباشر فى الحالات العاجلة التى لا تحتتمل اتباع إجراءات المزايدة، أو الممارسة المحدودة، بيد أن المشرع وضع نصاً ضئيلاً للتعاقد بهذا الأسلوب الأخير فى قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨



حيث جعل الترخيص به فى حدود عشرين ألف جنيه لرئيس الهيئة، أو لرئيس المصلحة، وخمسين ألف جنيه للوزير المختص، ومن له سلطاته، أو المحافظ. أما ما يجاوز حدود هذا النصاب فلم يجز القانون لأي من تلك الجهات التعاقد بطريق الاتفاق المباشر على بيع، أو تأجير العقارات والترخيص بالانتفاع بها، أو باستغلالها، وظل الوضع ساريًا على هذا النحو منذ تاريخ العمل بأحكام هذا القانون حتى صدور القانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠٦ بإضافة نص المادة (٣١) مكرراً إليه، والتي أجازت استثناء من أحكام المادتين (٣٠)، و(٣١) منه التصرف فى العقارات، أو الترخيص بالانتفاع بها، أو باستغلالها بطريق الاتفاق المباشر فى أربع حالات: اثنتان: منهما تتعلقان بتقنين أوضاع واضعي اليد على أراضى الدولة الذين قاموا بالبناء عليها، أو استصلاحها، أو استزراعها قبل تاريخ العمل بأحكام القانون المشار إليه، وحالة: تتعلق بزوائد التنظيم الملاصقة للعقارات المملوكة لطالب التعامل عليها، وأخيراً: حالات الضرورة لتحقيق اعتبارات اجتماعية، أو اقتصادية تقتضيها المصلحة العامة، وهى تشمل أية حالة ترى فيها جهة من الجهات المخاطبة بأحكام هذا القانون أن فى بيعها لعقار مملوك لها، أو تأجيره، أو الترخيص بالانتفاع به، أو باستغلاله بطريق الاتفاق المباشر لشخص معين بذاته تحقيقاً لاعتبارات اقتصادية واجتماعية تقتضيها المصلحة العامة، وتخشى من فوات هذه المصلحة فيما لو لجأت للتعاقد طبقاً للقواعد الواردة فى المادتين (٣٠)، و(٣١) المشار إليهما. وحظر المشرع سواء فى تشريع الوظيفة العامة، أو فى قانونى تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليهما - كلٌّ فى نطاق سريانه الزمنى - على العاملين بالجهات التى تطبق عليها أحكامها التقدم بالذات، أو بالواسطة، بعطاءات، أو عروض لتلك الجهات، ولايجوز شراء أشياء منهم، أو تكليفهم بأعمال غير شراء الكتب من تأليفهم، أو تكليفهم بأعمال فنية كالرسم والتصوير، كما حظر على هؤلاء العاملين الدخول فى المزايدات، أو الممارسات بأنواعها لشراء أشياء ما لم تكن للاستعمال الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات أخرى غير جهات عملهم ولا تخضع جهة البيع لإشراف الجهة التى يعملون بها.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك، أن قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٦٩) لسنة ١٩٧٥ بإنشاء الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، وتعديل مسماها، وإن ناط بالهيئة الاختصاص بالعمل على رسم السياسة العامة لاستصلاح الأراضى البور والصحراوية، وحصرتها، وتصنيفها، واستزراعها، واستغلالها، ورسم سياسة التوطين فى الأراضى المستصلحة لتحقيق توزيع الكثافة السكانية المتمركزة فى المدن وإجراء الدراسات الفنية والاقتصادية لهذه المشروعات، والمشروعات الزراعية، ومشروعات الإنتاج الحيوانى، وخولها فى سبيل



تحقيق ذلك وضع خطط وبرامج توفير وتحديد الأراضي اللازمة للاستصلاح والاستزراع والمرافق اللازمة لها من مياه، وكهرباء، بالاشتراك والتنسيق مع أجهزة الدولة المختلفة، إلا أنه ورد خلواً من بيان الوسيلة التي يتعين عليها الالتزام بها حال إبرامها التعاقدات اللازمة للتصرف فى أي من أصولها العقارية، وإجراءات و ضمانات تلك الوسيلة، وبحسبانها من الهيئات العامة، الأمر الذى يتعين معه التزام الهيئة فى هذا الصدد بأحكام قانونى تنظيم المناقصات والمزايدات سالفى الذكر، بحسبانها الشريعة العامة الحاكمة لذلك، مع مراعاة أن أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ - قبل تعديله بالقانون رقم (٨٢) لسنة ٢٠١٣ - حجب لوائح المشتريات والعقود المعمول بها فى الهيئات العامة فيما تتضمنه من أحكام مخالفة له. وغنى عن البيان أن أحكام كل من هذين القانونين تطبق على الجهاز المركزى للتعمير، بحسبانها وحدة داخل وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، تتبع الوزير مباشرة، ومن ثم لا انفكاك من التزام الجهاز بها لدى التصرف فى العقارات التابعة له، أو الترخيص بالانتفاع بها، أو استغلالها، يستوى فى ذلك ما تم إنشاؤه منها بمعرفة الجهاز أو ما آل إليه نتيجة دمج مديرية التعمير بمنطقة الساحل الشمالى الغربى وامتداد مريوط فى الجهاز التنفيذى لتعمير وتنمية الساحل الشمالى الغربى بالنظر إلى أن الأخير جزء من الجهاز المركزى للتعمير.

وهدياً بما تقدم، فقد كان يتعين على كل من الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، والجهاز المركزى للتعمير لدى قيامهما بالتصرف ببيع الوحدات السكنية المملوكة لهما لشاغليها من العاملين لدى كل منهما وغيرهم، أن يلتزما فى ذلك بالقواعد والضوابط الإجرائية التى حددها تفصيلاً قانوناً تنظيم المناقصات والمزايدات الصادران بالقانونين رقمى (٩) لسنة ١٩٨٣، و(٨٩) لسنة ١٩٩٨ ولائحتهما التنفيذية - كل فى نطاق سريانه الزمنى - بشأن بيع، وتأجير العقارات، والترخيص بالانتفاع، أو باستغلال العقارات المملوكة للدولة - الأمر غير الحاصل فى الحالة المعروضة - حيث انتهج كل من الهيئة، والجهاز بشأن طريقة بيع هذه الوحدات لشاغليها من العاملين لدى كل منهما وغيرهم، خلال الفترة من عام ١٩٩٠ حتى عام ٢٠٠٥، نمطاً يختلف شكلاً ومضموناً عن الإجراءات التى أوجب هذان القانونان الالتزام بها، سواء من حيث شخص المتعاقد، أو أسلوب التعاقد والأسس والمعايير التى انتهجها فى البيع، وتقدير الثمن، والسلطة المختصة بالموافقة على البيع، بما يكون معه تصرف الهيئة، والجهاز فى هذا الشأن مخالفاً للقانون، بيد أنه ولئن كان ذلك، إلا أنه بشأن الأثر المترتب على هذه المخالفة، فقد استقر إفتاء الجمعية العمومية على أنه أياً ما كان وجه البطلان



الذى لحق إجراءات التعاقد، فإنه إذا انعقد العقد مستوفياً أركانه يكون ملزماً لطرفيه، ويتعين الاستمرار فى تنفيذه حتى نهاية مدته، تحقيقاً لمبدأ استقرار المعاملات، وبصفة خاصة إذا ترتب على إنهاء العمل بالعقد ضرر بالغ بالمصلحة العامة، كفوات فرصة الاستفادة من المبالغ التى تم إنفاقها بالفعل على هذا العقد، أو أن يترتب على إنهائه مبالغ باهظة تتحملها الخزنة العامة للدولة، ومع مراعاة أن ذلك لا يمنع الجهة الإدارية المختصة من اتباع الإجراءات القانونية المقررة للوقوف على المسئولية الجنائية والمدنية والتأديبية تجاه من قام بالتعاقد دون الالتزام بالضوابط المقررة قانوناً، ومن ثم يتعين الاستمرار فى تنفيذ العقود المعروضة حالتها، أيًا كانت الجهة البائعة، وفق ما ورد بهذه العقود.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى:
أولاً: عدم قانونية إجراءات بيع الوحدات السكنية فى الحالة المعروضة لشاغليها من العاملين وغيرهم.
ثانياً: الاستمرار فى تنفيذ عقود البيع التى أبرمت فى الحالة المعروضة، مع عدم جواز إبرام عقود بيع لمساكن أخرى إلا بعد اتباع الإجراءات المقررة قانوناً فى هذا الشأن.
وذلك كُله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى: ٢٠١٨/ ١/ ٩

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

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/ مصطفى حسين العبيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

