

# مدى جواز تقنين أوضاع حائزي أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة وأثر ذلك في استقرار المجتمع

إعداد

المستشار، عمر عبدالعزیز أبو نار

الوكيل العام بالنيابة الادارية



## مدى جواز تقنين أوضاع حائزي أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة وأثر ذلك فى استقرار المجتمع

عمر عبد العزيز أبو نار

وكيل النائب العام، النيابة الإدارية، مصر

البريد الإلكتروني: omarnar79@gmail.com

### ملخص البحث:

تم تقسيم الدراسة إلى مقدمة ومبحثين؛ المبحث الأول: مدى جواز تقنين أوضاع الحائزين في ظل القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٩ في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، وفي ظل التشريعات المنظمة لإدارة الحكومة لأملكها الخاصة والتصرف فيها، والمبحث الثاني: مدى جواز تقنين أوضاع الحائزين في ظل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته. ثم مبحث ختامي، جاء فيه أنه أمام تزايد حالات التعدي على الأراضي المملوكة للدولة - لا سيما في السنوات الأخيرة- فقد تصدت الدولة لذلك بالعديد من الإجراءات؛ فتم التعرض أولاً لمضمون القرار الجمهوري المشار إليه وثانياً لنطاق عمل اللجنة فيما يخص حالات التعدي على أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة، وذلك لتكتمل الفائدة من هذا البحث باستعراض الإجراءات الواجب اتباعها حيال التعدي على أراضي الدولة أو عدم الوفاء بمستحققاتها بالمجتمعات العمرانية الجديدة.

الكلمات المفتاحية: أراضي الدولة، تقنين أوضاع، التعدي، استقرار

المجتمع، المجتمعات العمرانية الجديدة.

## The extent to which it is permissible to legalize the status of state land holders in new urban communities and its impact on the stability of society

Omar Abdel Aziz Abu Nar

Deputy Attorney General - Administrative Prosecution -  
Egypt

Email: omarnar79@gmail.com:

### Abstract :

The study has been divided into an introduction and two sections. The first topic: the extent to which the conditions of holders may be legalized under Law No. 19 of 1979 regarding the establishment of new urban communities, and in light of the legislation regulating the government's management and disposal of its private properties, and the second topic: the extent to which the conditions of holders may be legalized under the Law No. 89 of the year regulating tenders and auctions 1998 and its amendments. Then a concluding section, in which it was stated that in the face of the increasing cases of encroachment on state-owned lands - especially in recent years - the state has responded with many measures; First, the content of the aforementioned republican decision was exposed, and secondly, the scope of the committee's work with regard to cases of encroachment on state lands in new urban communities, in order to complete the benefit of this research by reviewing the procedures to be followed regarding encroachment on state lands or non-fulfillment of its dues in new urban communities.

**Keywords:** State lands, Legalization of conditions, Encroachment, Stability of the community, New urban communities.

## مُقَدِّمَةٌ

إن من أهم مظاهر الاستقرار في المجتمع قدرة الدولة على بسط سلطاتها التامة على كامل إقليم الدولة، فلا ينازعها في سلطانها غيرها ولا يجترئ على أملاكها أحد، الأمر الذي ان تحقق كان مدعاة لتوفير المناخ الآمن المستقر سياسيا واجتماعيا واقتصاديا.

ولما كانت الدولة الحديثة تمتلك أراض داخل اقليمها بصور مختلفة، فان التنظيم القانوني لما يعرف بحيازة تلك الأراضي أو وضع اليد عليها انما يهدف أساسا لتوفير الحماية المنشودة لأمالك الدولة. وهو ما سنحاول بيان جانب منه في هذا البحث باستعراض ذلك التنظيم فيما يتعلق بالمجتمعات العمرانية الجديدة.

وحتى نتمكن من تناول موضوع البحث، نمهد بالتعرض لمفهوم الحيازة - لاسيما الواقعة علي عقار - وتكييفها القانوني، ومدى جواز وقوعها على الأراضي المملوكة للدولة، والآثار الناجمة عن ذلك، وعلى النحو المنظم بالقانون المدني، ثم بيان مفهوم المجتمع العمراني الجديد، والمقصود بتقنين أوضاع حائزي أراضى الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة، وعلى أن ينقسم البحث بعد ذلك الى مبحثين: الأول نخصه لبحث مدى جواز تقنين أوضاع حائزي أراضى الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة في ظل القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ في شأن انشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، وكذا في ظل التشريعات المنظمة لادارة الحكومة لأملكها

الخاصة والتصرف فيها. ونخصص المبحث الثانى لبحث مدى جواز تقنين تلك الأوضاع فى ظل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته التى تمت بموجب القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦، القرار بقانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣، ثم نفرد مبحثا ختاميا يوضح جانبا من مجهودات الدولة فى مواجهة التعديات الواقعة على أراضيها من خلال تشكيل لجنة لاسترداد أراضي الدولة بالقرار الجمهورى رقم ٧٥ لسنة ٢٠١٦ وما يتعلق بالمجتمعات العمرانية الجديدة فى هذا الشأن، وأخيرا نعرض النتائج النهائية للبحث، على أننا سنعبر على مدار البحث عن تقنين أوضاع حائزى أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة بعبارة "تقنين أوضاع الحائزين"



## تمهيد

### أولاً: مفهوم الحيازة:

تعرف الحيازة بوجه عام بأنها وضع مادي ينجم عن أن شخصاً يسيطر سيطرة فعلية على حق، سواء كان الشخص هو صاحب الحق أو لم يكن. وفي التكييف القانوني، تعد الحيازة واقعة مادية بسيطة ترتب آثاراً قانونية، فإذا وقعت الحيازة على عقار فإنها تكسب الحائز ملكيته بالتقادم الطويل، وفي ذلك نصت المادة "٩٦٨" من القانون المدني الصادر بالقانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٤٨ على أن "من حاز منقولاً أو عقاراً، دون أن يكون مالكا له، أو حاز حقاً عينياً على منقول أو عقار دون أن يكون هذا الحق خاصاً به، كان له أن يكسب ملكية الشيء أو الحق العيني إذا استمرت حيازته دون انقطاع خمس عشرة سنة".

كما نصت المادة "٩٦٩" من القانون ذاته على أنه "إذا وقعت الحيازة على عقار أو على حق عيني عقاري وكانت مقترنة بحسن النية ومستندة في الوقت ذاته إلى سبب صحيح، فإن مدة التقادم المكسب تكون خمس سنوات".<sup>(١)</sup>

ويعبر عن الحيازة أيضاً "بوضع اليد" وهو مصطلح مستخدم في الفقه الإسلامي فالحيازة في الفقه المالكي هي وضع اليد والتصرف في الشيء المحوز كتصرف المالك في ملكه بالبناء والغرس والهدم وغيره من وجوه

(١) الوسيط في شرح القانون المدني - دكتور عبدالرزاق السنهوري - الجزء الثالث - (حق الملكية) - ٢٠٠٧.

التصرف، كما أن الحنفية والشافعية والحنابلة والرأى الراجح عند المالكية يتفقون على أن اليد أو الحيازة تعتبر دليلاً على الملك<sup>(١)</sup>

### ثانياً: حيازة الأموال المملوكة للدولة:

الأموال المملوكة للدولة سواء المخصصة لمنفعة عامة "الدومين العام" أو غير المخصصة لمنفعة

عامة "الدومين الخاص" لا يجوز تملكها بالتقادم، وفي ذلك نصت المادة "٨٧" من القانون المدني على أن "١- تعتبر أموالاً عامة، العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة، والتي 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"

وتكون هذه الأموال مملوكة للدولة ملكية إدارية ومثالها الطرق، الشوارع، القناطر، الحواري والسكك الحديدية... الخ، كما نصت المادة "٩٧٠" من القانون المدني على أنه "...ولا يجوز تملك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة وكذلك أموال الوحدات الاقتصادية التابعة للمؤسسات العامة أو لهيئات العامة وشركات القطاع العام غير التابعة لأيهما والأوقاف الخيرية أو كسب أي حق عيني على هذه الأموال

(١) عبد اللطيف بن عبد العزيز ال شيخ - كتاب الحيازة والتقادم في الفقه الاسلامي - موقع الدرر السنوية [www.dorar.net](http://www.dorar.net)، مجلة مجمع الفقه الاسلامي - المكتبة الشاملة [www.shamela.ws](http://www.shamela.ws)



بالتقادم، ولا يجوز التعدي على الأموال المشار إليها بالفقرة السابقة، وفي حالة حصول التعدي يكون للوزير المختص إزالته اداريا".

وهذه الأموال تملكها الدولة ملكية خاصة لا ملكية إدارية اذ يجوز التصرف فيها كتصرف الأفراد في أموالهم الخاصة.

ويلاحظ أن حماية الأموال الخاصة المملوكة للدولة وللأشخاص العامة الأخرى لم تقف عند حد حظر كسب ملكيتها بالتقادم المكسب، بل امتدت الى تحريم التعدي على تلك الأموال بمنح الجهة صاحبة الشأن حق إزالته اداريا، ويعد هذا فارقا جوهريا بين ملكية الدولة وملكية الأفراد.

### ثالثا: ماهية المجتمعات العمرانية الجديدة:

يقصد بالمجتمعات العمرانية الجديدة وفقا لنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة "كل تجمع بشري متكامل يستهدف خلق مراكز حضارية جديدة، وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي (الصناعي والزراعي والتجاري وغير ذلك من الأغراض) بقصد اعادة توزيع السكان عن طريق اعداد مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة".

وهكذا يتضح بجلاء ان استقرار المجتمع هدف رئيسي من انشاء المجتمعات العمرانية الجديدة والذي يتحقق عن طريق توفير اسكان مناسب وفرص عمل ومستوى مناسب من الاحتياجات والخدمات الأساسية (تعليمية -اجتماعية-صحية...الخ) فضلا عن المرافق العامة بتلك المجتمعات.

و تنتمي الأراضي المخصصة لانشاء مجتمعات عمرانية جديدة لطائفة

"الأموال الخاصة المملوكة للدولة" وذلك وفقا للمستفاد من نصوص القانون رقم رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ المشار اليه حيث نصت المادة (٩) على أن يتم تخصيص الأراضي المملوكة للدولة التي يقع عليها الإختيار لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة بموجب قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء. ونصت المادتين " ٢٧ و ٢٨ " على أن تنشأ هيئة تسمى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لها شخصية إعتبارية مستقلة، ومن بين إختصاصاتها الترويج لبيع أو تأجير أو الإنتفاع بأراضي المجتمعات العمرانية الجديدة، كما نصت الفقرة الأخيرة من المادة "٣١" على أن ".....وتعتبر أموال الهيئة من أموال الدولة الخاصة"، ونصت المادة "٣٢" على أن موارد الهيئة حصيلة بيع وإيجار ومقابل الإنتفاع بالأراضي والعقارات المملوكة للهيئة.

#### رابعا: مفهوم تقنين أوضاع الحائزين:

إن المقصود بتقنين أوضاع الحائزين، هو إضفاء الشرعية على فعل حياة أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة، باتخاذ الحياة سببا للبيع لحائز الأرض أو لإنتفاعه بها بأية صورة لتكون الحياة عندئذ مستندة لسبب صحيح، وذلك فى مفهوم مختلف القوانين التي تناولت مسألة تقنين أوضاع الحائزين، وهو ما سنبينه فيما بعد.

ونرى فى هذا الشأن أن تقنين أوضاع الحائزين يتعارض كليا مع الهدف الرئيسى من إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وهو تحقيق إستقرار المجتمع، ذلك أنه يخل بالضرورة بالتخطيط العام لتلك المجتمعات من قري ومدن ويسمح بظهور تجمعات عشوائية داخل المجتمعات التي خطط لأن

تكون حديثة ومنظمة وعلى ما سنبين على مدار البحث.

ومما سبق نستخلص أنه - وفي مفهوم القانون المدني - تعد حيازة العقار بشكل عام مددا معينة سببا لكسب ملكيته بالتقادم المكسب، إلا أن ذلك لا ينطبق على الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة - ومنها الأراضي المخصصة لإقامة مجتمعات عمرانية جديدة - بل إن فعل حيازة تلك الأموال غير جائز في ذاته وينبغي مواجهته بالإزالة من الجهات المختصة.



## المبحث الأول

**مدى جواز تقنين أوضاع الحائزين فى ظل القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٧٩ فى شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، وفى ظل التشريعات المنظمة لإدارة الحكومة لأملكها الخاصة والتصرف فيها.**

نعرض فى هذا المبحث للموضوعين المذكورين بفرعين متعاقبين، الأول يتناول موقف القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ تفصيلا من وضع اليد على أراضى الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة، والثانى يتناول موقف التشريعات المشار إليها ونقتصر على التشريعات المنطبقة على تلك الأراضى دون غيرها وعلى ما سنبين فى موضعه.

**الفرع الأول: مدى جواز تقنين أوضاع الحائزين فى ظل القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فى شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة:**

بينت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ أنه أمام تفاقم المشكلة السكانية بجمهورية مصر العربية بذلت محاولات متناثرة لمعالجتها. اعتمدت على التوسع العشوائى حول المدن الحالية، الأمر الذى أدى الى خلق مجتمعات هامشية لإستيعاب جزء من النازحين من الريف، وإمتصاص جزء من التزايد السكانى العام دون تخطيط سليم بدلا من البدء فى ايجاد الحلول السليمة لحل تلك المشكلة، مما أثر على الكفاءة المحدودة

للمرافق العامة مثل المجارى والمياة والكهرباء والصرف وباقي الخدمات العامة فضلا عن تزايد ظاهرة الإزدحام وتلوث البيئة وعدم الإستغلال الأمثل لمساحات أراضي البناء، كما أوضحت المذكورة أن المشكلة ليست مجرد النقص فى عدد المساكن ولكنها أشمل من ذلك وأعم، إذ المشكلة هى ضرورة توفير متطلبات مجتمعات جديدة متزايدة بكل ما يحمل هذا المعنى من سمات المجتمعات المتحضرة، دون المساس بمسطح الرقعة الزراعية، وفى الإجمال أننا أصبحنا فى حاجة ماسة وعاجلة الى إيجاد مدن وقرى جديدة يراعى فيها توافر احتياجات المجتمعات الحديثة مع العمل على تفادى الإختناقات التى واجهتها وتواجهها المدن القائمة على ضوء خريطة سكانية جديدة للجمهورية.

لما كان ذلك، فإنه وإتساقا مع الأهداف التى تغيهاها المشرع بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فقد حظر بالمادة "٩" فعل الحيازة أو وضع اليد أو الإعتداء على الأراضى التى تخصص لإنشاء مجتمعات عمرانية جديدة، وذلك لتفادى التوسع العشوائى، ومراعاة لأسس التخطيط السليم فى تلك المجتمعات التى تخطط لإن تكون مجتمعات حديثة.

وإمعانا فى الحماية رتب المشرع بالمادة "١٠" البطلان على كل تصرف أو تقرير لأى حق عينى أصلى أو تبعى أو تأجير أو تمكين بأى صورة من الصور على الأراضى التى تخصص لإنشاء تلك المجتمعات يتم بالمخالفة لأحكامه، وحظر شهره، وجعل لكل ذى شأن التمسك بالبطلان أو طلب الحكم به، وأوجب على المحكمة القضاء به من تلقاء نفسها - أى جعل البطلان فى هذه الحالة متعلقا بالنظام العام-، كما قرر المشرع أيضا بالمادة

"١٠" إزالة ماقد يوجد على هذه الأراضي من تعديات أو وضع يد أو إشغالات أيا كان سندها أو تاريخ وقوعها.

ويلاحظ أنه إن لم يتبن المشرع ذلك الإتجاه بالنسبة للمجتمعات العمرانية الجديدة لأصبحنا إزاء مشكلة متجددة وعقبة لا تتزحزح، إذ كلما شرعت الدولة فى إنشاء مجتمع عمرانى جديد على أسس حديثة وبتخطيط سليم لحل المشكلة السكانية وتوفير مستقبل أفضل للأجيال القادمة، زحفت العشوائية على المجتمع الجديد وأفسد تخطيطه عن طريق وضع اليد على بعض أراضيه بما يحول دون تحقيق الأهداف المنشودة من اقامة ذلك المجتمع.

والمستفاد مما سبق أنه -ووفقا للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩- لا يجوز تقنين أوضاع الحائزين، بل أن فعل الحيازة غير جائز فى ذاته، ويتعين مواجهته بالإزالة من الجهة المختصة، كما يترتب البطلان -المتعلق بالنظام العام- على أى تصرف أو تعامل يتم بالمخالفة لذلك.

### **الفرع الثانى: مدى جواز تقنين أوضاع الحائزين فى ظل التشريعات المنظمة لإدارة الحكومة لأملكها الخاصة والتصرف فيها:**

صدرت تشريعات كثيرة متفرقة تنظم إدارة الحكومة لأملكها الخاصة والتصرف فى هذه الأملاك، من هذه التشريعات مالا ينطبق على الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة بالمجتمعات العمرانية الجديدة وهى:

١- القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم تأجير العقارات المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها.

٢- القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ فى شأن الأراضى الصحراوية.

٣- القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٦ فى شأن قواعد التصرف بالمجان فى الأراضى الصحراوية المملوكة للدولة أو الأشخاص الإعتبارية العامة أو تأجيرها بايجار اسمى لإقامة مشروعات استثمارية ....

وكافة هذه القوانين - ووفقا لصريح نصوصها - لا تتعلق بالمجتمعات العمرانية الجديدة ولا تنطبق على أراضى الدولة بها، وعلى هذا فسنتصر بالتصدى على ما ينطبق على تلك المجتمعات من تشريعات تنظم التصرف فى أراضىها المملوكة للدولة، وتمثل تلك التشريعات فى القانونين رقمى ٣١ لسنة ١٩٨٤ و٧ لسنة ١٩٩١ فى شأن التصرف فى أملاك الدولة الخاصة.

أولاً: تقنين أوضاع الحائزين فى ظل القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ بشأن بعض القواعد الخاصة بالتصرف فى أملاك الدولة الخاصة:

نشر القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ بتاريخ ٣١/٣/١٩٨٤ ونصت مادته الأولى على ما يلى "مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١ فى شأن الأراضى الصحراوية، وبحق الدولة فى إزالة التعديتات التى تقع على أملاكها بالطريق الإدارى، يجوز للجهة الإدارية المختصة التصرف فى الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة إلى واضع اليد عليها قبل نفاذ هذا القانون، وذلك بالبيع بطريق الممارسة مع جواز تقسيط الثمن متى طلب شراءها خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به، ووفقا للقواعد والضوابط التى يقررها مجلس الوزراء لإعتبارات سياسية أو إقتصادية أو إجتماعية".

الأمر الذى يكون معه المشرع قد عدل عن إتجاهه السابق - بخصوص

حظر وضع اليد- بأن أجاز البيع عن طريق الممارسة لوأضى اليد على أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة بوصفها من أملاك الدولة الخاصة، إلا أن ذلك يعد عدولا جزئيا وليس كاملا اذ اشترط أن يكون وضع اليد قبل نفاذ هذا القانون، وأن يتم البيع بطريق الممارسة، وأن يتقدم صاحب الشأن بطلب الشراء خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بالقانون، وأن يتم البيع وفقا للقواعد والضوابط التى يضعها مجلس الوزراء فى ضوء الإعبارات المشار إليها بالنص... وقد صدر نفاذا لذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٥٧ لسنة ١٩٨٥ بقواعد التصرف فى أملاك الدولة الخاصة إلى وأضى اليد عليها<sup>(١)</sup>

ومؤدى ذلك جواز تقنين أوضاع الحائزين الذين حازوا أو وضعوا أيديهم على أراضي للدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة فيما قبل ١٩٨٤/٣/٣١ وذلك بالبيع لهم عن طريق الممارسة

وذلك فقط بالنسبة لطلبات الشراء التى تقدم من الحائزين فى خلال الفترة من ١٩٨٤/٤/١ حتى ١٩٨٤/٩/٣٠، ووفقا للقواعد والضوابط الواردة بقرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٥٧ لسنة ١٩٨٥، وأنه إعتبارا من ١٩٨٤/١٠/١ لا يجوز تقنين أوضاع الحائزين ويجب إعمال أحكام القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فى خصوص حظر وضع اليد ووجوب إزالة أيه تعديات على تلك الأراضي وترتيب البطلان فى أى تصرف أو تعامل يتم بالمخالفة لذلك.

(١) الطعن رقم ٦٠ لسنة ٤٠ ق على جلسة ١٩٩٦/١/٢٨.



ويلاحظ أن تضمين نص المادة الأولى من القانون المذكور عبارة... يجوز للجهة الإدارية .... يفيد أن المشرع قد جعل سلطة الإدارة ازاء التصرف سلطة تقديرية<sup>(١)</sup>

ونرى في هذا الشأن أنه ما كان للمشرع أن يتدخل بالقانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ لإجازة تقنين أوضاع الحائزين وبعد أربع سنوات من صدور قانون إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الصادر عام ١٩٧٩، ذلك أن حيازة الأراضي بتلك المجتمعات أما إنها كانت سابقة على تاريخ صدور قانون الهيئة وبما كان سيتطلب من مصدر قرار إنشاء المجتمع العمراني الجديد أن يأخذ ذلك بعين الاعتبار اتساقا مع الأسس السليمة للتخطيط الحديث المزمع لتلك المجتمعات، أو أن بدء الحيازة كان تاليا لذلك القانون أى فى المدة من عام ١٩٧٩ حتى عام ١٩٨٣ وهو مالم يكن يستدعى بحال أن يجاز للجهة الإدارية تقنين تلك الأوضاع لتعارض ذلك كما بينامع الغايات من إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وأهمها إستقرار المجتمع بل كان الأولى إنفاذ أحكام القانون فى شأن حظر وضع اليد على تلك الأراضي ويك أن المشرع بذلك يخطو خطوة فى الإتجاه الصحيح ثم يتبعها بخطوة فى الإتجاه الخاطئ.

أو كأن الاعتبارات السياسية والإقتصادية والإجتماعية التى أشار إليها القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٨٤ كسبب لإجازة التقنين لم يكن لها من أثر حال صدور القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩، فكان الأولى بالمشرع أن يستثنى المجتمعات العمرانية الجديدة من الخضوع لذلك القانون الذى أجاز تقنين

(١) الطعن رقم ٢٢٢٨ لسنة ٤٤ قضائية عليا جلسة ١٩/١/٢٠٠٢

أوضاع الحائزين على النحو المتقدم تمشيا مع الغايات المنشودة بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ .

ثانيا: تقنين أوضاع الحائزين فى ظل القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ فى شأن بعض الأحكام المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة:

باستعراض نصوص القانون المذكور نجد أن المادة الأولى تنص على سريان أحكامه على أملاك الدولة الخاصة، ونصت الفقرة (ب) من المادة الثانية على أن تتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إدارة وإستغلال والتصرف فى الأراضى التى تخصص لأغراض إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، وتمارس سلطات المالك فى كل ما يتعلق بالأملاك التى يعهد بها إليها، ونصت المادة السادسة على أن تكون قرارات مجلس إدارة الهيئة المذكورة نافذة وفقا للقواعد المقررة فى القوانين والقرارات الخاصة بإنشائها وتنظيمها.

ولم يتضمن القانون ما يفيد إلغاء الحظر الخاص بوضع اليد على تلك الأراضى أو حيازتها أو يجيز تقنين أوضاع الحائزين بأى طريق، وهو ما يستفاد منه إستمرار حظر حيازة تلك الأراضى فى ظل القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ وغاية الأمر أن القانون المذكور قد أكد على أحقية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة فى التصرف فى الأراضى التى تخصص لأغراض انشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، على أن يتم ذلك وفقا للقواعد المقررة فى قانون انشاء الهيئة رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ والذى يحظر حيازة تلك الأراضى أو وضع اليد عليها ويرتب البطلان على مخالفة ذلك وكما سلف البيان.

## المبحث الثانى

### مدى جواز تقنين أوضاع الحائزين فى ظل قانون تنظيم المناقصات

#### والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته:

يكتسب القانون المذكور أهمية خاصة بين كافة القوانين وذلك لسريانه على كافة أجهزة الدولة وهيئاتها فيما يتعلق بشراء المنقولات ومقاولات الأعمال وتلقى الخدمات، وكذا بيع وتأجير العقارات والمنقولات، بما كان له تأثير مباشر على الحكم الخاص بحظر وضع اليد أو حيازة الأراضى المملوكة للدولة، وهو ما سنبينه بالتعرض للقانون ثم التعديلات التى طرأت عليه فيما يخص حيازة الأراضى المخصصة لإنشاء مجتمعات عمرانية جديدة.

#### الفرع الأول: مدى جواز التقنين فى ظل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر

##### بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨:

تنص المادة الأولى من القانون على أن "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن تنظيم المناقصات والمزايدات، وتسرى أحكامه على وحدات الجهاز لإدارى للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، وعلى وحدات الإدارة المحلية، وعلى الهيئات العامة خدمية كانت أو إقتصادية، ويلغى كل حكم آخر يخالف أحكام القانون المرافق".

وقد تواتر افتاء مجلس الدولة على تضمن القانون المذكور إفصاحا جهيرا عن سريان أحكامه على وحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة

المحلية والهيئات العامة الخدمية والإقتصادية، وأن هذه الجهات قد أصبحت خاضعة لأحكامه دون تفرقة بين كونها تنتمي إلى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية التى تسرى عليها الأنظمة الحكومية، أو تدرج فى عداد الهيئات العامة التى تنظمها قوانين ولوائح خاصة، وهذا النهج الذى سلكه المشرع يغير قانون المناقصات والمزايدات السابق رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ الذى كان يقضى بسريان أحكامه على بعض الجهات فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين أو القرارات المتعلقة بإنشائها أو تنظيمها، وإذ عمد المشرع إلى إلغاء ذلك القانون بموجب القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ وأخضع جميع الجهات المنصوص عليها فى المادة الأولى من مواد إصداره لأحكامه بصفة مطلقة دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص فى 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 رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ قد أفرد بابا مستقلا- هو الباب الثالث -نظم فيه السبل الواجب ولوجها لبيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات فانه يكون قد نسخ ما قبله من قوانين أولوائح كانت سارية فى شأن ماتناوله بالتنظيم بما مؤداه تقييد جميع الجهات الخاضعة لأحكامه فى تصرفاتها بتلك الإجراءات المنصوص عليها فيه، فان ولت وجهها عن هذه الإجراءات كان تصرفها مخالفا للقانون<sup>(١)</sup>.

(١) فتاوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة ملفات أرقام ٢٥٠٠/٢/٧ بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٣، ١١١/٢/٧٨ بتاريخ ٢٠١١/١٢/٢١، ٢٩٦/٢/٧ بتاريخ ٢٠١٣/٦/١ ... وهو أيضا ذات ما انتهت اليه المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر

ويتبين أن القانون المذكور لم يرفع الحظر السابق تقريره بشأن حيازة الأراضى المملوكة للدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة أو وضع اليد عليها، ولم يجر ترتيب أى أوضاع علي وضع اليد علي تلك الأراضى، حيث لم يتعرض فى أى من نصوصه لحكم حيازة أراضى الدولة عموما أو وضع اليد عليها، بما يعنى استمرار الحظر السابق تقريره بموجب القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ الخاص بإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وكما سلف البيان.

كما أنه ليس ثمة تعارض بين حظر وضع اليد على الأراضى المملوكة للدولة وبين جواز التصرف فيها بضوابط معينة من الجهات المختصة، فيجوز لجهات الاختصاص التصرف فى الأراضى الخاضعة لولايتها -مثل الأراضى المخصصة لإنشاء مجتمعات عمرانية جديدة -وفقا للضوابط المقررة قانونا، الا أنه لا يجوز لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة -بوصفها الجهة المختصة -أن تتخذ من حيازة تلك الأراضى أو وضع اليد عليها سببا لتقنين أوضاع الحائزين أو واضعى اليد بالبيع لهم بأى طريق أو التخصيص بأية صورة، اذ أن فعل الحيازة محظور قانونا وبالتالي يعد عملا غير مشروع، فليس من الجائز أن تترتب عليه أية أوضاع اذ أن ما بنى على باطل فهو باطل.

**الفرع الثانى : مدى جواز التقنين فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ :**

بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٥ صدر القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ باضافة المادة

فى الطعن رقمى ٣٠٩٥٢، ٣١٣١٤ لسنة ٥٦ ق على جلسة ٢٠١٠/٩/١٤

٣١ مكررا للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ونصها كالتالى "إستثناء من أحكام المادتين ٣٠، ٣١ من هذا القانون، يجوز التصرف فى العقارات أو الترخيص بالإنْتفاع بها أو بإستغلالها بطريق الإتفاق المباشر لواقعى اليد الذين قاموا بالبناء عليها أو لمن قام بإستصلاحها وإستزراعها من صغار المزارعين، بحد أقصى مائة فدان فى الأراضى الصحراوية والمستصلحة، وعشرة أفدنة فى الأراضى الزراعية القديمة، وكذلك بالنسبة إلى زوائد التنظيم، وفى غير ذلك من حالات الضرورة لتحقيق إعتبرات إجتماعية أو إقتصادية تقتضيها المصلحة العامة، وذلك كله وفقا للقواعد والإجراءات التى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية، ويتضمن الشروط التى يلزم توافرها لإجراء التصرف أو الترخيص، وتحديد السلطة المختصة بإجرائه واعتماده، وأسس تقدير المقابل العادل له وأسلوب سداه"

ثم بتاريخ ٤/١١/٢٠٠٦ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٤١ لسنة ٢٠٠٦ بالشروط والقواعد والإجراءات الواجب إتباعها فى شأن تطبيق أحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦.

وبهذا يكون المشرع قد عدل عن اتجاهه السابق -الخاص بحظر وضع اليد على الأراضى المملوكة للدولة كأراضى المجتمعات العمرانية الجديدة - بأن أجاز التصرف بطريق الاتفاق المباشر لواقعى اليد على تلك الأراضى، وبالضوابط المشار إليها، أى أن المشرع قد أعتد بوضع اليد كسبب يجيز تصرف الدولة فى أراضى المجتمعات العمرانية الجديدة بعد أن كان يرتب البطلان على أى تصرف أو تعامل يتم بالمخالفة لحكم حظر وضع اليد على تلك الأراضى أو حيازتها، ومؤدى ذلك جواز تقنين وضع اليد على أراضى

الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة عن طريق الإتفاق المباشر سواء بالتصرف فيها أو الترخيص بالانتفاع بها أو بإستغلالها لواضعى اليد عليها وفقا للضوابط الواردة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٤١ لسنة ٢٠٠٦.

على أنه يلاحظ أن إجازة تقنين وضع اليد على النحو السابق لم تصدر على حق الدولة فى إزالة ما يقع من تعديات على الأراضى المشار إليها وذلك بتضمين النص السابق عبارة.. "ويجوز التصرف... وهو ما أكده نص المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٤١ لسنة ٢٠٠٦ والذي نص على أنه "مع عدم الإخلال بحق الدولة فى إزالة التعدى على أملاكها الخاصة بالطريق الإدارى يعمل فى شأن تطبيق أحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ المشار إليه بالشروط والقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى المواد التالية....

كما يلاحظ أن أعمال التقنين المشار إليها تتم -بالنسبة للعقارات- لواضعى اليد الذين قاموا بالبناء عليها، وبالنسبة للأراضى التى تمت زراعتها بمراعاة أن تكون أعمال البناء أو الزراعة قد تمت قبل العمل بأحكام القانون ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦.

وهو أيضا ما أكده نصا المادتين الرابعة والسادسة من القرار المذكور حيث تنص المادة الرابعة على أن "يكون التعامل على العقارات المبنية بالبيع أو التأجير أو الترخيص بالانتفاع بها أو بإستغلالها لواضعى اليد الذين قاموا بالبناء قبل تاريخ العمل بأحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ المشار إليه..."

وتنص المادة السادسة على أن "يكون التعامل على الأراضي التي تمت زراعتها - قبل العمل بأحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ - سواء من الأراضي الصحراوية المستصلحة أو الأراضي الزراعية القديمة وفقا للشروط الآتية: ..."

ومؤدى ذلك أن وضع اليد الذى يبدأ على الأراضي المخصصة لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة فيما بعد صدور القانون المذكور لا يجوز تقنيه بأى صورة، بل ويتعين ازالته وفقا لأحكام القانون ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فى شأن إنشاء الهيئة المذكورة.

ونرى كذلك وكما بينا سابقاً أنه كان على المشرع إستثناء الأراضي بالمجتمعات العمرانية الجديدة من إجازة تقنين وضع اليد لتعارض ذلك مع الأهداف المنشودة من إنشاء تلك المجتمعات وبما يخل بالضرورة بإستقرار المجتمع.

**الفرع الثالث: مدى جواز التقنين فى ظل القرار الجمهورى بالقانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ بتعديل بعض أحكام القانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بتنظيم المناقصات والمزايدات:**

بتاريخ ٢٠١٣/٩/١١ صدر القرار الجمهورى رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بتنظيم المناقصات والمزايدات، ونصت المادة الأولى على أن "يعمل بأحكام القانون المرافق فى شأن تنظيم المناقصات والمزايدات، وتسري أحكامه على وحدات الجهاز الإدارى للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، وعلى وحدات الإدارة المحلية، وعلى الهيئات العامة خدمية كانت أو اقتصادية، وذلك فيما



لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين أو القرارات الصادرة بإنشائها أو تنظيمها أو فى لوائحها الصادرة بناء على تلك القوانين والقرارات".

الأمر الذى بمقتضاه لم يعد قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ هو الشريعة العامة لكافة أجهزة الدولة وهيئاتها فى شأن التصرف فى الأراضى، لكن أصبح بمكنة كل جهة أو هيئة يسمح قانونها بالتصرف فى الأراضى - ومنها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - أن تتصرف فى الأراضى المملوكة لها ودون التقييد بما ورد بالقانون المذكور من أحكام.

ومؤدى ذلك أنه فى حالة تضمن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ حكما مغايرا لحكم وارد بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بإنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، فان القانون الأخير هو الواجب التطبيق، وهو ما يبنى عليه مباشرة زوال أحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ فيما تضمنته من إجازة التصرف فى العقارات أو الترخيص بالانتفاع بها أو استغلالها بطريق الإتفاق المباشر لواعى اليد عليها - وذلك بالنسبة للمجتمعات العمرانية الجديدة - ذلك أن القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ قد حظر وضع اليد على الأراضى المخصصة لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة (مادة ٩). ورتب البطلان على أى تصرف أو تعامل يتم بالمخالفة لذلك وقرر ازالة وضع اليد بالطريق الإدارى (مادة ١٠) وكما سلف البيان، ليكون التقنين عن طريق البيع بالاتفاق المباشر لواعى اليد على الأراضى بالمجتمعات العمرانية الجديدة جائزا وفقا للشروط المتقدمة بالنسبة للطلبات المقدمة بعد صدور القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ بخصوص وضع

اليد السابق عليه. أما اعتباراً من تاريخ صدور القرار بقانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٣ في ١١/٩/٢٠١٣ فلا يجوز تقنين تلك الأوضاع أو النظر في طلبات بهذا الخصوص ويستمر حكم الحظر المشار إليه.



## "مبحث ختامي"

أمام تزايد حالات التعدي على الأراضي المملوكة للدولة - لا سيما في السنوات الأخيرة - فقد تصدت الدولة لذلك بالعديد من الإجراءات، لعل من أبرزها صدور القرار الجمهوري رقم ٧٥ لسنة ٢٠١٦ بتشكيل لجنة استرداد أراضي الدولة، وقد أفردنا هذا المبحث لبيان ذلك الجانب من جهود الدولة في إطار مواجهة حالات التعدي على أراضيها فيما يخص المجتمعات العمرانية الجديدة.

فنعرض أولاً لمضمون القرار الجمهوري المشار إليه وثانياً لنطاق عمل اللجنة فيما يخص حالات التعدي على أراضي الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة، وذلك لتكتمل الفائدة من هذا البحث باستعراض الإجراءات الواجب اتباعها حيال التعدي على أراضي الدولة أو عدم الوفاء بمستحققاتها بالمجتمعات العمرانية الجديدة.

**أولاً: مضمون القرار الجمهوري رقم ٧٥ لسنة ٢٠١٦ بتشكيل لجنة استرداد أراضي الدولة:**

بتاريخ ٢٠١٦/٢/٩ صدر القرار الجمهوري المذكور بتشكيل تلك اللجنة برئاسة السيد مساعد رئيس الجمهورية وعضوية ممثلين عن الجهات المعنية، ونصت المادة الثانية من القرار على اختصاص اللجنة: ١- بحصر كافة الأراضي التي يثبت الإستيلاء عليها بغير حق واستردادها بكافة الطرق القانونية مع التنسيق مع الجهات صاحبة الولاية بشأن الإجراءات اللازمة لاسترداد تلك الأراضي ٢- اختصاص اللجنة بحصر كافة الديون المستحقة

للجهات صاحبة الولاية على الأراضى وتصنيف المدينين بهذه المستحقات واسترداد أموال الدولة المستحقة فى أى صورة كانت وفقا للقوانين المنظمة لكل جهة من جهات الولاية، ونصت المادة الخامسة على أن ترفع اللجنة تقريرها النهائى وتوصياتها إلى رئيس الجمهورية.

وبتاريخ ٢٤/٨/٢٠١٦ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٧٨ لسنة ٢٠١٦ بمنح اللجنة مزيدا من الصلاحيات باعتبار توصياتها ملزمة لجميع أجهزة الدولة صاحبة الولاية على الأراضى فيما يختص بتقنين المشاكل والصعوبات السابقة فى مجال الأراضى.

وليس من شك فى أن صدور قرار تشكيل تلك اللجنة يمثل خطوة بالغة الأهمية فى طريق مواجهة التعديات على أراضى الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة.

### **ثانياً: نطاق عمل لجنة استرداد أراضى الدولة فيما يخص المجتمعات العمرانية الجديدة:**

لما كنا قد انتهينا بالبحث المائل إلى أن المشرع قد حظر حيازة أراضى الدولة بالمجتمعات العمرانية الجديدة أو وضع اليد عليها مع ترتيب البطلان على أى تصرف يخالف ذلك وفقا لقانون إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩، وأنه قد ورد على ذلك استثناءان تشريعيان عام ١٩٨٣ وعام ٢٠٠٦ وكما أوضحنا فى موضعه، فاننا نخلص من ذلك إلى أن دور اللجنة المذكورة بالنسبة لأراضى الدولة بالمجتمعات العمرانية ووفقا لاختصاصها الموضح بقرار تشكيلها إنما يدور حول ما يلى:

١- حصر وتحصيل كافة الديون المستحقة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والمترتبة على تقنين الأوضاع إما وفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٨٥٧ لسنة ١٩٨٥ بشأن قواعد التصرف فى أملاك الدولة الخاصة الى واضعى اليد عليها أو وفقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠٤١ لسنة ٢٠٠٦ بالشروط والقواعد والإجراءات الخاصة بتطبيق أحكام القانون رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل أحكام قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ .

٢- حصر واسترداد كافة الأراضى التى يثبت حيازتها أو وضع اليد عليها من قبل الغير - فيما عدا ما تقدم- والتنسيق مع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بشأن الإجراءات اللازمة لاسترداد تلك الأراضى وفقا لقانون إنشاء تلك الهيئة رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ .

