التقرير رقم (٢) – دور الإنعقاد
العادى الثالث

مشروع قانون مقدم من الحكومة
ومُحال من مجلس النواب

تقرير اللجنة المشتركة
من لجنة الإسكان والإدارة المحلية والنقل
ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية
عن مشروع قانون مقدم من الحكومة بشأن تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء والتصالح فيها
ومشروعي القانونين المقدمين في ذات الموضوع من كل من: السيد النائب/ إيهاب منصور، والسيد النائب/ عمرو درويش، وينضم لكل منهما عُشر عدد أعضاء مجلس النواب

نوفمبر ٢٠٢٢

السيد المستشار/ عبدالوهاب عبدالرازق

رئيس مجلس الشيوخ

تحية طيبة وبعد،

أتشرف بأن أقدم لسيادتكم، مع هذا، تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الإسكان والإدارة المحلية والنقل، ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، عن مشروع قانون مقدم من الحكومة – ومحال من مجلس النواب– بشأن تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء والتصالح فيها، ومشروعي القانونين المقدمين في ذات الموضوع من كل من: السيد النائب/ إيهاب منصور، والسيد النائب/عمرو درويش، وينضم لكل منهما عُشر عدد أعضاء مجلس النواب.

برجاء التفضل بعرضه على المجلس الموقر، وقد اختارتنى اللجنة المشتركة مقررًا لها فى هذا الموضوع أمام المجلس، والنائب/ عصام هلال، مقررًا احتياطيًا.

وتفضلوا بقبول وافر الإحترام والتقدير؛

( )

النائب/ خالد سعيد

رئيس اللجنة المشتركة

تحريرًا فى ٢٣ نوفمبر سنة ٢٠٢٢م

تقرير اللجنة المشتركة
من لجنة الإسكان والإدارة المحلية والنقل، ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، عن مشروع قانون مقدم من الحكومة بشأن تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء والتصالح فيها، ومشروعي القانونين المقدمين في ذات الموضوع من كل من: السيد النائب/ إيهاب منصور ، والسيد النائب/ عمرو درويش، وينضم لكل منهما عشر عدد أعضاء مجلس النواب

أحال السيد المستشار رئيس مجلس الشيوخ يوم الأحد الموافق ٢٠ من نوفمبر سنة ٢٠٢٢ مشروع قانون مقدم من الحكومة – والمحال من مجلس النواب – بشأن تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء والتصالح فيها، ومشروعي القانونين المقدمين في ذات الموضوع من كل من: "السيد النائب/ إيهاب منصور، والسيد النائب/ عمرو درويش، وينضم لكل منهما عُشر عدد أعضاء مجلس النواب"، إلى لجنة مشتركة من: لجنة الإسكان والإدارة المحلية والنقل، ومكتب لجنة الشئون الدستورية والتشريعية؛ لبحثه ودراسته وإعداد تقرير عنه يُعرض على المجلس الموقر.

فعقدت اللجنة ثلاثة اجتماعات لنظره أيام ٢١، ٢٢، ٢٣ نوفمبر سنة ٢٠٢٢م برئاسة السيد النائب/ خالد سعيد – رئيس اللجنة المشتركة، وبحضور السادة أعضاء اللجنة المشتركة.

وحضر الاجتماع ممثلاً عن الحكومة:

عن وزارة: الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية	
المهندسة/ نفيسة محمود هاشم	وكيل أول الوزارة – رئيس قطاع الإسكان والمرافق
المهندسة/ رانية محمد منير عبد العليم	مدير عام الإدارة العامة للوائح والرخص بقطاع الإسكان والمرافق
المهندسة/ مها محمد فهيم	نائب رئيس هيئة التخطيط العمراني
المهندس/ ياسر عبد الحميد	نائب رئيس هيئة التخطيط العمراني
عن وزارة: العدل	
المستشار/ أحمد ماهر عفيفى	عضو قطاع التشريع ومستشار وزير السياحة والآثار
المستشار/ محمد سليمان سمره	عضو قطاع التشريع
عن وزارة: السياحة والآثار	
الأستاذة/ هبة رفعت رزق	عضو فني اتصال سياسى بمكتب الوزير
عن وزارة: شئون المجالس النيابية	
المستشار/محمد أبو بكر	مستشار وزير المجالس النيابية

ونظـرت اللجنــة المشــتركة مشــروعات القــوانين المُشــار إليهــا عاليــه، متخــذة – وفــق مــا اســتقرت عليــه الســوابق البرلمانيــة – مشــروع القــانون المقــدم مــن الحكومــة والمــذكرة الإيضــاحية المرفقــة بــه[1] أساسًــا لدراســة اللجنــة، ومشــروعي القــانونين الآخــرين اتخــذتهما كاقتراحــات بالتعديل، وتقدم اللجنة تقريراً واحداً عنهم.

كمــا اســتعادت نظــر أحكــام الدســتور واللائحــة الداخليــة للمجلــس والقــوانين ذات الصــلة؛ وفــى ضــوء مــا دار فــى اجتمــاع اللجنــة المشــتركة مــن مناقشــات ومــا أدلــى بــه الســادة مســئولو الحكومــة من إيضاحات، **فإن اللجنة تورد تقريرها عن مشروع القانون المعروض على النحو الآتي:**

- **مــقدمــة**.
- **أولاً- فلسفة مشروع القانون وأهدافه**.
- **ثانياً- النصوص الدستورية واللائحية الحاكمة**.
- **ثالثاً- الملامح الأساسية لمشروع القانون المعروض**.
- **رابعاً- أهم التعديلات التي أدخلتها اللجنة المشتركة على مواد مشروع القانون ومبرراتها**.
- **خامساً- رأى اللجنة المشتركة**.

---

(١) مرفق بالتقرير.

مقدمة:

انطلاقًا من دور الدولة في الموازنة والمواءمة بين المصلحة الخاصة للمواطنين، والتي تتمثل في تقنين مخالفات البناء للاستفادة من العقار في الغرض الذي أقيم من أجله، والمصلحة العامة للدولة المتمثلة في القضاء على العشوائية العمرانية والاستفادة من الثروة العقارية التي تمت على أرض الواقع، دون الإضرار بوجه مصر الحضاري والتعدى على التراث المعمارى والأثري؛ حيث ترمز العشوائيات إلى محاولة السكان توفير أهم الاحتياجات الإنسانية وهو السكن بغض النظر عن مدى مطابقته أو ملاءمته لقواعد السلامة الإنشائية والشكل الحضارى الملائم، ويبرز تأثير البناء العشوائي على البيئة العمرانية من خلال إحداثه تشويهاً للصورة البصرية بسبب انعدام القيم الجمالية في تصميم المباني السكنية وطريقة هندسة الطرق ومجاوراتها، ويعود سبب غياب الطابع الجمالي عن العشوائيات كونها نتيجة جهود ذاتية في البناء من خلال اعتماد السكان على أساليب بسيطة وقديمة في آن واحد وخارج أطر قوانين البناء، ومما لاشك فيه أن من أهم أسباب انتشار البناء العشوائي ضعف المستوى الاقتصادي للسكان بالإضافة إلى ضعف التخطيط والمتابعة من قبل الجهات المعنية.

وقد أدى الانتشار الواسع للعشوائيات إلى اعتبارها ظاهرة عالمية تنتشر في الدول النامية. وهي ليست مشكلة عمرانية بحتة يمكن حلها بمجموعة من الحلول العمرانية بل هي مشكلة تنتج عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية والتشريعية.

لذا جاء مشروع قانون بشأن تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء والتصالح فيها ساعياً لغلق هذا الملف، بعد دراسة الأثر التشريعي للقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ بشأن التصالح في بعض مخالفات البناء وتقنين أوضاعها، والذي كشف عن بعض الصعوبات والعقبات؛ بالرغم مما أجراه المشرع من تعديلات عليه صدرت بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠٢٠، إلا أن غالبية تلك الإشكاليات لم تنحل كما كانت تأمل الحكومة؛ وهو ما يعد نهجاً محموداً من خلال وضع حلول قانونية وعملية نهائية لمشكلة مخالفات البناء، فدائماً وأبداً ما يرتبط نجاح أي قانون بمدى تحقيقه لأهدافه، ومدى مساعدته على تحسين أوضاع المواطنين في مجال تنظيم أحكامه من عدمه، وفي ظل الحرص الكامل من الدولة على ألا تتحول تلك المناطق إلى أوكار للعشوائيات، من خلال إلحاق تلك البناءات بالخدمات والمرافق بعد تقنين أوضاعها، حيث تستهدف الدولة تحقيق قدر من الاستقرار والأمن المجتمعي لأصحاب العقارات المخالفة بتقنين تلك المخالفات والتصالح بشأنها طالما أن الإبقاء عليها لا يتصادم مع المصلحة العامة للدولة أو يعرض حياة المواطنين للخطر.

وإزاء ذلك، ونظراً لصعوبة إزالة كل الوحدات السكنية المخالفة لارتفاع أعدادها، كما أنه في حال إزالتها من الممكن أن تؤدى إلى مشكلة كبرى في مصر؛ لذا رئي النظر إلى الوحدات المخالفة حسب نوع المخالفة وموقعها وحجم الاستفادة من المخالفات إن لم تكن تلك المخالفات تشكل خطراً على المبنى فيتم دفع الأموال مقابل التصالح، وبعد ذلك يتم تقنين أوضاعها ثم توصيل المرافق إليها.

أولاً- فلسفة مشروع القانون وأهدافه:

لما كانت مخالفات البناء قائمة بالفعل، ويصعب أو يستحيل في بعض الأحيان إزالتها؛ ارتأت الحكومة وضع تشريع بأحكام جديدة، لمعالجة إشكاليات القانون القائم؛ من خلال مراعاة البعد الاقتصادي للدولة وهو ما ينفرد المشرع بتقديره، وذلك باستفادة الدولة مادياً من هذه الأموال كتعويض عن المخالفات، واستغلال هذه المبالغ للصرف منها على مشروعات الإسكان الاجتماعي بما يساهم في حل أزمة الإسكان في مصر خاصة لمحدودي الدخل؛ مع مراعاة عدم إهدار الثروة العقارية، ويكون ذلك عن طريق النظر إلى مخالفات البناء والتي تعلقت غالبيتها بالحالات المحظور التصالح فيها، مما أدي إلى رفض الكثير من طلبات التصالح، بالإضافة إلى رغبة الحكومة في التيسير على المواطنين في الإجراءات، والذي من شأنه أن يحفزهم على التقدم بطلبات لتقنين الأوضاع المخالفة والتصالح عليها، مع التمسك بالتحقق من توافر السلامة الإنشائية.

ثانياً- النصوص الدستورية واللائحية الحاكمة:

تنص المادة (٤٤) من الدستور على أن: " تلتزم الدولة بحماية نهر النيل، ... وحق كل مواطن في التمتع بنهر النيل مكفول، ويحظر التعدي على حرمه أو الإضرار بالبيئة النهرية، وتكفل الدولة إزالة ما يقع عليه من تعديات، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون."، **وتنص المادة (٤٧) من الدستور على أن:**" تلتزم الدولة بالحفاظ على الهوية الثقافية المصرية بروافدها الحضارية المتنوعة."، **وتنص المادة (٤٩) من الدستور على أن:**" تلتزم الدولة بحماية الآثار والحفاظ عليها، ورعاية مناطقها، وصيانتها ... والاعتداء عليها والاتجار فيها جريمة لا تسقط بالتقادم."، **وتنص المادة (٥٠) من الدستور على أن:**" تراث مصر الحضاري والثقافي ... بجميع تنوعاته ومراحله الكبرى، المصرية القديمة، والقبطية، والإسلامية، ثروة قومية وإنسانية، تلتزم الدولة بالحفاظ عليه وصيانته، ... والاعتداء على أي من ذلك جريمة يعاقب عليها القانون. وتولي الدولة اهتماماً خاصاً بالحفاظ على مكونات التعددية الثقافية في مصر."، **وتنص المادة (٥٣) من الدستور على أن:**" المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، ... أو لأي سبب آخر.."، **وتنص المادة (٧٨) من الدستور على أن:**" تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن الملائم والآمن والصحي... وتلتزم الدولة بوضع خطة وطنية للإسكان تراعي الخصوصية البيئية ... كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة."، **وتنص المادة (١٧٠) من الدستور على أن:**" يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه.".

وتنص المادة (٥٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ الصادرة بالقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٢١ على أن: "تختص لجنة الإسكان والإدارة المحلية والنقل بما يأتى: التعمير الحضرى والريفى، الإسكان والتشييد والتعاون الإسكانى، ... مواد البناء... التنسيق الحضاري وتطوير العشوائيات، التشريعات الخاصة بالإسكان والتعمير...."، **وتنص المادة (٦١) من اللائحة ذاتها على أنه:** "مع مراعاة حكم المادة (٦٧) من هذه اللائحة، تتولى كل لجنة من اللجان النوعية دراسة ما يحال إليها من مشروعات القوانين أو غيرها من الموضوعات التي تدخل فى نطاق اختصاصها...".

ثالثاً - الملامح الأساسية لمشروع القانون المعروض:

تم إعداد مشروع قانون جديد من خمس عشرة مادة، بخلاف مادتي إصدار اللائحة التنفيذية، والنشر بالجريدة الرسمية، وقد تناولت أحكامه - وفق ما أوردته المذكرة الإيضاحية - ما يأتي:

أجاز المشرع بالمادة الأولى من مشروع القانون تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء، والتصالح فيها، والتي ارتكبت بالمخالفة لأحكام القوانين المنظمة للبناء، والتي ثبت القيام بها، قبل العمل بأحكامه وثبتت سلامتها الإنشائية، والسماح بالتصالح على بعض المخالفات السابق حظرها بالقانون رقم (١٧) لسنه ٢٠١٩، وهي مخالفات التعدي على خطوط التنظيم المعتمدة، والتعدي على حقوق الارتفاق المقررة قانوناً، ومخالفات المباني والمنشآت ذات الطراز المعمارى المتميز، وداخل حدود المناطق ذات القيمة المتميزة ، وتجاوز قيود الارتفاع المقررة من سلطة الطيران المدني، أو تجاوز متطلبات شئون الدفاع عن الدولة، وكذا البناء على الأراضي المملوكة للدولة، وحالات تغيير الاستخدام للمناطق التي صدرت لها مخططات تفصيلية معتمدة، وتغيير استخدام الأماكن المخصصة لإيواء السيارات، وذلك كله وفقاً لضوابط حددها مشروع القانون، منها موافقة الجهات المختصة.

كما أجاز المشرع التصالح في حالة البناء خارج الحيز العمراني المعتمد، بالنسبة للحالات الواردة في المادة الثانية من مواد إصدار قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨، والمشروعات الحكومية، والمشروعات ذات النفع العام، والكتل المبنية القريبة من الأحوزة العمرانية للقرى، وتوابعها، والمدن المشغولة بنشاط سكني أو غير سكني، وذلك حتى تاريخ التصوير الجوي المحدد من خلال وزارة الدفاع.

ونص مشروع القانون في مادته الثانية على حظر تقنين الأوضاع، والتصالح على أي من المخالفات البنائية للأعمال المخلة بالسلامة الإنشائية للبناء، وعلى حظر البناء على الأراضي الخاضعة لقانونى حماية الآثار، وحماية نهر النيل.

ونظراً لوجود مخالفات، وتعديات بنائية يحظر التصالح فيها، وتصعب أو تستحيل إزالتها، **فقد أجاز المشرع – في مادته الثالثة**، بموجب موافقة مجلس الوزراء، بناء على عرض وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، أو وزير التنمية المحلية، والوزير المعني بالحالة المعروضة – التصالح فى هذه المخالفات البنائية، وفقاً للشروط والضوابط التي يحددها مجلس الوزراء، وأن يكون سعر التصالح للمتر المربع ثلاثة أضعاف السعر المحدد، وفقاً لأحكام القانون مع حل إشكالية وقوع المخالفة في النطاق المكاني لإحدى جهات الولاية.

وقد نصت المادة الرابعة علي تشكيل لجنة ثلاثية فنية أو أكثر من العاملين بالجهة الإدارية أو من خارجها؛ للسماح بتشكيل أكبر قدر من اللجان، لسرعه إنهاء الطلبات، كما أجاز المشرع إسناد تشكيل وأعمال تلك اللجان لأي جهة أخرى، بقرار من رئيس مجلس الوزراء. **وقد حددت المادة الخامسة** فترة تلقي طلبات التصالح، والتي لا تجاوز ستة أشهر من تاريخ العمل باللائحة التنفيذية للقانون، لإتاحة متسع أكبر من الوقت، أمام ذوي الشأن لتحقيق الغاية المرجوة ، ولمواجهة حجم المخالفات، مع ضرورة سداد رسم فحص الطلب، بما لا يجاوز خمسة آلاف جنيه ، وسداد مقابل جدية بنسبة (٢٥%) من مقابل تقنين الأوضاع والتصالح، وأجاز المشرع مد فترة تقديم الطلبات لمدد مماثلة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، على ألا تجاوز – في مجموعها – ثلاث سنوات ، وتسليم مقدم الطلب شهادة تفيد تقديم الطلب، ويترتب علي تقديمها للمحكمة أو للجهات المختصة وقف نظر الدعاوى المتعلقة بالمخالفة، ووقف تنفيذ الأحكام، والقرارات، والإجراءات الصادرة بشأن الأعمال المخالفة.

وقد حدد المشرع بالمادة السادسة من مشروع القانون اختصاص اللجنة الفنية بالبت في طلبات تقنين الأوضاع، والتصالح، وأوضح آلية عملها، ومنها: إجراء معاينة ميدانية للموقع، وتكليف طالب التصالح بتقديم تقرير هندسي من الجهات المحددة بذات المادة عن السلامة الإنشائية للمبنى المخالف، وغير ذلك من المستندات اللازمة للبت في الطلب، وتيسيراً علي المواطنين، فقد أجاز المشرع الاكتفاء بتقرير من مهندس معتمد من النقابة، متي كانت مساحة المبني محل المخالفة لا تزيد على مائتي متر مربع ولا يتجاوز ارتفاعه ثلاثة أدوار، كما حدد المشرع مدة عمل اللجنة.

وتيسيراً على المواطنين، ونظراً لاختلاف نوعية وحجم المخالفات في القرى، فقد استثنى المشرع **بالمادة السابعة** من إجراء المعاينة طلب تقنين الأوضاع، والتصالح بالقرى وتوابعها، متى كانت مساحة المبنى محل المخالفة لا تزيد على مائتي متر مربع ولا يتجاوز ارتفاعه عن أرضي وثلاثة أدوار، وأن يتم الاعتداد بما قدمه الطالب من مستندات تحددها اللائحة التنفيذية، وللجهة الإدارية المختصة – خلال ثلاث سنوات من تاريخ صدور قرار قبول التصالح –إجراء المعاينة، والتأكد من صحة ما سبق بيانه، على أن يعتد بقرار التصالح حال مرور تلك المدة دون إجراء تلك المعاينة.

وقد أناط مشروع القانون بالمحافظ أو رئيس الهيئة المختص في **مادته الثامنة** أن يصدر قراراً بتحديد مقابل تقنين الأوضاع والتصالح، على أساس قيمة سعر المتر لكل منطقة بحسب المستوى العمراني والحضاري، وتوافر الخدمات، على ألا يقل سعر التصالح وتقنين الأوضاع للمتر المسطح عن خمسين جنيهًا، ولا يزيد على ألفين وخمسمائة جنيه، مع الاسترشاد بما سبق أن حددته لجان التقييم، وفقا لأحكام القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ المُشار إليه. وأجاز أن تمنح نسبة تخفيض لا تجاوز (٢٥٪)، بناء على قرار يصدر من رئيس مجلس الوزراء، حال السداد الفوري، كما أجاز السداد على أقساط، خلال مدة لا تجاوز خمس سنوات وأن يخصم ما سبق سداده في أحكام قضائية خاصة بالمخالفات محل الطلب.

ونصت المادة التاسعة على الآثار المترتبة على موافقة اللجنة المنصوص عليها في المادة الرابعة على طلب تقنين الأوضاع، والتصالح على المخالفة، وسداد قيمة مقابل التصالح، وبعد طلاء كامل الواجهات القائمة، وغير المشطبة، باستثناء القرى وتوابعها، وتتمثل في صدور قرار المحافظ أو رئيس الهيئة المختص، بحسب الأحوال بقبول التصالح، ويعتبر هذا القرار بمثابة ترخيص للأعمال المخالفة محل هذا الطلب، وفي جميع الأحوال لا يترتب على قبول التصالح على المخالفة أي إخلال بحقوق ذوي الشأن المتعلقة بالملكية.

وزيادة في التيسير على المواطنين استثني نص **المادة العاشرة** الحالات التي قُبل بشأنها التصالح في ظل أحكام القانون رقم (١٧) لسنه٢٠١٩ المُشار إليه، وكان محلها أعمدة، أو أعمدة وحوائط أو أعمدة وأسقف فقط، وذلك بتعديل القرار، ودون رسوم، وسمح لها باستكمال أعمال الدور داخل ذات المسطح المتصالح عليه، وبذات الارتفاع.

وقد نصت المادة الحادية عشرة على قيام الجهة الإدارية المختصة بإخطار الجهات القائمة على شئون المرافق بالقرار الصادر بقبول تقنين الأوضاع، خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، وفي إطار ردع المخالفين حظرت المادة توصيل المرافق للعقار المخالف، وإذا كان هذا العقار قد سبق أن تم إمداده بالمرافق تتم المحاسبة على قيمة استهلاك الخدمات بسعر التكلفة، ولا يجوز اتخاذ أية إجراءات للشهر أو التسجيل بشأن هذا العقار، وفق أحكام القوانين المنظمة. **وحددت المادة الثانية عشرة** أيلولة المبالغ المحصلة كافة، طبقاً لأحكام هذا القانون إلى الخزانة العامة للدولة، وقد حددت نسباً للصرف منها على بعض البنود، بما يحقق منظوراً اجتماعياً من عدة جوانب، وكذا إثابة أعضاء اللجان المنصوص عليها، وغيرهم من العاملين بالوحدات المحلية، والأجهزة، والهيئات.

وحددت المادة الثالثة عشرة الحالات التي يصدر فيها المحافظ أو رئيس الهيئة المختصة قراراً مسبباً بالرفض، أو باعتبار قرار قبول التصالح كأن لم يكن، بحسب الأحوال، على أن تستكمل الإجراءات القانونية والتنفيذية اللازمة، أو بتصحيح الأعمال المخالفة، وفق أحكام قانون البناء، وإخطار صاحب الشأن بالقرار. **وأجازت المادة الرابعة عشرة** لمقدم الطلب التظلم من قرار اللجنة بالرفض أو من قيمة التصالح خلال ثلاثين يوماً، من تاريخ إخطاره به، وأن تتولى نظر التظلم لجنة أو أكثر تشكل بقرار من المحافظ أو رئيس الهيئة المختصة برئاسة مستشار من إحدى الجهات القضائية، وحدد المشرع قواعد التصويت باللجنة، ومدة البت في التظلم، كما أحالت المادة المذكورة أمر تحديد قواعد وإجراءات عمل اللجنة إلى اللائحة التنفيذية للقانون.

ومنحت المادة الخامسة عشرة مجموعة من المميزات لمن تقدم بطلب التصالح، وفق أحكام القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ المُشار إليه ، ولم يتم البت فيه أو تم رفضه، وذلك من خلال التمتع بتطبيق الأحكام التي تم استحداثها، دون سداد رسم فحص جديد أو مقابل جدية التصالح. وأن يكون المقابل على أساس قيمة سعر المتر، وفقا لأحكام القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ المُشار إليه، وما أقرته اللجان المعنية في ظله. وقد أناط مشروع القانون برئيس مجلس الوزراء أن يصدر قراراً باللائحة التنفيذية للقانون؛ بناء على عرض وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، وذلك خلال ثلاثة أشهر من تاريخ العمل بالقانون، وأن يُعمل بالقانون من اليوم التالي لتاريخ نشره.

رابعـاً - أهـم التعـديلات الـتى أدخلتهـا اللجنـة علـى مشـروع القـانون ومبرراتها:

استظهرت اللجنة المشتركة أن الدستور قد وسد للمجلس إبداء رأيه في التشريعات المحالة إليه قبل أن ينظرها مجلس النواب، فتعتبر رؤية مجلس الشيوخ لأي تشريع؛ بمثابة خطوات واسعة للأعمال التحضيرية له؛ حيث تتأتى هذه الرؤية من ضبط وإحكام صياغة العبارات الواردة بنصوصه، وإعادة النظر في ترتيب المواد وتقسيماتها من خلال مراجعة انتظام فقراتها وبنودها ؛ وهو ما يُسمى بإحكام الصياغة؛ بهدف الوصول إلى تحقيق الاتساق ما بين مواد التشريع بأن تأتي كل مادة في موضعها الطبيعي والمنطقي؛ فكلما اتسقت أحكام التشريع مع بعضها البعض، كان ذلك تعبيرًا عن أن التنظيم الذى سنه التشريع نابع عن منطق يحكمه وأساس يربطه؛ مع مراعاة إضافة ما يلزم من نصوص إلى التشريع لإزالة الغموض والإبهام الذي يشوب نصوصه[٢].

وبناءً عليه ارتأت اللجنة إدخال بعض التعديلات على مشروع القانون جاء أبرزها وفق ما يلي:

أولاً – مواد الإصدار: ارتأت اللجنة إعداد مشروع قانون إصدار تنص مواده على بيان نطاق سريان أحكام القانون المرافق، وإلغاء التشريعات التي سبق وأن تناولت الموضوع محل القانون المرافق بالتنظيم، والأحكام ذات الطبيعة الانتقالية، لاسيَّما أنه من الأصول المقررة في منهج التشريعات أن النصوص ذات الطبيعة الانتقالية والمؤقتة يرد النص عليها ضمن مواد الإصدار بينما النصوص التي تتضمن أحكامًا دائمة فإنها ترد في صلب مواد القانون المرافق، وكذا بيان الإجراءات المنظمة لإصدار اللائحة التنفيذية للقانون المرافق، وأخيرًا مادة النشر، **وأبرز ما تضمنته مواد الإصدار ما يأتي:**

- **المادة الأولى:** تم التأكيد على أن أحكام القانون المرافق لا تخل بأي حال من الأحوال بسلطة الجهة الإدارية في إزالة مخالفات البناء لاسيَّما أن ذلك هو الأصل العام بينما التصالح فيها هو الاستثناء من ذلك الأصل، وذلك طبقًا للقوانين المنظمة للبناء وإزالة المخالفات البنائية " **مثل:** قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ – قانون الزراعة الصادر بالقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٦٦... وغيره"، كما تم نقل الحكم الوارد بصدر المادة الأولى من مشروع قانون الحكومة والخاص بمراعاة ما ورد بقانون المحال العامة من نصوص خاصة في شأن التصالح في بعض المخالفات[٣]، إلى المادة محل العرض.

---

[٢] راجع تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الإسكان والإدارة المحلية والنقل، ومكتبى لجنتى الشئون الدستورية والتشريعية، والشئون المالية والاقتصادية والاستثمار، عن مشروع قانون مقدم من الحكومة بتعديل بعض أحكام قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة والقانون الصادر به رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧.

[٣] **تنص المادة الثالثة من القانون رقم (١٥٤) لسنة ٢٠١٩ بشأن إصدار قانون المحال العامة على أن:**" تلتزم المحال العامة التي تمارس نشاطها بدون ترخيص قبل العمل بأحكام هذا القانون بتقديم طلب استصدار ترخيص أو إخطار، بحسب الأحوال، طبقاً لأحكام القانون المرافق، خلال سنة تبدأ من اليوم التالي لتاريخ نشر الاشتراطات العامة والخاصة المنصوص عليها بالقانون المرافق. **وتلتزم المحال العامة غير المرخصة والمقامة بعقار أو بجزء من عقار غير مرخص أو مخالف لشروط الترخيص بتوفيق أوضاعها خلال خمس سنوات، تبدأ من التاريخ المشار إليه في الفقرة السابقة، وتمنح ترخيصاً مؤقتاً لحين انتهاء هذه المدة أو تقنين وضع العقار أيهما أقرب، وذلك بشرط إثبات السلامة الإنشائية للعقار بموجب تقرير هندسي معتمد.**".

- **المادة الثانية وأصلها المادة الخامسة عشرة:**
  - **ارتأت اللجنة النص صراحة على إلغاء القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ بشأن التصالح في بعض مخالفات البناء وتقنين أوضاعها**، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق، حيث جاء مشروع القانون المقدم من الحكومة خاليًا من النص على إلغاء القانون سالف الذكر؛ وهو ما حدا باللجنة للوقوف أمام مشروع القانون وما إذا كان يمثل تشريعًا قائمًا بذاته ولا يتداخل مع القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ المُشار إليه ولكل منهما مجال إعماله، أم يتضمن إعادة تنظيم لموضوع التصالح في مخالفات البناء من جديد، وقد تبين للجنة أن مشروع القانون بموجب المادة الخامسة عشرة منه نص صراحة على إحالة الطلبات المقدمة أمام لجان البت المُشكلة طبقًا للقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ المُشار إليه إلى اللجان المُزمع تشكيلها طبقًا لمشروع القانون، كما تضمن مشروع القانون إعادة تنظيم لجميع أحكام القانون الحالي؛ وهو ما يتعذر معه إعمال أحكامهما معًا لاسيَّما مع تغير الفلسفة التشريعية في بعض الأحكام؛ **لذا رُئي أنه من الأوفق النص صراحة على إلغاء القانون المُشار إليه منعًا لفتح باب الاجتهادات.**
  - تضمنت المادة الخامسة عشر من مشروع القانون حكمًا انتقاليًا، **مفاده:** تطبيق الأحكام والإجراءات المنصوص عليها بمشروع القانون ولائحته التنفيذية على الطلبات التي قدمت وفق أحكام القانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٩ المُشار إليه ولم يتم البت فيها **أو تم رفضها**. وقد ارتأت اللجنة نقل حكمها إلى المادة المعروضة بحسبانها مادة انتقالية، مع ضبط صياغتها؛ مع مراعاة أمرين، **الأول– أن يقتصر الحكم على طلبات التصالح التي لم يتم البت فيها دون الطلبات التي تم رفضها ولم يتم التظلم منها أو تم تأييدها**، وعلة ذلك أن هذا الحكم ينطوي على تحميل لجان البت المزمع تشكيلها بعبء إعادة فحص جميع الطلبات التي سبق رفضها والتي قد يصل عددها لآلاف الطلبات دون مبرر وجيه، لاسيَّما أن رفضها – إعمالاً لقرينة الصحة الملازمة للقرارات الإدارية– مناطها عدم توفر المتطلبات القانونية للتصالح على غرار عدم السلامة الإنشائية للمبنى؛ **وبالتالي فإعادة فحصها هو إهدار للوقت والجهد وإضافة عقبات وعراقيل لا طائل منها في بداية عمل اللجان المزمع تشكيلها، فضلاً عن أن هذا الحكم به شبهة عدم الدستورية لتضمنه تمييزًا غير مبرر**؛ حيث وضع مقدمي الطلبات السابق رفضها – وهم بالأساس مرتكبي جرائم جنائية لمخالفتهم أحكام القوانين المنظمة للبناء– في وضع أفضل ممن كان محظور عليهم التصالح في ظل القانون الحالي وأصبح بإمكانهم التصالح وفق مشروع القانون، رغم كونهم جميعًا في مراكز قانونية متماثلة؛ وهو ما يتعارض مع المادة (٥٣) من الدستور سالفة البيان، **ومع ما جرى عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا من أن:**" مبدأ المساواة أمام القانون يستهدف حماية حقوق المواطنين وحرياتهم في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها، وهو بذلك يعد وسيلة لتقدير الحماية القانونية المتكافئة التي لا يقتصر تطبيقها على الحقوق والحريات

العامة المنصوص عليها في الدستور، بل ينسحب مجال إعمالها إلى الحقوق التي يقررها القانون العادي ويكون مصدرًا لها، ومن ثم فلا يجوز للقانون أن يقيم تمييزًا غير مبرر تتنافر به المراكز القانونية التي تتماثل عناصرها."[٤]. **أما الأمر الثاني**– فقد تم استحداث حكم جديد، **مؤداه:** إحالة التظلمات التي لم يتم البت فيها أو التي لم تنقض مواعيد فحصها إلى لجان التظلمات المقرر تشكيلها طبقًا لمشروع القانون، وذلك أسوة بما تم في شأن طلبات التصالح التي لم يتم البت فيها، وكذلك استحداث حكم يجيز لمن رُفض طلب تصالحه طبقًا للقانون الحالي ولم تنقض المدة المقررة للتظلم بتقديم طلب التظلم أمام اللجان المقرر تشكيلها خلال ثلاثين يومًا من تاريخ صدور اللائحة التنفيذية.

- **المادة الثالثة وأصلها المادة السادسة عشرة:** نظمت الإجراءات المنظمة لإصدار اللائحة التنفيذية لمشروع القانون المرافق؛ وارتأت اللجنة أنه نظرًا لأهمية موضوع مشروع القانون؛ أن يكون صدورها **بعد موافقة مجلس الوزراء**، وذلك بناءً على عرض مشترك من الوزيرين المعنيين بشئون الإسكان، والتنمية المحلية[٥] بحسبانهما الأكثر اتصالاً بمجال عمل أحكام مشروع القانون.

ثانيًا– عنوان مشروع القانون: ارتأت اللجنة تعديل عنوان مشروع القانون ليكون (مشروع قانون التصالح في بعض مخالفات البناء "**و**" تقنين أوضاعها) بدلاً من (مشروع قانون تقنين أوضاع بعض مخالفات البناء "**و**"[٦] التصالح فيها)؛ وعلة ذلك أنه ولئن كان عنوان القانون – وفق المستقر عليه قضاءً – ليس له قوة نصه الصريح، إلا أن ذلك لا يغني عن وجوب ملاءمة عنوان التشريع مع موضوعه، وأن يتسم بالمنطقية، وقد تبين للجنة أن التسلسل المنطقي يشير إلى أن التصالح يكون أولاً ويترتب على إتمامه تقنين الأوضاع؛ ولذلك تم تعديل عنوان مشروع القانون على النحو المتقدم.

ثالثًا – مواد مشروع القانون المرافق:

- **مادة (١) – مستحدثة:** ولئن كان من المتعارف عليه أن يترك المشرع التعريفات للفقه والقضاء، إلا أن الحال قد يدعو المشرع لوضع تعريف لكلمة أو عبارة إما لأنها غير مألوفة أو يستهدف أن يكون لها مدلول إصطلاحي معين بعيدًا عن دلالتها اللغوية، أو لأنها تم ترديدها في القانون في أكثر من موضع، والحالة الأخيرة هي المنطبقة لدينا حيث ارتأت اللجنة وضع مدلول محدد لعبارات:" الجهة الإدارية المختصة – السلطة المختصة – طلب التصالح".

---

[٤] راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٠٩ لسنة ٢٥ قضائية دستورية بجلسة ٤ أبريل سنة ٢٠٠٤م.

[٥] **تم النص على اشتراك وزير التنمية المحلية في عرض مشروع اللائحة التنفيذية بناء على الاقتراح الوارد بمشروع القانون المقدم من النائب/ عمرو درويش وعشر عدد أعضاء المجلس " مادة ١٥".**

[٦] حرف " الواو": اتفق جماهير أهل الأدب على أنها للجمع المطلق غير مقتضيه ترتيبًا ولا معية، ونقل عن بعضهم أنها للترتيب مطلقًا، ونقل عن البعض الآخر أنها للترتيب حيث يستحيل الجمع كقوله: {يا أيها الذين آمنوا اركعوا واسجدوا} ، وقيل أنها ترد بمعنى "أو" كقوله تعالى: {أولي أجنحة مثنى وثلاث ورباع}.

- **مادة (٢) وأصلها (المادة الأولى):**
  - تضمنت هذه المادة المخالفات البنائية التي يجوز فيها التصالح، وقد تبين للجنة تغيرًا كاملاً في فلسفة الحكومة تجاه الحالات التي يجوز التصالح فيها؛ **إذ جاء نطاق مشروع القانون أكثر اتساعًا في شأن تلك الحالات عن نظيره الحالي، بيد أن مشروع القانون وهو يفتح باب التصالح على مصراعيه لم يعط لضوابط التصالح حق قدرها، غافلاً أن قوانين التصالح في المخالفات البنائية هي محض قوانين استثنائية، لزم أن يكون نطاق إعمالها أكثر إحكامًا؛ حتى لا يجاوز مداها حدود الاعتدال**؛ فنجده أجاز التصالح في بعض المخالفات – التالي بيانها– دون بيان الشروط والضوابط الرئيسية التي تحكم عملية التصالح تاركًا الأمر برمته للسلطة التنفيذية من خلال ما تصدره من قرارات تنفيذية:" التعديات الواقعة على خطوط التنظيم المعتمدة، المخالفات التي تمت بالمباني والمنشآت ذات الطراز المعماري المتميز، المخالفات التي تمت بالعقارات الواقعة داخل حدود المناطق ذات القيمة المتميزة الصادر بتحديدها قرار من المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية، تغيير استخدام العقارات بالمناطق التي صدرت لها مخططات تفصيلية معتمدة من الجهة الإدارية ".
  - وقد تبين للجنة المشتركة أن الدستور لم يعقد للسلطة التنفيذية اختصاصًا ما بتنظيم شيء مما يمس الحقوق التي كفلها الدستور، إذ أن هذا التنظيم يتعين أن تتولاه السلطة التشريعية بما تصدره من قوانين. **وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أنه:" إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتسلب من اختصاصها وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها في ذلك بضوابط عامة، وأسس رئيسية تلتزم بالعمل في إطارها، فإذا ما خرج المشرع على ذلك ونـاط بالسلطة التنفيذية تنظيم الحق من أساسه، كان متخليًا عن اختصاصه الأصيل المقرر بالمادة (١٠١) من الدستور ساقطاً في هوة المخالفة الدستورية**، حيث لا يجوز للسلطة التشريعية وقد اختصها الدستور بسلطة التشريع أن تتخلى بنفسها عن ذلك. وأنه لئن كانت الدساتير بدءًا من دستور سنة ١٩٢٣ وانتهاء بالدستور الحالي قد اعترفت بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح، إلا أن ذلك لا يكون إلا استثناء وفي الحدود الضيقة التي بينتها نصوص الدستور حصرًا، ويندرج تحتها إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، والتي لا يدخل في مفهوم توليها ابتداء تنظيم مسائل خلا القانون من بيان الإطار العام الذي يحكمها، فلا تكون اللائحة عندئذ قد فصلت أحكامًا أوردها المشرع إجمالاً، وإنما شرّعت ابتداءً من خلال نصوص جديدة لا يمكن إسنادها إلى القانون؛ ذلك أن الغرض من صدور اللائحة يتعين أن ينحصر في إتمام القانون أي وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مع الإبقاء على حدوده الأصلية بلا أدنى مساس، ودون أن تنطوي على تعديل أو إلغاء لأحكامه أو أن يضيف إليه أحكامًا تبعده عن روح التشريع، فيجاوز بذلك مُصدِرها الاختصاص الدستوري المخول له، متعديًا على

السلطة التشريعية[٧]"؛ **ولذلك ارتأت اللجنة أنه لا مفر أمامها من التدخل في هذه المادة بمبِّضَع جراح لتحقيق التوزان بين رغبة الدولة في إيجاد حلول واقعية لتفاقم أزمة البناء العشوائي بما يكفل تحقيق التنمية العمرانية المستدامة وبين ما تمليه أحكام الدستور من تخوم يتعين الالتزام بجادتها سواء في إطار صون الملكية الخاصة أو الحفاظ على المقومات الأساسية للمجتمع.**

- حيث اجتهدت اللجنة لوضع الشروط والضوابط الجوهرية اللازمة للسير في إجراءات التصالح في المخالفات السابق سردها لتفادي شبهة عدم الدستورية بتسلب السلطة التشريعية من إعمال اختصاصاتها في شأن تولي سلطة التشريع، سيَّما وأن التصالح في الحالات التي أوردها مشروع القانون يتصل اتصالاً وثيقًا بعديد الحقوق والحريات التي أولاها الدستور المصري عناية خاصة، فضلاً عن ارتباطها بالمقومات الأساسية للمجتمع "المقومات الثقافية"، وهو ما يبرز في شأن التصالح في مخالفات المباني والمنشآت ذات الطراز المعماري المتميز، **فقد حاولت اللجنة – بكل ما أوتيت من قدرة – وضع ضوابط تجيز التصالح في تلك المخالفات دون الإخلال بالالتزام الدستوري بالحفاظ على تراث مصر الحضاري والثقافي، إذ استقرت المحكمة الدستورية العليا على أن:**" المادة (٥٠) من الدستور أكدت على أهمية التراث الحضاري والثقافي المادي والمعنوي، بجميع تنوعاته ومراحله الكبرى، المصرية القديمة والقبطية والإسلامية، وكذا الرصيد الثقافي المعاصر المعماري والأدبي والفني بمختلف تنوعاته، باعتبارها جميعا ثروة قومية وإنسانية، ومن أجل ذلك جعل الحفاظ عليها وصيانتها التزامًا دستوريًا على عاتق الدولة، واعتبر الاعتداء عليها جريمة يعاقب عليها القانون، باعتبارها أحد روافد الهوية الثقافية والحضارية المصرية، والتي ألزم الدستور في المادة (٤٧) منه الدولة بالحفاظ عليها، **ومن ثم صار الحفاظ على المباني والمنشآت ذات الطابع الخاص والطراز المعماري المتميز، المرتبطة بالتاريخ القومي أو بشخصية تاريخية أو التي تمثل حقبة تاريخية أو التي تعتبر مزارًا سياحيًا، وصيانتها التزامًا دستوريا على عاتق الدولة لا تستطيع منه فكاكًا، وذلك باعتبارها جزءًا لا يتجزأ من الرصيد الثقافي المعماري المعاصر الذي عنته المادة (٥٠) من الدستور، كما يُعد إسهام المجتمع والمواطنين في المحافظة عليها التزامًا قوميًا**، تفرضه المواطنة التي اعتمدها الدستور في المادة (١) منه أساسًا لبناء المجتمع، والتي تكفل للمواطنين مجموعة من الحقوق والحريات تجاه الجماعة الوطنية والدولة، كما تحمله بمجموعة من الالتزامات يفرضها عليه واجب الانتماء والولاء الكاملين للوطن، يحترم هويته ويؤمن بها، وينتمي إليها، ويدافع عنها، ويحافظ عليها، بكل ما في عناصر هذه الهوية من ثوابت، التي من بينها مكونات الهوية الثقافية المصرية بروافدها المتنوعة[٨]". **ولذلك أقرت اللجنة أربعة ضوابط لضمان عدم الخروج على الالتزام الدستوري سالف البيان أثناء التصالح في المخالفات الواقعة**

---

[٧] راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٦٨ لسنة ٢٥ قضائية دستورية بجلسة ١٠ يونية سنة ٢٠٠٧م.

[٨] راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٣٩ لسنة ٣٩ قضائية دستورية بجلسة ٢ مارس سنة ٢٠١٩.

بالعقارات والمنشآت ذات الطراز المعماري المتميز، في المادة (٢) وأصلها (المادة الأولى) وهي كالآتي:

أ. أن تكون المخالفات قد تمت قبل قيد المبنى أو المنشأة بسجل حصر المباني والمنشآت ذات الطراز المعماري المتميز.

ب. ألا تكون المخالفة بالتعلية أو الإضافة إلى العقار المسجل.

ج. ألا تؤثر المخالفات على المبنى ولا تفقده مقومات قيده بالسجل.

د. موافقة الجهاز القومي للتنسيق الحضاري.

- كما قامت اللجنة باستحداث بند جديد تحت رقم (١١) بناءً على الاقتراح الوارد بمشروع القانون المقدم من النائب/ عمرو درويش وعُشر عدد أعضاء مجلس النواب في ذات الموضوع[٩]، يجيز التصالح على المدافن الخاصة المقامة دون ترخيص في غير الجبانات العامة، على أن تتوفر فيها الشروط المقررة باللائحة التنفيذية للقانون رقم (٥) لسنة ١٩٦٦ بشأن الجبانات[١٠].
- **المادتان (٢، ٣) وأصلهما المادتين الثانية والثالثة:**
- حظرت المادة الثانية التصالح في الأعمال المخلة بالسلامة الإنشائية وهو أمرًا مفترضًا لاتصاله بحمايه الأرواح والحفاظ عليها، كما حظرت التصالح في المخالفات التي تقع على الأراضي الخاضعة لأحكام قانوني حماية الآثار وحماية نهر النيل، **إلا أن مشروع القانون في المادة الثالثة أجاز لمجلس الوزراء، الاستثناء من الحظر سالف البيان، وإجازة التصالح في المخالفات التي تقع على الأراضي الخاضعة لقانون حماية الآثار[١١] وحماية نهر النيل، ودون بيان أية ضوابط جوهرية في هذا المجال؛ وهو ما استرعى انتباه اللجنة للاعتبارات الآتية:**

---

[٩] راجع المادة (الأولى – بند ١٠) من مشروع القانون المقدم من النائب/ عمرو درويش وعشر عدد أعضاء مجلس النواب.

[١٠] **تنص المادة (١٤) من اللائحة التنفيذية لقانون الجبانات الصادرة بقرار وزير الصحة والسكان رقم (٤١٨) لسنة ١٩٧٠ على أن:**" يشترط في المدفن الخاص ما يأتي: ١- أن يكون قائما بذاته وله مدخل خاص. ٢- أن يكون ارتفاع المقبرة من الداخل هو ٢,٥ متر. ٣- تقام المقبرة من الطوب الأحمر أو الحجر الجيري وتكون المونة من الجبس أو الأسمنت أو الرمل والكحلة من الأسمنت. ٤- أن يكون السقف عقد حجر أو بلاطات خرسانية. ٥- أن يكون البناء مصمتا بحيث لا يسمح بنفاذ الروائح منه.".

(١١) **تشمل الأراضي الخاضعة لقانون حماية الآثار المُشار إليه وفقًا للمادتين (٢، ٢٠) منه ما يأتي:**" ١- **أراضي المنافع العامة للآثار:** الأراضي المملوكة للدولة والتي يثبت أثريتها لوجود شواهد أثرية بها، ٢- **حرم الأثر:** الأماكن أو الأراضي الملاصقة للأثر بما يحقق الحماية الكافية للأثر، ٣- **خط التجميل المعتمد للأثر:** المساحة التي تحيط بحرم الأثر، وتمتد لمسافة تضمن عدم تشويه الناحية الجمالية للأثر، ٤- **الأماكن أو الأراضي المتاخمة للأثر:** الأماكن أو الأراضي التي تقع خارج نطاق خطوط تجميل المواقع أو الأماكن أو الأراضي الأثرية، والتي تمتد حتى مسافة ثلاثة كيلومترات في المناطق غير المأهولة، وللمسافة التي تحدد فيما عدا ذلك، بما يحقق حماية بيئة الأثر، ٥- **الموقع الأثري:** كل موقع تتقرر أثريته طبقا لأحكام هذا القانون، ٦- **المناطق الأثرية:** الأماكن التي تشمل المواقع الأثرية وجميع المنشآت القائمة على خدمتها والتابعة للمجلس.".

➢ **الاعتبار الأول: فيما يتعلق بالأراضي الخاضعة لقانون حماية الآثار، أكدت المحكمة الدستورية العليا – في مقام تناولها مدى دستورية نص المادة (١٣) من قانون حماية الآثار الصادر بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٨٣ – على أن:**" الدستور قد فرض التزامًا قوميًا على المجتمع بسائر أفراده وكافة تنظيماته وكامل هيئاته وجميع سلطات الدولة، بالمحافظة على التراث التاريخي للشعب ورعايته، توكيدًا على أن هذا التراث هو ملك للمجتمع، وعنوان حضارته، ومصدر قوته وفخاره وسندًا يرتكن إليه في نمائه وتقدمه، فلا يكون النيل منه والإضرار به إلا تدميرًا لثروة قومية ما فتئت تعتز بها وتناضل من أجلها جميع الأمم"[١٢]، **ولعل حكم المادة (٤٧) من الدستور سالفة البيان** فيما أكد عليه من" التزام الدولة بحماية الآثار والحفاظ عليها، ورعاية مناطقها، وصيانتها"، **والمادة (٤) من الاتفاقية الخاصة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي التي أقرها المؤتمر العام لمنظمة اليونسكو في دورته السابعة عشر التي عقدت في باريس بتاريخ ١٦ نوفمبر سنة ١٩٧٢، والتي تنص على أن:**" تعترف كل دولة من الدول الأطراف في هذه الاتفاقية بأن واجب القيام بتعيين للتراث الثقافي والطبيعي المشار إليه في المادتين (١، ٢) الذي يقوم في إقليمها وحمايته والمحافظة عليه وإصلاحه ونقله إلى الأجيال المقبلة يقع بالدرجة الأولي على عاتقها وسوف تبذل كل دولة أقصي طاقتها لتحقيق هذا الغرض..."[١٣]، **يسطعان بما لا يخفى على أحد بوجود التزام على أجهزة الدولة كافة – لا فكاك منه– قوامه حماية الآثار والحفاظ عليها، وهو ما يتعارض – بحكم اللزوم – مع فلسفة تقنين الأبنية العشوائية غير المرخصة المقامة على الأراضي الخاضعة لقانون حماية الآثار، سواء كانت المواقع أو الأراضي الآثرية أو حتى الأراضي المتاخمة للآثر، لما في ذلك من مساس بالآثار ومحيطها لا يمكن غض الطرف عنه؛ وردة على ما توليه الدولة من عناية للأثار المصرية لاسيَّما في العقد الأخير.**

➢ **الاعتبار الثاني: فيما يتعلق بالأراضي الخاضعة لقانون حماية نهر النيل**، أكد المشرع الدستوري – في المادة (٤٤) منه سالفة الذكر– على التزام الدولة بحماية نهر النيل، وحظر التعدي على حرمه، وإزالة كافة ما يقع عليه من تعديات، وجاء الالتزام بإزالة التعديات طليقاً من كل قيد على نحو لا يجوز معه للمشرع القانوني الخروج على هذا الأمر بحجة الاعتبارات الاجتماعية لبعض المتعدين على نهر النيل بحسبان الإزالة هنا التزام دستوري فرضه مقتضيات تغليب مصلحة قومية قوامها حماية نهر النيل ولا يجوز بأي حال من الأحوال تغليب المصالح الخاصة أو الفردية أيًا كان مبناها على المصلحة القومية.

- **وبناءً على الاعتبارين المشار إليهما ارتأت اللجنة حذف الحكم الذي يجيز لمجلس الوزراء التصالح في المخالفات البنائية على الأراضي الخاضعة لقانوني حماية نهر النيل وحماية الآثار.**

---

[١٢] راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٨٢ لسنة ١٩ قضائية دستورية بجلسة ٢ مايو سنة ١٩٩٩م.

[١٣] ووفق على انضمام مصر للاتفاقية المُشار إليها بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٦٥) لسنة ١٩٧٣.

- **مـادة (٥) وأصـلها (المـادة الرابعـة):** تناولـت تشـكيل لجنـة فنيـة أو أكثـر، مـن بـين العـاملين بالجهـة الإداريـة المختصـة، أو مـن غيـر العـاملين بهـا، بقـرار مـن السـلطة المختصـة، حيـث قامـت اللجنـة **بضـبط صـياغتها، مـع ضـم عضـو مـن وزارة الماليـة لتشـكيل هـذه اللجنـة**؛ أخـذًا بـالمقترح الـوارد بمشـروعي القـانونين المقـدمين فـي ذات الموضـوع مـن كـل مـن:" السـيد النائـب/ إيهـاب منصـور، والسـيد النائـب/ عمـرو درويـش، وينضـم لكـل منهمـا عُشـر عـدد أعضاء مجلس النواب".
- **مـادة (٦) وأصـلها (المـادة الخامسـة):** تناولـت إجـراءات التقـدم بطلبـات التصـالح ومـدة تقديمها والآثر المترتب عليها، **حيث قامت اللجنة بالآتي:**

١- اسـتبدال عبـارة (وسـداد مقابـل جديـة التصـالح وتقنـين الأوضـاع بنسـبة **لا تجـاوز** ٢٥% منـه) بعبـارة (وسـداد مقابـل جديـة التقنـين والتصـالح **بنسـبة ٢٥%** مـن مقابـل تقنـين الأوضـاع والتصـالح) الـواردة بـالفقر الأولـى؛ حيـث تـم إضـافة عبـارة (لا تجـاوز) تماشـيًا مـع عجـز الفقـرة ذاتهـا والتـي ناطـت باللائحـة التنفيذيـة للقـانون تحديـد نسـب مقابـل جديـة التصـالح وتقنـين الأوضـاع؛ **فـلا يسـتقيم مـن ناحيـة الصـياغة أن يحـدد القـانون نسـبة ثابتة ثم تأتي اللائحة لتحدد فئاتها؛ ولذلك تم ضبط صياغتها على النحو المتقدم.**

٢- تـم حـذف عبـارة (**وطـرق سـدادهما**) الـواردة بعجـز الفقـرة الأولـى، بحسـبان الفقـرة ذاتهـا حـددت بالفعـل طـرق تحصـيل الرسـوم، فضـلاً عـن أن الدسـتور لـم يخـول اللائحـة التنفيذيـة مُكنـة تحديـد طـرق تحصـيل الرسـوم والمتحصـلات السـيادية – ومـن بينهـا مقابـل التصـالح- بـل أوسـدها صـراحة للقـانون، **إذ تـنص المـادة (٣٨) منـه علـى أن:**" ... ويحـدد القـانون طـرق وأدوات تحصـيل الضـرائب، والرسـوم ، وأي متحصـلات سـيادية أخـرى،.."، إلـى جانـب وجـود تشـريع عام ينظيم استخدام وسائل الدفع غير النقدي صادر بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٩.

٣- تـم فصـل حكـم الفقـرة الثانيـة إلـى فقـرتين؛ مـع نقـل الشـق الأخيـر منهـا – بعـد فصـله – إلـى نهايـة المـادة؛ بمـا يضـمن الترتيـب فـي نسـق المـادة؛ لتكـون الفقـرة الثانيـة خاصـة بمـنح الشـهادة التـي تفيـد التقـدم بطلـب التصـالح؛ والفقـرة الثالثـة مبينـة الآثـر المترتـب علـى الحصـول علـى هـذه الشـهادة، والفقـرة الأخيـرة مبينـة الآثـر المترتـب علـى التوقـف أو التراخي في استكمال إجراءات التصالح بعد الحصول على تلك الشهادة.

- **مـادة (٧) وأصـلها (المـادة السادسـة):** تناولـت طريقـة مباشـرة لجـان البـت لعملهـا ومدتـه وموعـد انتهائـه، **وقامـت اللجنـة بضـبط صـياغتها مـن خـلال فصـل الإجـراءات الواجـب اتخاذهـا مـن قبـل اللجنـة، لفحـص طلبـات التصـالح، فـي بنـود علـى النحـو الـذى يسـاهم فـي الوضـوح التشـريعى وسـهولة التطبيـق**؛ لاسـيَّما أنـه قـانون ذو طبيعـة إجرائيـة فـي العديـد مـن جوانبـه، مـع بيـان آليـة إخطـار ذوي الشـأن بقـرارات اللجنـة ليكـون بكتـاب موصـى عليـه مصـحوبًا بعلـم الوصـول، أو بـأي وسيلة آخرى تحددها اللائحة التنفيذية.

- **مادة (٨) وأصلها (المادة السابعة)**: أجازت التصالح على المباني المخالفة بنطاق القرى وتوابعها التي لا تزيد مساحتها على مائتي متر مربع ولا يتجاوز ارتفاعها عن أرضي وثلاثة أدوار، وذلك دون إجراء معاينة ميدانية للموقع، مع أحقية الجهة الإدارية في إجراء المعاينة خلال ثلاث سنوات. **وقد ارتأت اللجنة حذف عبارة** (وفي هذه الحالة يتم الاعتداد بما قدمه الطالب من مستندات تحددها اللائحة التنفيذية شريطة سداد مقابل قيمة تقنين الأوضاع والتصالح)، وذلك تجنبًا للتزيد؛ بحسبان حكم هذه العبارة مُفترض، فالاستثناء بنصرف لشرط المعاينة فقط بينما سيخضع فحص الطلب لباقي الإجراءات والضوابط والشروط الواردة بالقانون. **كما ارتأت اللجنة حذف عبارة** (وفي هذه الحالة لا يُعتد بقرار قبول التصالح إلا بعد إجراء المعاينة على الطبيعة والتأكد من صحة ما سبق بيانه خلال المدة المشار إليها) الواردة بالجزء الأخير من المادة، إذ تناقض تلك العبارة فلسفة الحكم، وهو التيسير على المواطنين بالقرى وتوابعها؛ **فمسألة قبول السير في إجراءات التصالح دون معاينة وفي الوقت ذاته عدم الاعتداد بالقرار إلا بعد مرور ثلاث سنوات يفرغ النص من مضمونه**. ومن جانب أخر تم فصل حكم المادة إلى فقرتين لحسن الصياغة التشريعية.
- **مادة (٩) وأصلها (المادة الثامنة)**: بينت قواعد احتساب قيمة مقابل التقنين، وارتأت اللجنة تقسيم الفقرة الثانية لثلاث فقرات؛ لحسن الصياغة، وإضافة عبارة **(ويستكمل سداد باقي مقابل التصالح نقدًا خلال ستين يومًا من تاريخ إخطار ذوي الشأن بموافقة اللجنة المنصوص عليها بالمادة (٥) من هذا القانون على طلب التصالح) لصدر الفقرة الثانية من النص كما وافقت عليه اللجنة**؛ لاستكمال الأحكام الخاصة بقواعد سداد مقابل التصالح، وجاءت هذه الصياغة متماشية مع الأحكام الواردة بالمادتين (١٠ وأصلها المادة التاسعة، و١٤ وأصلها المادة الثالثة عشرة).
- **مادة (١٠) وأصلها (المادة التاسعة)**: أوضحت طريقة صدور القرار بقبول التصالح وتقنين الأوضاع، وذلك بعد السداد الكامل لمبلغ مقابل التصالح، **حيث قامت اللجنة بضبط صياغتها مع ترتيب أحكام الآثار المترتبة على صدور القرار في بنود منفصلة؛ وذلك لبيان المعنى وتوضيحه**.
- **مادة (١٤) وأصلها (المادة الثالثة عشرة)**: بينت المتبع حال رفض السلطة المختصة للتصالح وتقنين الأوضاع وحالات اعتبار قرار القبول كأن لم يكن، وذكرت الحالات الخاصة بذلك، وكيفية إخطار صاحب الشأن بقرار اللجنة، كما نصت على استكمال الإجراءات القانونية والتنفيذية اللازمة بناء على رفض الطلب، **وقد قامت اللجنة بضبط صياغتها وفصلها في بنود؛ وذلك لإعطاء مزيد من الوضوح التشريعي.** كما قامت اللجنة باستبدال (البند "٢": عدم سداد كامل مبلغ مقابل التصالح خلال ستين يوماً من **تاريخ إخطار ذوي الشأن** بموافقة اللجنة على طلب التصالح) بعبارة (أو في حالة عدم سدد كامل قيمة مقابل تقنين الأوضاع والتصالح خلال ستين يوماً من **تاريخ موافقة اللجنة)؛ ليكون المعول عليه في احتساب مدة الستين يومًا المحددة كمهلة لاستكمال سداد مقابل التصالح هو تاريخ إخطار ذوي الشأن بقرار اللجنة بالموافقة وليس تاريخ القرار ذاته؛ وهو ما تمليه اعتبارات العدالة؛ وتحسبًا لما قد يفرزه الواقع العملي من استطالة المدة بين تاريخ صدور القرار وتاريخ الإخطار به**.

- **مـادة (١٥) وأصـلها (المـادة الرابعـة عشـرة):** بينـت الأحكـام المنظمـة للجنـة التظلمـات، وقـد تـم إعـادة صـياغتها لمزيـد مـن الوضـوع التشـريعي وإضـافة ألية الإخطـار بقراراتهـا ليكـون بكتـاب موصى عليه مصحوبًا بعلم الوصول أو بأي وسيلة أخرى تحددها اللائحة التنفيذية.

خامساً - رأي اللجنة المشتركة:

بعـد أن استعرضـت اللجنـة المُشـتركة مشـروع القـانون، وبعـد المناقشـات المُستفيضـة التـي دارت بـين السـادة منـدوبى الحكومـة والسـادة أعضـاء اللجنـة؛ فإنهـا تـرى أن مشـروع القـانون المعـروض جـاء، بعـد مـا أدخلتـه اللجنـة مـن تعـديلات، مُتماشـيًا مـع أحكـام الدسـتور والقـانون، ويـدور فـي فلـك سـعي الدولـة لتحقيـق الاسـتدامة فـي نطـاق التنميـة العمرانيـة والتـي تـأتي متـدثرة بعباءتهـا عمليـة إصـلاح المـد العمراني المخالف مع ضمان انسجامه مع النسيج الحضاري.

واللجنـة المشـتركة إذ توافـق علـى مشـروع القـانون المعـروض، وترجـو المجلـس المـوقر الموافقة عليه بالصيغة المُرفقة المعدلة.

( )

النائب/ خالـد سعـيد

رئيس اللجنة المشتركة