

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَكَأَنُؤُا يَنْحِتُونَ مِنَ الْجِبَالِ بُيُوتًا ءَامِنِينَ﴾

(سورة الحجر آية ٨٢)

إهداء

إلى من ربيانى وعلمانى قيمة العلم والعلماء.
إلى من زرع فى حب العلم والسعى نحو إثبات الذات.
إلى والدى أطل الله عمرهما وسدد خطاهما.
إلى إخوتى وأخواتى الذين يشدون من أذرى
ويرفعون من عزيمتى.

إلى اخوتى وأصدقاء العمر فى البحث والكفاح الباحثان
الأستاذ/ اسامة محمد أحمد شمس الدين، والأستاذ/ أحمد
محمد عبدالله محمد ابراهيم.

إلى أخى الكبير وصديقى الناصح الأمين الباحث الأستاذ/
محمد خضر الحلوانى.

إلى جميع من ساعدنى وأسهم ولو فى وضع لبنة
واحدة فى أساس هذا الكتاب.

إلى حبيبتي الحقيقية الواقعية ذات الصفات الطبيعية
التي وهبها اياها خالق البرية دولتى العريقة.
إليك أنت يا مصر أهدي هذا الكتاب خالصا من حبي
متمنيا أن القاك على خير وجهة واجمل حلة نأمل أن
تكونى فيها.

مقدمة

تلاحظ في الآونة الأخيرة زيادة ملحوظة في حالات بناء العقارات المخالفة وانهيائها حتى باتت ظاهرة تشكل خطراً على الأرواح والممتلكات تستوجب التدخل الفوري للوقوف على أسبابها والحد منها أو تخفيف آثارها واقتراح التشريعات الجنائية والإجراءات الإدارية التي تتضمن تنظيمًا قانونيًا لها يضمن عدم الخروج عليه ويكفل في الوقت ذاته تشديد العقوبات على المخالفين لها.

وقد تفشت ظاهرة البناء المخالف بتوغل مافيا المقاولات المخالفين الحقيقيين في تولى مهمة هدم العقارات القديمة وبناء أبراج محل الأرض بالمخالفة لقيود الإرتفاع وقواعد التنسيق الحضارى داخل المحافظة بغض النظر عن انهيار مثل تلك العقارات المخالفة وسقوط العشرات من الضحايا والمئات من المصابين، فضلاً عن ضياع المال العام المتمثل في الغرامة عن تلك المخالفات دون استحقاقها أو التوصل إلى المالك الحقيقي لكون تلك العقارات يتم اتخاذ الإجراءات عنها بمعرفة أشخاص وهميين أو يتعذر الوصول إليهم، وبذلك يظل المخالف الحقيقي ينعم بمخالفته وجريمته بعيداً عن أية مساءلة قانونية أو مالية، ويتعاقب محافظ تلو الآخر على كل محافظة وكلاً منهم يؤكد أنه سيحارب ظاهرة البناء المخالف والقائمين عليه بالإضافة إلى مراقبة أداء رؤساء الأحياء وكافة التنفيذيين دون التدبر بإيجاد الطرق الكفيلة لمنع تلك الظاهرة.

وتكشف الدراسة في ذلك البحث (مشكلة تفاقم ظاهرة البناء المخالف الأسباب والجذور – المقترحات والحلول) بذكر مجموعة من الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية والسياسية والأمنية وراء تفشى الظاهرة، أمثال: عدم الاستقرار السياسى وغياب وضعف الدولة بعد ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، الإزالات الشكلية لحالات التعدى، عدم تفرغ الشرطة بصفة مستمرة لتوفير القوات اللازمة لتأمين لجنة الإزالة أثناء التنفيذ، ضعف رواتب العاملين بالوحدات المحلية وعدم تتبع

مصادر دخولهم وأرصدتهم البنكية وحالتهم المعيشية، انعدام التوعية للمواطنين قاطنى تلك المبانى من قبل الإعلام ودور العبادة والجامعات والمدارس بخطورة ظاهرة البناء المخالف، ثبات القيادات والمسؤولين فى مواقعهم بالمحافظات بما يخولهم استغلال النفوذ، تقاعس الدولة عن تطبيق القانون بتوصيل المياه والكهرباء والغاز الطبيعى إلى المبانى المقامة بدون ترخيص، فضلاً عن غياب التنسيق بين أجهزة الدولة فيما يخص الملكيات الخاصة بالمواطنين وخطوط التنظيم.

بناءً على ذلك، فإذا كان القانون كائن حتى يولد ويعيش ولا بد له من نهاية حتمية بالموت كونه صدر منذ زمن بعيد أو كونه لا يواكب العصر أو كون المخالفين قاموا باستغلال بعض الثغرات تحقيقاً لمآربهم الإجرامية، الأمر الذى يتعين معه إصدار قانون جديد أو إضافة بعض التعديلات على القانون القديم، أو البحث عن إجراءات مبتكرة متطورة فى نطاق القواعد القانونية تكشف المآخذ والثغرات التى يرتكن عليها المخالفين الحقيقيين تماشياً مع حاجات المجتمع وضوابطه وما تتطلبه العدالة من إجراءات.

ولعل من أهم أسباب تلك الدراسة البحثية كونها تمس جانباً مهماً من حياتنا اليومية من تشييد للمباني باختلاف الغرض منها وكثرة المباني المقامة بدون ترخيص، مما أدى إلى انهيار العديد منها ومخالفة قوانين البناء على مر السنين وانتشار البناءات الفوضوية التى تؤدى إلى التشوه العمرانى والذى ينعكس على الصورة الجمالية للدولة المصرية.

والهدف من دراسة هذا البحث فضلاً عن الكشف عن طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف، التحرى عن المخالف المالك الحقيقى أثناء تحرير الإجراءات وتقديمها للنيابة العامة وقبل إصدار الأحكام فى القضايا المتعلقة بتلك المخالفات حتى لا يهرب من طائلة القانون تحقيقاً للعدالة القانونية المنشودة وكذلك تحقيقاً للردع العام والخاص لكل من تسول له نفسه البناء بدون ترخيص بالمخالفة لأحكام القانون والسلامة العامة، لما يترتب على عدم تقديم المخالف الحقيقى للجهة الإدارية والمحكمة من ضياع قيمة الغرامات المستحقة عن تلك المخالفات التى تشكل مبلغاً

يعد ثروة قومية للبلاد فضلاً عن قيام المخالف الحقيقي بالبناء مرة تلو الأخرى بالإعتماد على ذلك المالك المزيف الكحول الذى تتخذ كافة الإجراءات بإسمه ويتم إصدار الأحكام ضده دون إقتضاء الدولة أياً منها.

وإزاء خطورة هذه المشكلة وما قد يترتب عليها من آثار يصعب تداركها أو تفادى حدوثها مما يصعب حلها بالطرق التقليدية ويترتب عليها مظاهر وإشكاليات عدة، كان من المتعين البحث والدراسة وتطوير الفكر القانونى وابتكار الإجراءات التى تكفل للجهة الإدارية إتخاذ اللازم وفقاً لمنهج سليم فى القضاء على تلك الظاهرة وبما لا يتعارض مع الدستور أو القانون، لذلك قمنا بإعداد تلك الدراسة البحثية التى تتبلور فى طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف.

لاشك أن للتنظيم فى مجال البناء أهميته وضرورته نتيجة المتغيرات العديدة فى المجال الإجتماعى والزيادة الضخمة فى عدد السكان وتزايد الحاجة إلى الخدمات الحضارية المتطورة كماً ونوعاً، ومن ثم متابعة سير المرافق العامة والخدمات المحلية بانتظام واطراد مع التنسيق بين الجهات المعنية على حل مشاكلها أو التطلع إلى تطويرها وتحديثها، إلا أن تدخلها الجهة الإدارية بفرض سلطانها على الأفراد ليس مطلقاً وإنما مقيدة بدائرة قانونية مرسومة سلفاً من قبل المشرع، فالسلطة العامة ما وجدت فى الأصل إلا لصالح الأفراد الذين يمثلون العنصر الأصلى فى إيجادها بشرط أن يندمج تطبيق القانون مع الشرعية للتعبير عن فكرة العدالة تحقيقاً لسيادة القانون.

كذلك تلتزم السلطات الإدارية باتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة لوقاية الأفراد من انهيارات المباني الآيلة للسقوط أو المقامة بمواد بناء مغشوشة أو لم يراع فيها المواصفات العامة والأصول الفنية المقررة هندسياً سعياً وراء الربح والكسب غير المشروع فضلاً عن الكوارث الطبيعية التى من الممكن أن تحدث جراء ما تم ذكره. إلا أنه كثيراً ما يفسر القصور والإهمال فى صناعة البناء والرغبة فى تحقيق أكبر كسب ممكن استغلالاً للحاجة عن العديد من الحوادث وما يترتب على ذلك من مشاكل فى مجال الإسكان ومساس بسلامة الأفراد وتعريض أموالهم وأرواحهم

للخطر، حيث أن المباني تعتبر رمز الإستقرار بالنسبة للإنسان، لذا فإن كل ما يشوبها من نقص أو عيب يهدد بالضرورة أمن المواطنين وسلامتهم.

لذلك فإن تشريعات تنظيم البناء والعمران بدأت تحتل أهمية خاصة في الأنظمة القانونية الحديثة، فقد اتجهت التشريعات الوضعية المقارنة إلى تنظيم عملية البناء من خلال التخطيط العمراني والرقابة على التنفيذ ومدى مطابقته للمواصفات وقواعد السلامة، ومن جانب آخر سعيًا على وضع قواعد مشددة للمسئولية من شأنه حث القائمين بأعمال البناء على الدقة وحسن التنفيذ حماية للمستفيدين من مشاريع البناء المنجزة من الأضرار الناجمة عن العيوب التي تشوب المباني.

فالعمل المعماري ينطوي على العديد من الجوانب لإشتراك أكثر من عنصر مادي وبشري في إنشائه، فإلى جانب المواد الأولية الطبيعية والمصنعة يوجد العنصر التصميمي والعنصر التنفيذي، فالمهندس المعماري أو المكتب الهندسي يتولى إنجاز تصميمات مشروع البناء ويقوم بتنفيذ هذه التصميمات المقاول إلى جانب المهندس المعماري المشرف على التنفيذ، كما يشترك في هذا أيضاً عمال وفنيين ومقاولين من الباطن مما يتحقق في حق كلاً منهم المسؤولية.

وخير دليل على تلك المسؤولية المشتركة وقوع الزلزال في مصر ١٩٩٢/١٠/١٢ حيث فجر هذا الحدث من قضايا البناء ومدى مراعاة الأصول الفنية والقواعد التقنية في مجال البناء ما لم يكن من قبل. حيث أنه بعد انهيار عمارة مصر الجديدة وصدور حكم محكمة أمن الدولة العليا المتعلق بهذه القضية في ١٩٩٣/٨/١٣ وإدانته لمقاولي ومهندسي البناء بعدم مراعاة الأصول الفنية في البناء سواء فيما يتعلق بتصميم المبنى أو التنفيذ أو الإشراف على التنفيذ.

وسوف نتناول ظاهرة البناء المخالف من خلال التقسيم الآتي:-

مطلب تمهيدي: التطور القانوني للتشريعات المتعلقة بالبناء.

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لجريمة البناء بدون ترخيص:

المطلب الأول: ماهية جريمة البناء بدون ترخيص وطبيعتها.

المطلب الثاني: مخالفات البناء والنصوص القانونية الحاكمة.

المطلب الثالث: التنظيم القانوني لرخصة البناء.

المبحث الثاني: حجم مشكلة البناء المخالف وأبعادها:

المطلب الأول: الإجراءات القانونية المقررة لمواجهة ظاهرة البناء المخالف.

المطلب الثاني: التخطيط والتعمير ومواجهة البناء المخالف.

المطلب الثالث: الآثار المترتبة على ظاهرة البناء المخالف.

المبحث الثالث: طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف:

المطلب الأول: العقوبات المقررة بقانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

المطلب الثاني: معوقات تطبيق قانون البناء وطرق القضاء عليها.

المطلب الثالث: طرق القضاء على ظاهرة البناء المخالف.

مطلب تمهيدي

التطور القانوني للتشريعات المتعلقة بالبناء

يعتبر القانون ظاهرة اجتماعية فطالما وجد المجتمع وجد معه القانون، فالقانون يفترض وجود مجتمع، فلا يوجد قانون بدون مجتمع، لأن المجتمع يفترض فيه النظام وهذا النظام لا يتحقق إلا بوجود القانون وإلا كان مجتمع فوضى تسود فيه شريعة الغاب والذي يأكل فيه الكبير الصغير، كما لا يوجد مجتمع بلا قانون: فكل مجتمع يحتاج إلى قواعد قانونية تحكم العلاقات التي تنشأ بين أفرادها، فالقانون يعد لازماً لقيام الجماعة وتقدمها ولذلك لا يتصور وجود مجتمع بلا قانون، فلم يوجد مثل هذا المجتمع.

فى العصور القديمة كانت التشريعات العمرانية قليلة وبسيطة وغير معقدة بما يحفظ حقوق الملكية دون التطرق أو التدخل فى التشكيل الهندسى للبناء، واقتصرت على شكل المدينة وطريقة تخطيطها، ولا تعدو ما يعرف بشرائع حمو رابى، إلى أن جاء اليونان الذين تميزوا بالقوانين الصارمة فوضعوا المحددات للبناء وقسموا المناطق ووزعوا الاحياء وحددوا اشكال المباني ضمن مفهوم جمالى، مما اوجد طرازاً وانماطاً عرفت فى مراحل اليونان ومن بعدهم الرومان، مما حتم وضع قوانين (فيتروفيوس)^(١) لضبط التشكيل الهندسى بما يحافظ على التجانس والتناغم للنسيج العمرانى فى المدن الرومانية.^(٢)

ولما جاء المسلمون أفادوا من السابقين واستمدوا من الشريعة الاسلامية قوانينهم المحددة للبناء، فتراهم اتبعوا البساطة فى تشكيل الواجهات والبناء وتلاصق

(١) فيتروفيوس نسبة الى « ماركوس فيتروفيوس باليو » مهندس معمارى رومانى عاش فى القرن الاول قبل الميلاد ووضع كتابه الشهير « الكتب العشرة فى العمارة ».

(٢) راجع فى ذلك د. محمد زياد الملا. د. محمد طلال عقيلى. تطوير التشريعات العمرانية وفق توجهات المخططات التنظيمية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية. المجلد الثلاثون. العدد الاول. ٢٠١٤. ص ١٤٢.

المباني وتجاورها واقتصار الارتفاعات فى البيوت السكنية لطابق أو طابقين مع عدم ارتفاعها عن مستوى المسجد، كما وزعت المناطق التجارية وفق الحرفة أو المهنة حتى وصلت قوانينهم إلى مكان فتحات الأبواب والشبابيك بطريقة تضمن حسن الجوار.

وترجع التشريعات الخاصة بالبناء والتشييد وتخطيط المدن فى مصر الى العصر الحديث بصدر الأمر العالى لأول تشريع نظم العمران فى مصر عام ١٨٧٨ فى لائحة تسمى "لائحة التنظيم" والتي تنص على ضرورة تهذيب وتنظيم حدى الطريق فى معظم المدن والتحكم فى البروزات وتحديد عروضها ووضع خطوط تنظيم للمباني، ثم استبدلت هذه اللائحة بالأمر العالى الصادر عام ١٨٨٩ ولم يختلف عنها كثيراً^(١)، ثم تعاقبت القوانين من خديوية إلى سلطانية وملكية مارة بالإحتلال البريطانى والحكم العثمانى، إلى أن صدر أول قانون لتنظيم المباني الرقيم ٥١ لسنة ١٩٤٠ والذى عدل بالقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٤٨، وعقب قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بمتغيراتها وأثنائها مروراً بالعدوان الثلاثى عام ١٩٥٦ ونكسة الخامس من يونية عام ١٩٦٧ وحروب الإستنزاف ونصر أكتوبر المجيد عام ١٩٧٣ كل ذلك إنعكس على تشريعات البناء فى مصر.

وفى إطار توجيه وتنظيم أعمال البناء والصيانة والترميم والهدم منذ عام ١٩٥٢ حتى الآن صدرت قوانين البناء الآتية:

٣١٠ لسنة ١٩٥٢، ٦٠٥ لسنة ١٩٥٣، ٦٥٦ لسنة ١٩٥٤، ٣٤٤ لسنة ١٩٥٦، ١٧٨ لسنة ١٩٦١، ٤٥ لسنة ١٩٦٢، ٦ لسنة ١٩٦٤، ١ لسنة ١٩٦٦، ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الإسكان والمرافق رقم ٢٣٧ لسنة ١٩٧٧، ١٣ لسنة ١٩٨١، ٢٠ لسنة ١٩٨٢، ٣ لسنة ١٩٨٣، ٥٤ لسنة ١٩٨٤، ٩٩ لسنة ١٩٨٦،

(١) راجع فى ذلك د.م. ابراهيم حسن ابراهيم شرف الدين. اشتراطات المناطق وتأثيرها فى تحسين خصائص البيئة العمرانية. ص٣.

٢٥ لسنة ١٩٩٢—ة، ١٠١ لسنة ١٩٩٦—ة، تتابعاً بالأوامر العسكرية أرقام ١ لسنة ١٩٩٦—ة الصادر بشأن حظر تبوير وتجريف الأراضي الزراعية وإقامة مباني أو منشآت عليها، ٧ لسنة ١٩٩٦—ة الصادر بشأن أعمال الهدم والبناء، ٢ لسنة ١٩٩٨—ة الصادر بشأن تجريم هدم القصور والفيلات وحظر تعلية المباني دون ترخيص ومحاسبة المخالفين لشروط البناء^(١).

كل تلك التشريعات فى تداخل بين تعديلات وتعديل للتعديلات واستبدالات وإضافات وإلغاءات وإعفاءات وأحكام قضائية ودستورية وقرارات ومذكرات تفسيرية ولوائح تنفيذية معدلة ومتغيرة وفقاً لذات النهج غير المستقر، فضلاً عن تشديد العقوبات المنصوص عليها بها.

وأخيراً صدر قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨—ة ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير الإسكان رقم ٢٤٤ لسنة ٢٠٠٩—ة، وقد نص القرار الجمهورى للقانون المعروض فى المادة الثالثة منه على أن (يلغى القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٤ فى شأن المصاعد الكهربائية، والقانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ فى شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء فيما عدا المادة ١٣ مكرر منه نصها^(٢))، وقانون التخطيط العمرانى الصادر بالقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢، والفصل الثانى من الباب الثانى والفصل الثانى من الباب الرابع من القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ فى شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر، كما يلغى كل حكم فى أى قانون آخر يخالف أحكام القانون المرافق)،

(١) راجع فى ذلك أ. منار حسنى. التشريعات المنظمة للتشييد والبناء فى مصر بين النظرية والتطبيق. الباب الثالث. رسالة مقدمة كجزء من متطلبات الحصول على درجة الماجستير. كلية الهندسة. جامعة القاهرة. ٢٠٠١ ص ٣.

(٢) تنص المادة ١٣ مكرر من القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦—ة على أنه (ينشأ جهاز يسمى التفقيش الفنى على أعمال البناء يختص بأداء مهام التفقيش والرقابة والمتابعة على أعمال الجهات الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالوحدات المحلية فى جميع أنحاء الجمهورية، وذلك فيما يتعلق بإصدار التراخيص بإنشاء المباني أو إقامة الأعمال أو توسعتها أو تدعيمها أو هدمها أو إجراء أية تشطيبات خارجية).

أى: أن قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ قد قام بنسخ وإلغاء القوانين المذكورة بتلك المادة فيما عدا بعض المواد المنوه عنها فضلاً عن إلغاء أى قانون آخر يخالف أحكامه.

كما يلاحظ أن المادة الرابعة من القرار الجمهورى للقانون المعروض قد نصت على أنه (فى تطبيق احكام هذا القانون يقصد بالوزير المختص الوزير المختص بالإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ما لم ينص على خلاف ذلك، كما يقصد بالجهة الإدارية المختصة بالتخطيط والتنظيم بالنسبة للمجتمعات العمرانية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وبالنسبة للمناطق السياحية الهيئة العامة للتنمية السياحية، وبالنسبة للمناطق الصناعية الهيئة العامة للتنمية الصناعية، وبالنسبة للمناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية والأراضى المخصصة أو المملوكة للقوات المسلحة والمشروعات القومية التى تقوم بتنفيذها بناءً على قرار مجلس الوزراء الهيئة الهندسية للقوات المسلحة، ويصدر الوزير المختص بالإسكان والمرافق والتنمية العمرانية اللائحة التنفيذية للقانون خلال ستة اشهر من تاريخ العمل به، وإلى ان تصدر اللائحة التنفيذية يستمر العمل باللوائح والقرارات المنظمة وقت صدوره).

ويلاحظ أن المادة الرابعة قد تعارضت مع القانون رقم ٧ لسنة ١٩٩١ الصادر بشأن تنظيم أملاك الدولة، إذ انها أعطت حجة للهيئة العامة للتنمية الصناعية بإدارة المناطق الصناعية والهيئة العامة للتنمية السياحية بإدارة المناطق السياحية..... الخ، الأمر الذى يؤدى الى وجود تداخل فى التعامل للأراضى بالنشاط السابق مثل التداخل مع المحافظات وهيئة المجتمعات العمرانية وباقى الهيئات المذكورة.^(١)

ومما تجدر ملاحظته أن أحكام قانون البناء تسرى على كافة أعمال العمران

(١) راجع فى ذلك م. بهاء خميس يونس عبد السلام. الاختلافات القانونية فى مجال العمران واثرها فى اعمال التنمية العمرانية بالمدن المصرية الجديدة. ص٣٤.

بوحداث الإدارة المحلية والمناطق السياحية والصناعية والتجمعات العمرانية الجديدة والمناطق الاستراتيجية ذات الأهمية العسكرية والأراضى المخصصة أو المملوكة للقوات المسلحة والمشروعات القومية التى تقوم بتنفيذها بناءً على قرار مجلس الوزراء وعلى المباني والتجمعات السكنية التى يصدر بتحديددها قرار من الوزير المختص.^(١)

وقد تضمن قانون البناء فى مذكرته الإيضاحية أنه يستهدف تقديم الحل الأمثل لمشكلات تعقد وتنوع القوانين المنظمة لحركة البناء والعمران وصيانة الثروة العقارية والتخطيط العمرانى فى مصر.

وقد كانت الغاية المقصودة من إصدار كافة التشريعات المتعلقة بأعمال البناء والتشييد فى الأصل التخطيط العمرانى كأساس للإرتقاء بالمناطق والعمران والمظهر الحضارى للدولة المصرية، كذلك مواجهة ظاهرة البناء المخالف بتشديد العقوبات التى سيتم توقيعها على المخالفين.

وقد تمت كافة التطورات المنوه عنها كون القانون والحياة وجهان لشئ واحد وعلاقة مشتركة، فإذا كانت المجتمعات تخضع للتطوير والتغيير فالقوانين تخضع لها أيضاً وفقاً للقاعدة القانونية التى تقضى (قابلية القاعدة القانونية للتطوير والتغيير) فتتطور وتتعدل بصفة دائمة لتواكب الظروف والمتغيرات، وبذلك يأتى على القانون زمن يصبح فيه غير ملائم لحاجات المجتمع ومتطلباته، مما يدفع إلى إعادة النظر كلياً أو جزئياً بالإلغاء أو التعديل أو الإستبدال وغيرها.

وقد يرجع السبب فى إصدار كافة القوانين المنظمة لعملية البناء إلى العيوب التى قد تمس التشريع عند إعداده وإصداره، وهذه العيوب قد تتمثل فى كون التشريع قد أتى بحلول إرتجالية تحكمية تتجاهل واقع المجتمع وما يتطلبه من حلول، وقد تتمثل فى أن التشريع يكون بطبيعته ناقصاً لأنه مهما بلغت قدرة المشرع ودقته فلا يستطيع أن يتناول كافة مناحى المشكلة بالتنظيم، وقد تتمثل فى الإستجابة

(١) راجع فى ذلك المادة (٣٨) من قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨م.

لتطور حقائق المجتمع ذلك لأنه حينما يكون التشريع غير ملائم لظروف المجتمع المتصورة فيتدخل المشرع من وقت لآخر فيلغى أو يعدل التشريعات التي تخطاها التصور^(١).

وقد اقتضت حكمة الله أن تتعدد الشرائع وتتنوع وفقاً لتطور حياة الإنسان على هذه الأرض حيث يعيش الإنسان اليوم وسط الأنظمة والشرائع والقوانين المتعددة التي ترسم له حدوده وواجباته وحقوقه، وتبين له الطريقة الأفضل للتعایش مع المجتمع.

وقد أتت كافة الشرائع السماوية والقوانين الوضعية القديمة منها والحديثة على ذكر البناء والعمران وتنظيمه على اختلاف فيما بينها وصولاً إلى التشريعات الحديثة في تاريخنا المعاصر، كما أولت الشريعة الإسلامية الغراء موضوع البناء والعمران أهمية كبيرة.

ويرى البعض أنه على الرغم من أن العمران البشري والتحضر لم يعرق تقنياً أو تشريعاً متكاملًا ومتميزاً إلا في القرن الماضي، إلا أن تحليل مجموع الوثائق والمصنفات والتخريجات الفقهية في التاريخ الإسلامي يبين أن إرساء أسس منظومة التشريعات العمرانية والبيئية قد بدأ منذ قرون عند المسلمين.

ونشير إلى أن المفهوم الحديث للبناء والتخطيط العمرانى كعملية مركبة ذات متغيرات وابعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وبيئية يقوم على أساس وضع الخطط والتصميمات والقوانين التنظيمية المتعددة العناصر والوظائف التي تتضافر فيها جهود أهل الخبرة والاختصاص مع متخذي القرار بقصد التوجيه والتحكم بعملية البناء والتخطيط والتنمية العمرانية والتجمعات البشرية القائمة ومعالجة مشاكلها على كافة المستويات القومية والاقليمية والمحلية بما يخدم المجتمع وتوظيف موارده بالشكل الأمثل تحقيقاً للتنمية العمرانية والبشرية.

(١) راجع في ذلك د. رأفت محمد أحمد حماد. المدخل لدراسة العلوم القانونية. الجزء الأول. نظرية القانون. ٢٠٠٣. ص ١٤٢.

وفى وقتنا الحاضر يعد وضع خطط وبرامج تنفيذ التخطيط الحضرى من المقومات الرئيسية التى تتميز بها الدول التى تسعى إلى تطوير بيئتها العمرانية ومؤشراً حضارياً تسعى الدولة من خلاله إلى المحافظة على أسباب رقيها وسبيل وصولها لتحقيق التنمية العمرانية التى تنشدها على الدوام للارتقاء بالمستوى المعيشى لأفراد المجتمع.

ويجب أن تكون عملية مراقبة وضبط هذه التنمية والتحكم بها وفقاً لقوانين ونظم ومعايير وأسس ثابتة من حيث المبدأ، ومتغيرة ومرنة فى التفاصيل التنفيذية، وتقوم التشريعات بهذا الدور لضمان الوصول بالإنسان إلى أرقى صور العيش الرغيد والحياة الكريمة وعلى أساس من المساواة والعدالة الاجتماعية وعلى درجة عالية من الكفاءة فى ممارسة مختلف أوجه النشاط العمرانى ضمن المجتمع الواحد.

هكذا كان التطور التاريخى لتشريعات وقوانين توجيه وتنظيم أعمال البناء خلال أكثر من مائة عام فى ظروف وأحداث ومتغيرات سياسية وإقتصادية وإجتماعية وثقافية ومحلية وإقليمية ودولية أدت إلى كثرة التشريعات التى سبق وأن صدرت لتنظيم عملية البناء وملحقاتها مما أدى إلى عجز من يعينهم القانون عن فهم وإلمام النصوص والفقرات والمذكرات والأحكام والقضايا فضلاً عن انتشار حالة من اللامعنى بينهم فى تطبيق تلك النصوص، فمسح الأصل القانونى بين هذا وذاك.

وتكمن أهمية القوانين والتشريعات فى تنظيم وتلبية احتياجات المجتمع والأفراد لعوامل المنفعة العامة فى إطار من التوازن بين تحقيق احتياجات الأفراد والمجتمع المادية والمعنوية، لذلك تعتبر القوانين المنظمة للبناء من الآليات الأساسية التى تؤدى إلى تحقيق عمارة متوافقة ومتلائمة مع احتياجات المجتمع ومتطلباته لكونها تنظم أعمال المبانى وحق الجوار والصحة العامة والأمن والأمان والراحة، لذلك تعتبر هذه القوانين حجر الزاوية لتحقيق عمارة مستدامة لها هوية مميزة للمجتمع.

وتتركز الدراسة لدينا حول قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ كونه علاقه بالقوانين الأخرى التى تتسم بالتلازم والدوام أوجد ثغرات لاحتصر لها،

مثل علاقته بقوانين تأجير وبيع الأماكن والعلاقة بين المؤجر والمستأجر، القانون المدنى، المناقصات والمزايدات، البيئة، إشغال الطريق، رخص المحلات، فصل إتحاد الشاغلين، باب التخطيط العمرانى، الإسكان التعاونى، الإدارة المحلية، نقابة المهندسين، الإتحاد المصرى لمقاوى التشييد والبناء، تقسيم الأراضى، الأراضى الصحراوية، أملاك الدولة، الطيران المدنى، الزراعة، الآثار، الأوقاف، وغيرها من القوانين، فضلاً عن الزيادة السكانية التى عقدت الأمور لأن تداخلها فى مجال البناء والتشييد أدى إلى وجود خلل كبير اتسعت معه شروخ هذه التشريعات وأدت بدورها إلى ظاهرة إنهيار المبانى.

ومما تجدر ملاحظته أن نصوص قانون البناء ولائحته التنفيذية والقرارات المنفذة له وعلاقته بالقوانين المنوه عنها ووجوب العمل بمقتضاها وهى من الكثرة التى يتعذر الإلمام بها، بل إن العديد منها بتشعباتها المختلفة يكاد يكون خافياً على المختصين العاملين بها والمشرفين عليها دون أدنى حماية من المسئولية والعقوبة المقررة.

لذلك نتجه فى ذلك البحث إلى دراسة تحليلية لظاهرة البناء المخالف فى ضوء قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ لإعادة البناء للمسار الصحيح الذى يعيد المكان والمكانة الدائمة للبناء والعمران فى مصر إلى سجل الحضارات التى تميزت بها الحضارة المصرية فى خلودها عبر الأزمان والعصور.