

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

رقم التبليغ:	٥٧٠
بتاريخ:	٢٣ / ٤ / ٢٠١٨

ملف رقم:	٧٥٧/٢/٣٧
----------	----------

السيدة المهندسة / محافظ البحيرة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٠٧٠٥) المؤرخ ٢٠١٤/١٢/٣٠، والذي قرر السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة إحالته إلى الجمعية العمومية لتسمي الفتوى والتشريع، بشأن تحديد الجهة التي تتول إليها رسوم مقابل التحسين التي يتم تحصيلها عند إصدار تراخيص البناء، بمناسبة اعتماد المخططات الاستراتيجية العامة والتفصيلية. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن المشرع في قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ أفرد الباب الأول للتخطيط العمراني، ونص في المادتين (١٦)، و(١٧) منه على فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات الاستراتيجية العامة والتفصيلية، وذلك وفقاً لأحكام القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة، وبناء عليه أصدر محافظ البحيرة قراره رقم (١٠٨٧) لسنة ٢٠١٤ بشأن تحصيل مبالغ من حساب مقابل التحسين قبل إصدار الترخيص لحين الانتهاء من التقدير النهائي، وتوريد المبالغ المحصلة لحساب صندوق الخدمات بالمحافظة، إلا أنه ورد للمحافظة الكتاب الدوري رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٤ الصادر عن رئيس قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية، والذي تضمن أن المبالغ المحصلة من مقابل التحسين يجب أن تورد إلى الخزنة العامة للدولة، وإزاء هذا الخلاف طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية للإفادة بالرأي.

وفي معرض استيفاء عناصر الموضوع، خاطبت إدارة الفتوى المختصة محافظة البحيرة لموافاتها بحالة واقعية، والبيانات والمستندات المتعلقة بها، فورد لها رفق كتاب المحافظة رقم (٥٣٥٤) المؤرخ ٢٠١٧/١٠/١٦



بيانات عدة حالات واقعية والمستندات المتعلقة بها، حيث تبين من الاطلاع عليها تباين ما اطرد عليه العمل بشأن توريد مقابل التحسين، حيث تورد بعض مدن محافظة البحيرة هذا المقابل إلى الخزنة العامة، وبعضها تورده لحساب صندوق الخدمات بالمحافظة، في حين تضعه مدن أخرى بالمحافظة في حساب دائن لحين معرفة توجيهه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١١ من إبريل عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٤ من رجب عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية..."، وأن المادة (٩) منه تنص على أن: "يتم تقدير الإيرادات دون أن يُستزَل منها أية نفقات، كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنويًا ويؤول الفائض للخزنة العامة كما تتحمل بإعانة العجز..."، وأن المادة (٢) من قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ - والواردة بالباب الأول منه المُعنون (التخطيط والتنمية العمرانية) - تنص على أنه: "في تطبيق أحكام هذا الباب، يقصد بكل من العبارات التالية المعنى المبين قرينها... المخطط الاستراتيجي: المخطط الذي يحدد الرؤية المستقبلية للتنمية العمرانية، وقد يكون على المستوى القومي أو الإقليمي أو المحافظة أو المدينة أو القرية، ويبين الأهداف والسياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئة العمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، ويحدد الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني واستعمالات الأراضي المختلفة..."، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: "تلتزم الإدارات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بالمحافظات بإعداد المخططات التفصيلية للمدن أو القرى واعتمادها وفقًا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية خلال عامين من تاريخ صدور اللائحة التنفيذية لهذا القانون. وفي حال عدم وجود مخططات عامة أو قبل اعتماد المخططات الاستراتيجية العامة، تقوم الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بوضع قواعد واشتراطات مؤقتة لمخططات تفصيلية لتنظيم العمران خلال شهرين من صدور اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويصدر بها قرار من المحافظ المختص... ويعمل بهذه القواعد والاشتراطات المؤقتة حتى يتم إعداد واعتماد المخططات المنصوص عليها في الفقرة السابقة. وتقوم الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بوضع اشتراطات بنائية مؤقتة للمناطق القائمة التي لم تحدد لها



اشتراطات بنائية..."، وأن المادة (١٦) منه تنص على أن: "يصدر باعتماد المخططات التفصيلية، لمناطق وسط المدينة ومناطق إعادة التخطيط والمناطق غير المخططة والمناطق الصناعية والمناطق الحرفية ومناطق الامتدادات العمرانية والمناطق ذات القيمة المتميزة، قرار من المحافظ المختص بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة طبقاً للأسس والمعايير الخاصة بتلك المناطق الواردة في هذا القانون. وينشر المخطط المعتمد في الوقائع المصرية وتوضع نسخة منه في المركز الإقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية. وتسرى أحكام القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة على العقارات التي يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات التفصيلية المنصوص عليها في هذه المادة".

كما تبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة تنص على أن: "يفرض في المدن والقرى التي بها مجالس بلدية مقابل تحسين على العقارات المبنية والأراضي التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة. ويتولى كل مجلس في دائرة اختصاصه تحصيل هذا المقابل ويكون مورداً من موارده"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تعتبر من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكام هذا القانون الأعمال الآتية: أولاً- إنشاء الطرق والبيادر أو توسيعها أو تعديلها. ثانياً- مشروعات المجارى. ثالثاً- إنشاء الكبارى والمجازر السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية أو تعديلها. ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى...". وأن المادة (٥١) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تشمل موارد المدينة ما يأتي: ... خامساً: حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة في القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة...". وأن المادة (٥٤) منه تنص على أن: "ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمدينة حساباً للخدمات والتنمية للمدينة، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يتول فائض هذا الحساب إلى الخزنة العامة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الموازنة العامة للدولة تشمل جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها الجهاز الإداري، ووحدات الإدارة المحلية، ومن بينها: المدينة، والهيئات العامة، وصناديق التمويل، ويحكم هذه الموازنة مبادئ عامة وأصول حاكمة، ومن تلك المبادئ: مبدأ عمومية الموازنة بشقيه: عدم الخصم،



وعدم التخصيص. والمقصود بعدم الخصم: ضرورة أن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة، بطريقة إجمالية دون خصم، أو إنقاص، أو اقتطاع أي منهما، بحيث يتعين إدراج كل منهما على استقلال دون إجراء مقاصة بينهما. والمقصود بعدم التخصيص: عدم أفراد إيراد معين لنفقة محددة إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية، ومن ثم فإن الأصل العام هو أيلولة جميع الإيرادات التي تحققها الجهات المشار إليها الداخلة في الموازنة العامة للدولة، ومن بينها وحدات الإدارة المحلية، إلى الخزنة العامة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص، وحال ورود هذا النص فإنه يعد استثناء من هذا الأصل، فلا يقاس عليه، ولا يتوسع في تفسيره.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا أن المشرع في قانون البناء المشار إليه أوجب وضع مخطط استراتيجي يحدد الرؤية المستقبلية للتنمية العمرانية على كل من المستوى القومي، والمستوى الإقليمي، ومستوى المحافظة، ومستوى المدينة والقرية، من بين ما يتضمنه: الأهداف والسياسات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئة العمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة، والاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني، واستعمالات الأراضي المختلفة، وتحديد المشروعات التي سيتم تنفيذها على مستوى كل مخطط، ومراحل التنفيذ، وأوجب كذلك أن يتضمن المخطط الاستراتيجي العام للمدينة والقرية تحديد الحيز العمراني لكل منهما، والاشتراطات التخطيطية والبنائية بالحيز. وأسند المشرع إلى الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بكل محافظة - حال عدم وجود مخططات عامة، أو قبل اعتماد المخططات الاستراتيجية العامة - وضع قواعد واشتراطات مؤقتة لمخططات تفصيلية لتنظيم العمران يصدر بها قرار من المحافظ المختص، كما أسند إلى الإدارة ذاتها وضع اشتراطات بنائية مؤقتة للمناطق القائمة التي لم تحدد لها اشتراطات بنائية، حتى يتم إعداد المخططات الاستراتيجية والتفصيلية المشار إليها واعتمادها، وذلك على التفصيل الوارد بالمادة (١٥) من القانون المذكور، ويصدر باعتماد المخطط التفصيلي لكل منطقة - طبقًا للمعايير الخاصة بها - قرار من المحافظ المختص بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة، وينشر المخطط المعتمد في الوقائع المصرية، وقد استحدث المشرع بموجب القانون ذاته فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات وفقًا للقواعد الواردة بالقانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة. وقد ورد قانون البناء سالف الذكر خلوا من النص على تحديد الجهة التي تتول إليها حصيلة هذا المقابل، أو اختصاص حساب الخدمات والتنمية للمدينة الذي يتم إنشاؤه إعمالاً لحكم المادة (٥٤) من قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه بهذه الحصيلة.



كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع بموجب القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ المشار إليه فرض مقابل تحسين على العقارات المبنية والأراضي الكائنة في المدن والقرى التي بها مجالس بلدية التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة، وناط بكل مجلس بلدى تحصيل هذا المقابل، وجعله موردًا من موارده، وحدد هذا القانون ما يعتبر من أعمال المنفعة العامة في تطبيق أحكامه، ومن ذلك: إنشاء الطرق والبيادين، أو توسيعها، أو تعديلها، ومشروعات المجارى، وإنشاء الكبارى، وناط تقدير هذا المقابل بلجنة تشكل لهذا الغرض، وتعتمد قراراتها من المجلس البلدى، وأوجب على المجلس إخطار ذوى الشأن بقرارات اللجنة ليحددوا موقفهم منها، حيث أجاز لهم الطعن فى هذه القرارات خلال ثلاثين يومًا من تاريخ إخطارهم بها أمام لجنة مشكلة من عناصر إدارية برئاسة رئيس المحكمة الابتدائية الكائن فى دائرتها العقار. وبصدور قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه - والذى نص فى المادة (١) منه على تعداد وحدات الإدارة المحلية، ومن بينها المدينة - صارت حصيلة ذلك المقابل موردًا من موارد المدينة، إعمالًا لحكم البند "خامسًا" من المادة (٥١) من هذا القانون، وقد ناط القانون ذاته بالمجلس الشعبى للمدينة إنشاء حساب للخدمات والتنمية للمدينة، ويصدر بتنظيمه قرار من المحافظ، ولا يتول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة.

وترتيبًا على ما تقدم، فإن حصيلة مقابل التحسين التي تعد موردًا من موارد المدينة، كأحدى وحدات الإدارة المحلية، طبقًا للبند "خامسًا" من المادة (٥١) من قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه، تقتصر على مقابل التحسين المقرر فى تاريخ العمل بقانون نظام الإدارة المحلية، وذلك بموجب القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ المشار إليه، ولا تدخل فيها حصيلة مقابل التحسين الذى استحدث المشرع فرضه طبقًا لقانون البناء سالف الذكر فى مناسبة التحسين الذى يطرأ على العقارات بسبب اعتماد المخططات التفصيلية المنصوص عليها فى المادة (١٦) من هذا القانون، لاختلاف سند، ومناط استحقاق، كل منهما، وغياب النص الذى يختص موارد المدينة بحصيلة المقابل الذى يتم فرضه إعمالًا للقانون المذكور أخيرًا، وهو ما يبقيه خاضعًا للأصل العام الذى يفرضه القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣، ومن ثم يعد موردًا من موارد الخزانة العامة للدولة على الوجه الذى ذهب إليه الكتاب الدورى رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٤ الصادر عن رئيس قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية.

ولا ينال من ذلك، أن المادة (١٦) من قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ تنص على أن تسرى أحكام القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة على العقارات التي يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات التفصيلية



المنصوص عليها في المادة (١٦)، إذ إن هذه الإحالة تقتصر في حقيقة الأمر على القواعد التي رسمها هذا القانون لتحديد قيمة هذا المقابل، والتظلم من هذا التحديد وتحصيله، دون أن تنبسط إلى تخصيص حصيلة إلى بعض وحدات الإدارة المحلية أو إلى حساب الخدمات والتنمية المنشأ بها، حيث إن موارد هذه الوحدات والحسابات محددة بقانون نظام الإدارة المحلية سالف الذكر.

## لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى أولولة حصيلة مقابل التحسين الذي يطرأ على العقارات نتيجة اعتماد المخططات الاستراتيجية العامة والتفصيلية الذي يتم تحصيله عند إصدار تراخيص البناء، إلى الخزنة العامة للدولة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠١٧/٤/٢٢

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



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