بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	١٦٩
بتاريخ :	٢٤ / ٢ / ٢٠٠٩

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٨٧٧

السيد المهندس / رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري

تحية طيبة ... وبعد،،

بالإشارة إلى كتاب السيد المهندس/ وزير النقل رقم ١٥٢ بتاريخ ٢٠٠٨/١/٢٧ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، وكتابكم رقم ١٣٤٧١ بتاريخ ٢٠٠٨/٨/٢١ بشأن النزاع القائم بين الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري ومحافظة القاهرة حول رفض حي البساتين ودار السلام السماح لشركات الدعاية والإعلان بوضع وتركيب الإعلانات المرخص لها بها من قبل الهيئة المشار إليها على الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى.

وحاصل وقائع النزاع – حسبما يبين بالأوراق – أن بعض شركات الدعاية والإعلان المرخص لها بوضع وتركيب الإعلانات على الطريق الدائري من قبل الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري تقدمت بشكوى إلى الهيئة من جراء رفض حي البساتين ودار السلام تمكينها من وضع تلك الإعلانات بحجة أن محافظة القاهرة وحدها هي صاحبة الحق في الترخيص بذلك دون الهيئة، وأنه نشب خلاف بين المحافظة والهيئة حول من له الحق في الترخيص بوضع وتركيب الإعلانات على جانبي الطريق الدائري، حيث ترى الهيئة أحقيتها في ذلك على أساس أن من شأن صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٩٨ معدلاً بالقرار رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٦ باعتبار الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى من المرافق ذات الطبيعة الخاصة وبتولي الهيئة العامة للطرق والكباري إدارته والإشراف عليه ونقل ميزانية الوحدات المحلية في (القاهرة والجيزة والقليوبية) بخصوص

هذا الطريق إلى موازنة هيئة الطرق والكباري، أنه لا يجوز للوحدات المحلية المار بها هذا الطريق إدارته أو الإشراف عليه أو صيانته لأنه خرج عن مجال اختصاصها وأصبح الهيمنة والإشراف عليه معقودًا للجهة التي أولاها القرار الجمهوري سلطة الإشراف عليه، وأن إشراف الهيئة على الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى يكون شاملاً الطريق بأكمله سواء أكان مخترقًا للكتلة السكنية لمحافظة القاهرة والأحياء التابعة لها أم كان خارج حدود هذه الأحياء وذلك توحيدًا لجهة الإشراف على الطريق حسبما تقضي بذلك أحكام القرار الجمهوري المشار إليه، خاصة وأن الهيئة هي المشرفة على هذا الطريق وهي المكلفة من ميزانيتها بإصلاحه واستكماله وصيانته وإنشاء الأعمال الصناعية اللازمة من حواجز خرسانية وعلامات وإرشادات لمستخدمي الطريق ومن ثم فإنها وحدها صاحبة الحق في الترخيص بوضع لافتات وإعلانات على جانبيه والحصول على عائد من ذلك يمكنها من القيام بالمهام الموكولة إليها دون أن يكون للوحدات المحلية التابعة لمحافظة القاهرة أية ولاية عليه.

بينما ترى محافظة القاهرة في معرض ردها على هذا النزاع بكتابها رقم ١٩٣٦ بتاريخ ٢٠٠٨/٩/٢٩ عدم أحقية الهيئة في إصدار الترخيص بوضع الإعلانات على الطريق الدائري في الجزء المار بالمحافظة على أساس أن محافظة القاهرة محافظة ذات مدينة واحدة منحها المشرع الاختصاص الكامل بالإشراف على جميع أنواع الطرق الداخلة في حدودها وأن القرار الجمهوري رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٩٨ المشار إليه حين اعتبر الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى من المرافق ذات الطبيعة الخاصة قصد أن يكون الطريق مارًا حول القاهرة الكبرى وليس مارًا بداخلها فإذا حدث اختراق للطريق الدائري داخل حدود محافظة القاهرة فإن ذلك يستنهض اختصاصها وإشرافها حياله لأن الطريق الدائري حينئذٍ يصبح داخل القاهرة وليس حولها، وأنه لا علاقة بين مسئوليات صيانة الطريق وإصلاحه وبين موضوع الترخيص بوضع الإعلانات والعائد المادي المتحصل عن ذلك حيث أن للهيئة ميزانية مستقلة مخصصة لها للقيام بمسئولياتها وأنه بمقدور الهيئة وضع الإعلانات على الطريق الدائري حين يكون واقعًا خارج الكتلة السكنية لأحياء محافظة القاهرة، وأن ما تراه الهيئة من ضرورة توحيد جهة الإشراف على الطريق الدائري يعد بمثابة رغبة منها لإدخال تعديل على قانوني الطرق العامة والإدارة المحلية بدون مقتضى أو سند تشريعي يخولها هذا الحق.

وإزاء هذا الخلاف في الرأي طلبتم طرح النزاع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي الملزم في شأنه.

نفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٤ من مارس سنة ٢٠٠٩م الموافق ٧ من ربيع الأول سنة ١٤٣٠هـ، فاستعرضت أحكام القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٦ في شأن تنظيم الإعلانات والذي ينص في المادة (١) منه على أن "يقصد بالإعلان في تطبيق أحكام هذا القانون أية وسيلة أو تركيبة أو لوحة..... تكون معدة للعرض أو النشر بقصد الإعلان بحيث تشاهد من الطريق أو بداخل أو خارج وسائل النقل العام"، وينص في المادة (٢) منه على أنه "لا يجوز مباشرة الإعلان إلا بعد الحصول على ترخيص في ذلك من السلطة المختصة..... وتبين اللائحة التنفيذية شروط وأوضاع الإعلان والترخيص فيه ورسوم منحه وتجديده"، كما استعرضت أحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ بشأن الطرق العامة وتعديلاته والذي ينص في المادة (١) منه على أن "تنقسم الطرق العامة إلى الأنواع الآتية: أ) طرق حرة. ب) طرق سريعة. جـ) طرق رئيسية. د) طرق محلية. وتنشأ الطرق الحرة والسريعة والرئيسية وتعدل وتحدد أنواعها بقرار من وزير النقل وتشرف عليها الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري، أما الطرق المحلية فتشرف عليها وحدات الإدارة المحلية"، وفي المادة (٢) منه على أن "تسرى أحكام هذا القانون على جميع الطرق عدا ما يأتي: أ) جميع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية. ب)....."، وفي المادة (٣) منه على أنه "مع عدم الإخلال بأحكام قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ تتحمل الخزانة العامة للدولة تكاليف إنشاء الطرق الحرة والسريعة والرئيسية والأعمال الصناعية اللازمة لها وصيانتها، كما تتحمل وحدات الإدارة المحلية التكاليف المشار إليها بالنسبة للطرق المحلية"، وفي المادة (٨) منه على أنه "يجوز للجهة المشرفة على الطريق الترخيص في وضع لافتات أو إعلانات..... بالطرق العامة وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات الترخيص وشروطه والجعل المستحق"، وفي المادة (١١) منه على أنه "يجوز للجهة المشرفة على الطريق الترخيص في إقامة لافتات أو إعلانات على جانبيه، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات الترخيص وشروطه والجعل المستحق".

واستعرضت الجمعية العمومية كذلك قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ معدلاً بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ والذي ينص في المادة (٢) منه على أن "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق

القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية....."، واللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩ معدلة بالقرار رقم ٣١٤ لسنة ١٩٨٢ والتي تنص في المادة (٣) منها على أن "تتولى وحدات الإدارة المحلية في نطاق السياسة العامة للدولة والخطة العامة وعلى النحو المبين في هذه اللائحة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها فيما عدا المرافق القومية وكذلك ما يصدر به قرار من رئيس الجمهورية باعتباره من المرافق العامة ذات الطبيعة الخاصة....."، وفي المادة (١٨) منها على أن "تباشر المحافظة في دائرة اختصاصها شئون النقل الآتية..... وبالنسبة للمحافظات ذات المدينة الواحدة تتولى المحافظة إنشاء وصيانة جميع أنواع الطرق والكباري....."، كما استعرضت نص المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٩٨ باعتبار الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى من المرافق ذات الطبيعة الخاصة وبتولي الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري إدارته والإشراف عليه معدلاً بالقرار رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٦ والتي تنص على أن "يعتبر الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى من المرافق ذات الطبيعة الخاصة وتتولى الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري إدارته واستكماله وإصلاحه والإشراف عليه وللهيئة في سبيل ذلك وضع الضوابط والشروط التي تكفل المحافظة على كفاءة الطريق وتوفر السلامة والأمان عليه ولا تعوق توسيعه أو تحسينه وتتحمل الخزانة العامة للدولة جميع تكاليف الأعمال الصناعية اللازمة لاستكمال الطريق وصيانته والحفاظ عليه"، وتنص المادة الثانية منه على أن "تنتقل إلى موازنة الهيئة العامة المشار إليها في المادة السابقة الاعتمادات المخصصة للطريق الدائري حول القاهرة الكبرى في موازنات محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية في السنة المالية ١٩٩٩/٩٨"، وأخيرًا استعرضت الجمعية العمومية المادة الأولى من قرار وزير النقل رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٩٨ والتي تنص على أنه "في تطبيق أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٩٨ المشار إليه :

أ) ..... ج) – يكون الترخيص في إقامة إعلانات أو لافتات على جانبي الطريق بموافقة الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البرى".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وحسبما جرى عليه إفتاؤها– أن وحدات الإدارة المحلية لا تملك ثمة ولاية أو اختصاص بالنسبة إلى المرافق القومية أو المرافق ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية وأن حقها في الأشراف والرقابة مقصور على المرافق ذات الطابع المحلى، وأن المشرع لم يجز مباشرة وضع أو تركيب الإعلانات إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة والتي لم يعينها في قانون تنظيم الإعلانات وإنما أورد النص عليها عاما دون تحديد لسلطة أو لجهة بذاتها وذلك مراعاة منه لاختلاف طبيعة هذه الإعلانات

واختلاف أماكنها ومواقعها ، تاركا أمر هذا التحديد للتشريعات المنظمة لاختصاص وولاية الجهات الإدارية المختلفة بحسب الأحوال، فتكون السلطة المختصة هي تلك التي يقع الإعلان محل الترخيص في دائرة ولايتها ونطاق إشرافها الإداري وذلك حسبما فعل في قانون الطرق العامة الذي أعطى للجهة المشرفة على الطريق الترخيص في وضع أو إقامة اللافتات أو الإعلانات على جانبي الطريق.

وتبين للجمعية العمومية كذلك أن قانون الطرق العامة يسرى على جميع الطرق إلاما استثنى بنص خاص في المادة (٢) من هذا القانون ومنها جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية والتي ينحسر عنها نطاق تطبيق ذلك القانون وبالتالي لا تسرى عليها الأحكام التي تضمنها بشأن الترخيص بوضع اللافتات والإعلانات وإنما تظل خاضعة في هذا الشأن لقانون تنظيم الإعلانات رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٦بوصفه الشريعة العامة في هذا الشأن.

ولاحظت الجمعية العمومية أن مقطع النزاع في الحالة المعروضة هو تحديد السلطة المختصة التي لها الولاية في منح وإصدار تراخيص إقامة الإعلانات على جانبي الطريق الدائري والحصول على الجعل المقرر مقابل ذلك.

وحيث إنه صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٩٨ - معدلاً بالقرار رقم ١١٥ لسنة ٢٠٠٦ – باعتبار الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى من المرافق ذات الطبيعة الخاصة وبتولي هيئة الطرق والكباري والنقل البرى الإشراف عليه وإدارته ومن ثم يكون هذا الطريق قد نقلت تبعيته بالكامل من الوحدات المحلية المختصة إلى الهيئة المشار إليها لكونه قد غدا مرفقاً ذا طبيعة خاصة ومن ثم فإنه ليس لأي من هذه الوحدات أن تدعى حقاً على هذا الطريق وإنما تكون الهيئة وحدها هي صاحبة الولاية الكاملة في الإشراف والإدارة عليه وبذلك تصبح هي السلطة المختصة بالترخيص بوضع اللافتات والإعلانات على جانبي الطريق دون محافظة القاهرة والتي لا تملك ثمة اختصاص على هذا الطريق اعتبارًا من تاريخ العمل بأحكام القرار المشار إليه، وأنه ليس أدل على ذلك من أن المادة الثانية من هذا القرار نصت صراحة على أن تنتقل إلى موازنة الهيئة الاعتمادات المالية المخصصة للطريق الدائري حول القاهرة الكبرى في موازنات محافظات القاهرة والجيزة والقليوبية، وأنه لا وجه للقول بأن اختراق الطريق الدائري لحدود محافظة القاهرة يستنهض ولايتها واختصاصها في الإشراف عليه لكونه سيكون داخل حدودها وليس حولها ذلك أن القرار الجمهوري المشار إليه جاء عامًا وصريحًا في اعتبار الطريق الدائري برمته مرفقاً ذا طبيعة خاصة ومن ثم فإنه ليس هناك وجه لتبعيض أجزائه والتمييز بين كونها مارة داخل حدود محافظة القاهرة أو حولها

وأنه من غير المتصور أن تكون الإدارة والأشراف على الطريق الواحد لجهتين مختلفين أو أكثر بما قد يفضى في النهاية إلى التعارض والتضارب وهو ما تجنبه القرار الجمهوري المشار إليه بأن خص الهيئة بالإدارة والإشراف والاستكمال والإصلاح والإنشاءات على الطريق بأكمله وهو ما يؤكد أنه خولها الحق في الترخيص في إقامة الإعلانات على جانبي الطريق بحسبانها السلطة المختصة المنوط بها ذلك.

وحيث إنه ترتيبًا على ما تقدم فإنه يتعين على محافظة القاهرة بأحيائها المختلفة السماح لشركات الإعلان المرخص لها من قبل الهيئة العامة للطرق والكباري بتركيب الإعلانات على جانبي الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى في نطاق اختصاصها المكاني بالنسبة للطريق المشار إليه.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى إلزام محافظة القاهرة بأحيائها المختلفة بالسماح لشركات الدعاية والإعلان بوضع وتركيب الإعلانات المرخص لها بها من قبل الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل والبرى على الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى في نطاق حدود المحافظة المكاني لكون الهيئة هي السلطة المختصة بمنح هذه التراخيص ، وذلك على النحو الموضح تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
٢١ / ٩ / ٢٠٠٩
محمد أحمد الحسيني
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني

المستشار /
محمد عبد العليم أبو الروس
نائب رئيس مجلس الدولة

محمود//