laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٤٣٤
بتاريخ:	٢٠٢١/٣/٢٧

ملف رقم: ٥١٣٠/٢/٣٢

السيد اللواء/ وزير التنمية المحلية.

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٠٦١/٧) المؤرخ ٢٠١٩/٥/٢م، بشأن النزاع القائم بين محافظة القليوبية والهيئة العامة للطرق والكباري، بخصوص تحديد الجهة صاحبة الولاية في تحصيل مقابل الإعلانات المقامة على الطرق المبينة بكتاب محافظ القليوبية رقم (٢٩٧) المؤرخ ٢٠١٩/٤/٣م.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه حال قيام إدارة الإعلانات بمحافظة القليوبية بتحصيل مقابل مباشرة الإعلانات على جانبي بعض الطرق التابعة لمحافظة القليوبية، وهي (طريق بنها- ميت غمر، وطريق بنها- الزقازيق، وطريق قليوب- القناطر الخيرية، وطريق شبين الكوم- القناطر الخيرية، وطريق طوخ- مساكن أبو زعبل، وطريق مسطرد- عزبة باتا)، فوجئت بقيام الهيئة العامة للطرق والكباري بتحرير محاضر ضد القائمين على مباشرة هذه الإعلانات، بدعوى أنها الجهة الإدارية صاحبة الولاية على هذه الطرق، ومن ثم تكون هي المختصة بتحصيل الرسوم المقررة عليها، وهو ما اعتبرته المحافظة مخالفًا لقانون الطرق العامة الذي استثنى جميع أنواع الطرق الداخلة في نطاق القاهرة الكبرى من سريان أحكامه، ووفقًا لمخططات الهيئة العامة للتخطيط العمراني المعتمدة، فإن القاهرة الكبرى تشمل محافظات (القاهرة والجيزة والقليوبية)، ومن ثم لا يدخل الترخيص في مباشرة الإعلانات على الطرق المشار إليها وتحصيل رسومها، في اختصاص الهيئة العامة للطرق والكباري وانعقاده لوحدات الإدارة المحلية بمحافظة القليوبية، وإزاء تمسك الهيئة بولايتها على هذه الطرق على نحو يخالف القانون، فقد طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية نزولا على طلب محافظة القليوبية بكتابها آنف الذكر.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢٦٦٣

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٠ من فبراير عام ٢٠٢١م الموافق ٢٨ من جمادى الآخرة عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من قانون تنظيم الإعلانات الصادر بالقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٦(المُلغى بموجب القانون رقم (٢٠٨) لسنة ٢٠٢٠ بتنظيم الإعلانات على الطرق العامة) كانت تنص على أن: "يقصد بالإعلان في تطبيق أحكام هذا القانون أية وسيلة أو تركيبة أو لوحة صنعت من الخشب أو المعدن أو الورق أو القماش أو البلاستيك أو الزجاج أو أية مادة أخرى. وتكون معدة للعرض أو النشر بقصد الإعلان بحيث تشاهد من الطريق أو بداخل أو خارج وسائل النقل العام"، وأن المادة (٢) منه كانت تنص 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".

وأن المادة (١) من قانون تنظيم الإعلانات على الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٢٠٨) لسنة ٢٠٢٠ على أن: "يُقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالكلمات والعبارات الآتية المعني المبين قرين كل منها: الإعلان أو اللافتة: منتج بصري مكتوب أو مرسوم أو مصنوع من أي مادة يكون معدًا للعرض أو النشر بقصد الإعلان أو توجيه رسالة إخبارية أو دعائية أو معلوماتية إلي مرتادي الطريق... الجهة المختصة: الوحدات المحلية أو أجهزة المدن بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة أو الهيئة العامة للطرق والكباري أو أي جهة أخري صاحبة الولاية علي موقع الإعلان طبقًا للقوانين والقرارات المعمول بها في تحديد تلك الجهات. المعلن: الأفراد والشركات أو الوكالات العاملة في مجال الدعاية والإعلان أو التي تكون الدعاية والإعلان من أنشطتها..."، وأن الفقرة الأولى من المادة (٣) منه تنص على أنه: "لا يجوز وضع إعلان أو لافتة إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة المختصة."، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "يُصدر رئيس الجهة المختصة قرارًا بتحديد الرسوم المستحقة عن إصدار الترخيص بالإعلان أو اللافتات أو تجديده....".

وأن المادة (١) من قانون الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨ المستبدل نصها بموجب القانون رقم (٢٢٩) لسنة ١٩٩٦، تنص على أن: "تنقسم الطرق العامة إلى الأنواع الآتية: (أ) طرق حرة. (ب) طرق سريعة. (ج) 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

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
٢١٦٦٣

laa-eg.com

عليها وحدات الإدارة المحلية"، وأن المادة (٢) منه- المعدلة بموجب القانون رقم (٢٢٩) لسنة ١٩٩٦- تنص على أن: "تسري أحكام هذا القانون على جميع الطرق عدا ما يأتي: (أ) جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية. (ب) الطرق المحلية الداخلة في حدود المدن والقرى التي لها مجالس مدن أو مجالس قروية. أما الطرق السريعة والرئيسية الداخلة في تلك الحدود فتسري عليها أحكام هذا القانون. (ج) جسور النيل والترع والمصارف والحياض والحوش العامة التي تشرف عليها وزارة الري وفقًا لأحكام القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٥٣ المشار إليه، فإذا سُلم جسر منها إلى المؤسسة أو وحدات الإدارة المحلية سرت عليها أحكام هذا القانون"، وأن المادة (١١) منه تنص على أنه: "يجوز للجهة المشرفة على الطريق الترخيص في إقامة لافتات أو إعلانات على جانبيه، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات الترخيص وشروطه والجعل المستحق". وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدلة بموجب القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨ تنص 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 كلّ 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..."، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "تقسم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر ويكون لكل إقليم عاصمة وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية."، وأن الفقرة الأولى من المادة (٥) من قانون البناء الصادر بالقانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ تنص على أن: " الهيئة العامة للتخطيط العمراني هي جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة، وإعداد مخططات وبرامج هذه التنمية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة، ومراجعة وإقرار المخططات العمرانية على المستوى المحلي في إطار الأهداف والسياسات القومية والإقليمية والمحلية للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة."، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تباشر الهيئة العامة للتخطيط العمراني الاختصاصات المنوطة بها طبقًا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية، ولها على الأخص ما يأتي: ١- وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها. ٢-إعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظة والمخططات الاستراتيجية العامة للمدن

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

laa-eg.com

والقرى. ٣-...". وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٩٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن إنشاء الهيئة العامة للتخطيط العمراني تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة مقرها مدينة القاهرة تسمى الهيئة العامة للتخطيط العمراني تكون لها الشخصية الاعتبارية وتتبع وزير الإسكان والتشييد وتخضع لإشرافه ورقابته وتوجيهه وتسري في شأنها أحكام قانون الهيئات العامة." وأن الفقرة الأولى من المادة (٢) منه تنص على أن: "تتولى الهيئة إرساء قواعد السياسة العامة للتخطيط العمراني وإعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية في الجمهورية والتنسيق بينها وبين خطط وبرامج الإنتاج والخدمات العامة وفاء باحتياجات الحاضر وأساسا للمستقبل. كما تباشر مسئولية التحقق من تطبيق تلك الخطط."، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: "تحل الهيئة محل اللجان العليا المشكلة بمقتضى القرارات الجمهورية أرقام ٢١٠٢ لسنة ١٩٦٥ و٣٨١٢ لسنة ١٩٦٦ و٣٨١٣ لسنة ١٩٦٦ في كافة اختصاصاتها وحقوقها والتزاماتها وتعتبر هذه القرارات ملغاة اعتبارا من تاريخ العمل بأحكام هذا القرار. وتؤول إلى الهيئة أموال واعتمادات وحقوق وموجودات والتزامات هذه الجهات." وقد كانت المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢١٠٢) لسنة ١٩٦٥ بتشكيل لجنة عليا لتخطيط القاهرة الكبرى والإشراف على تنفيذ مشروعاتها- المُلغى بقرار رئيس الجمهورية المشار إليه أخيرًا- تنص على أن: "تنشأ لجنة تسمى "اللجنة العليا لتخطيط القاهرة الكبرى" وتتولى الاختصاصات الآتية: (١) وضع تخطيط شامل لمنطقة القاهرة الكبرى يتضمن جميع مرافقها، واحتياجاتها المختلفة دون التقيد بالحدود الإدارية الحالية للمحافظات ويراعى جميع متطلبات النمو العمراني المستقبل، والاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية المتصلة بعاصمة الجمهورية ومركزها في المجال المحلي والإقليمي والعالمي. وتتولى إعداد المشروعات التفصيلية التي تحقق هذا التخطيط...".

كما تبين لها أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٩٥) لسنة ١٩٧٧ بشأن تقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية وإنشاء هيئات التخطيط الإقليمي تنص على أن: "تقسم جمهورية مصر العربية إلى الأقاليم الاقتصادية الآتية وفقا للحدود الموضحة بالخريطة المرافقة:...".

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها من أن المشرع لم يجز مباشرة الإعلانات إلا بعد الترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة، والتي لم يعينها في قانون تنظيم الإعلانات سابق الذكر، وإنما أورد النص عليها عامًا دون تحديد سلطة أو جهة بذاتها، وذلك مراعاة منه لاختلاف طبيعة هذه الإعلانات واختلاف أماكنها ومواقعها، تاركًا أمر هذا التحديد للتشريعات المنظمة لاختصاص وولاية الجهات الإدارية

laa-eg.com

المختلفة بحسب الأحوال، فتكون السلطة المختصة هي تلك التي يقع الإعلان محل الترخيص في دائرة ولايتها ونطاق إشرافها الإداري، وذلك حسبما فعل قانون الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨ الذي أعطى للجهة المشرفة على الطريق الترخيص في وضع أو إقامة اللافتات أو الإعلانات على الطريق أو على جانبيه، وهي الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري بالنسبة إلى الطرق الحرة والسريعة والرئيسية، ووحدات الإدارة المحلية بالنسبة إلى الطرق المحلية، بيد أن القانون سالف الذكر قد أخرج الإشراف على جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية من ولاية الهيئة المشار إليها، وعهد بهذا الإشراف إلى المحافظة المختصة بحسب الأحوال، فلا يكون للهيئة أي اختصاص في الترخيص في وضع أو إقامة اللافتات أو الإعلانات بالطرق العامة أو على جانبي الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى أو محافظة الإسكندرية، وإنما تباشر ذلك المحافظة المختصة طبقًا لقانون تنظيم الإعلانات الصادر بالقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٦ (إبان الفترة الزمنية لنفاذ أحكامه)، وطبقا لقانون تنظيم الإعلانات على الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٢٠٨) لسنة ٢٠٢٠، بوصفهما– كل بحسب النطاق الزمني لسريانه– الشريعة العامة في هذا الشأن، ويكون من حقها تبعًا لذلك الحصول على الجُعل المقرر مقابل الترخيص.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه إعمالا لقانون نظام الإدارة المحلية سابق الإشارة، فإن وحدات الإدارة المحلية تتولى، في حدود السياسة العامة للدولة، إنشاء وإدارة المرافق العامة الواقعة في دائرتها، وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، وقسّم المشرع جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية يضم كل منها محافظة أو أكثر، على أن يكون لكل إقليم عاصمة، وذلك على النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية، وكان قد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٩٥) لسنة ١٩٧٧– المستمر العمل به بموجب المادة الثانية من مواد إصدار قانون الإدارة المحلية آنف الذكر– متضمنًا تقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم اقتصادية وفقا للحدود الموضحة بالخريطة المرافقة له، ولاحظت الجمعية العمومية أنه نزولا على أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني المشار إليها هي جهاز الدولة المسئول عن رسم السياسة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية وإعداد مخططات هذه التنمية على المستوى القومي والإقليمي، وإعداد وإقرار المخططات العمرانية على المستوى المحلي، وأنها الجهة التي حلّت محل اللجنة العليا لتخطيط القاهرة الكبرى السابق إنشاؤها بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٢١٠٢) لسنة ١٩٦٥(المُلغى)،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

laa-eg.com

فإنه يتعين الاستدلال بما تقدمه هذه الهيئة من بيانات أو معلومات فنية حول تقسيمات وحدود أقاليم جمهورية مصر العربية المشار إليها، على النحو المشار إليه بالخريطة المرافقة لقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٤٩٥) لسنة ١٩٧٧ آنف الذكر، خاصة فيما يتعلق بشأن إقليم القاهرة الكبرى.

وحيث إنه تأسيسًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من مطالعة الأوراق أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني أفادت محافظة القليوبية بكتابها رقم (٣٨٢٩) في ٢٠١٩/٩/١٢ وبكتابها رقم (٤٢٦٣) في ٢٠١٩/١٠/٨، بأنها إحدى المحافظات الثلاث التي يتضمنها إقليم القاهرة الكبرى، وهو ما أكدته هذه الهيئة بموجب كتابها رقم (٤٢٩٠) الوارد إلى الجمعية العمومية بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٤، وذلك على النحو الوارد بخريطة تقسيم جمهورية مصر العربية إلى أقاليم تخطيطية المرافقة لقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٤٩٥) لسنة ١٩٧٧ آنف الذكر، وعلى ذلك فإن هذه المحافظة تدخل في حدود إقليم القاهرة الكبرى في مفهوم أحكام قانون الطرق العامة المشار إليه، ومن ثم تكون ولاية الإشراف على أجزاء الطرق موضوع النزاع الراهن– آنفة الذكر– التي تقع داخل الحدود الإدارية لمحافظة القليوبية، إنما تنعقد لهذه المحافظة وحدها دون الهيئة العامة للطرق والكباري، نزولا على صريح نص البند (أ) من المادة (٢) من هذا القانون (قانون الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨)، والذي استثنى جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية من الخضوع لأحكامه.

ولا يغير من ذلك ما تمسكت به الهيئة العامة للطرق والكباري من أن محافظة القليوبية لا تدخل في أي نطاق جغرافي مع محافظة القاهرة، وهو ما لا يجوز معه إعمال الاستثناء سالف الذكر، ذلك بأن هذا الدفاع مردود بأن هذا الاستثناء يشمل جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود إقليم القاهرة الكبرى، بوصفه أحد التقسيمات الإقليمية لجمهورية مصر العربية، ويختلف بهذا الوصف عن محافظة القاهرة باعتبارها إحدى الوحدات الإدارية التي قسمت لها جمهورية مصر العربية بموجب قوانين الإدارة المحلية، وأن العبرة في تطبيق الاستثناء المتقدم ذكره هي بالتقسيم الإقليمي للجمهورية لا بتقسيماتها الإدارية، وذلك على النحو الوارد بصريح عبارات نص هذا البند، إذ استخدم المشرع عبارة "القاهرة الكبرى"، ولم يستخدم عبارة "محافظة القاهرة" في موضع صياغته لنطاق إعمال هذا الاستثناء، الأمر الذي يؤكد إرادة المشرع بأن يشمل هذا الاستثناء جميع الوحدات الإدارية التي تضمها القاهرة الكبرى بوصفها الإقليمي آنف الذكر.

laa-eg.com

ولا يغير من ذلك أيضًا ما قد تتمسك به الهيئة المذكورة من أن الاستثناء المشار إليه إنما ينصرف إلى الطرق المحلية التي تقوم بإنشائها وإدارتها والإشراف عليها وحدات الإدارة المحلية دون الطرق الحرة أو السريعة أو الرئيسية التي تظل خاضعة لإشراف الهيئة، ذلك بأن هذا مردود بصراحة ما ورد بنص البند (أ) من المادة الثانية من قانون الطرق العامة المشار إليه من شمول الاستثناء المذكور جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية، دون قيدٍ أو تخصيصٍ أو قصرٍ لنطاقه على بعض الطرق دون الأخرى، ومن وجه آخر فإن تفسير الاستثناء على النحو الذي يقضي بإشراف الهيئة المذكورة على الطرق الحرة والسريعة والرئيسية الواقعة داخل حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية إنما يترتب عليه إفراغ الاستثناء المذكور من مضمونه بالمخالفة لقصد المشرع.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن محافظة القليوبية هي الجهة صاحبة الولاية في منح تراخيص وضع أو إقامة اللافتات أو الإعلانات على الأجزاء الواقعة داخل حدودها الإدارية من الطرق موضوع النزاع، وتحصيل الرسوم القانونية المقررة عليها، وذلك على النحو المبين تفصيلا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٧ / ٣ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع