بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٢١٨
بتاريخ:	٢٠١٩/٢/٢١

ملف رقم: ٤٥٧٩/٢/٣٢

السيد الدكتور/ محافظ الإسكندرية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٣٢٣٣ المؤرخ ٢٠١٦/٥/٢٥، الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة بشأن النزاع القائم بين محافظة الإسكندرية والهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري، بخصوص المديونية المستحقة للمحافظة عن إعلانات شركة العروبة المقامة بطريق سيدي كرير – برج العرب بمحافظة الإسكندرية، وكذا تحديد الجهة المختصة بمنح تراخيص الإعلانات على الطرق الآتية: (١) طريق القاهرة الإسكندرية الصحراوي. (٢) طريق سيدي كرير– المطار. (٣) طريق محور التعمير. (٤) طريق الإسكندرية– مطروح الساحلي.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠١٤/٧/٩ منحت الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري ترخيصًا لشركة العروبة مصر للإنشاء والتعمير في وضع عدد (١٠) إعلانات بطريق محور التعمير، وعدد (٢٤) إعلانًا بطريق سيدي كرير– المطار، وعدد (٦) إعلانات بطريق الإسكندرية– مطروح الساحلي، وذلك بعد أداء الشركة رسوم التراخيص إلى الهيئة، إلّا أن الوحدة المحلية لمركز ومدينة برج العرب أنذرت الشركة بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢١ بضرورة أداء رسوم تراخيص الإعلانات بطريق سيدي كرير– المطار خلال أسبوع من تاريخه، وشرعت في اتخاذ إجراءات الحجز الإداري قِبل الشركة، إلا أنه تم إيقاف تلك الإجراءات لحين عرض الموضوع على محافظ الإسكندرية منعًا للتضارب والتداخل بين أجهزة الدولة المختلفة؛ حيث ترى محافظة الإسكندرية أنها الجهة صاحبة الولاية على جميع الطرق باختلاف أنواعها الواقعة داخل حدود المحافظة، ومن ثم تكون هي الجهة المختصة بالترخيص في الإعلانات على تلك الطرق واقتضاء رسومها،

وعلى الأخص منها طريق سيدي كرير – مطار برج العرب، وطريق محور التعمير، والجزء الواقع داخل حدود المحافظة من طريق القاهرة– الإسكندرية الصحراوي، وطريق الإسكندرية– مطروح الساحلي، وذلك استنادًا إلى نصوص قانون تنظيم الإعلان الصادر بالقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٦، والاستثناء الوارد بنص المادة الثانية من قانون الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨، في حين ترى الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري أنها الجهة صاحبة الولاية والإشراف على الطرق محل النزاع، ومن ثم تختص بالترخيص في وضع الإعلانات بها واقتضاء رسومها، وذلك بحسبان أن ما أوردته نصوص قانون الطرق العامة المشار إليه من استثناء الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية من تطبيق أحكامه إنما يقتصر على الطرق المحلية التي تنشئها وتشرف عليها وحدات الإدارة المحلية، وهو ما لا ينطبق على الطرق محل النزاع التي صدر بشأنها قرار وزير النقل رقم (١٩٠) لسنة ٢٠٠٩ باعتبارها طرقًا سريعة خاضعة لإشراف الهيئة، فضلا عن وجود حالة مماثلة بإشراف الهيئة على الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى، ومن ثم الترخيص في وضع الإعلانات عليه، وذلك على الرغم من وقوعه داخل حدود القاهرة الكبرى.

وإزاء هذا الخلاف في الرأي، فقد طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لإبداء الرأي الملزم في شأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٣ من يناير عام ٢٠١٩م، الموافق ١٧ من جمادى الأولى عام ١٤٤٠هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من قانون تنظيم الإعلانات الصادر بالقانون رقم (٦٦) لسنة ١٩٥٦ 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"، وتنص المادة (٢) من القانون ذاته 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 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 عليها وحدات الإدارة المحلية"، وتنص المادة (٢) من

القانون ذاته المعدلة بموجب القانون رقم (٢٢٩) لسنة ١٩٩٦ 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"، وتنص المادة (١١) من القانون ذاته على أنه: "يجوز للجهة المشرفة على الطريق الترخيص في إقامة لافتات أو إعلانات على جانبيه، وتحدد اللائحة التنفيذية إجراءات الترخيص وشروطه والجعل المستحق". كما تنص المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدلة بموجب القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨ 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...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها– أن المشرع لم يجز مباشرة الإعلانات إلا بعد الترخيص في ذلك من الجهة الإدارية المختصة، والتي لم يعينها في قانون تنظيم الإعلانات، وإنما أورد النص عليها عامًّا 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 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 للطرق الحرة والسريعة والرئيسية، ووحدات الإدارة المحلية بالنسبة للطرق 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 بوصفه الشريعة العامة في هذا الشأن، ويكون من حقها تبعًا لذلك الحصول على الجُعل المقرر مقابل الترخيص.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه إعمالًا لقانون نظام الإدارة المحلية، 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.

ومن حيث إنه تأسيسًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن طريق سيدي كرير- مطار برج العرب، يقع كاملًا داخل حدود محافظة الإسكندرية، كما أن طريق محور التعمير يعد القطاع رقم (٨) من الطريق الساحلي الدولي، ويقع كاملًا داخل حدود محافظة الإسكندرية، فضلًا عن أن طريق الإسكندرية- مطروح الساحلي يقع في جزء منه داخل حدود محافظة الإسكندرية، وذلك في المسافة من حدود محافظة البحيرة حتى الكيلو ٦٤ من الطريق، كما أن طريق القاهرة- الإسكندرية الصحراوي يقع في جزءٍ منه داخل حدود محافظة الإسكندرية، فمن ثم فإن ولاية الإشراف على تلك الطرق – أو أجزائها الواقعة داخل حدود المحافظة – إنما تنعقد لمحافظة الإسكندرية وحدها دون الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري، وذلك نزولًا على صريح نص البند (أ) من المادة (٢) من قانون الطرق العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨ الذي استثنى جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود القاهرة الكبرى ومحافظة الإسكندرية من الخضوع لأحكامه، ولا يغير من ذلك ما ذهبت إليه الهيئة المذكورة من أن هذا الاستثناء 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 تطبيق الأحكام العامة المقررة في قانون الطرق العامة بما ينطوي عليه ذلك من إفراغ الاستثناء المذكور من مضمونه بالمخالفة لمقصد المشرع في هذا الصدد، كما لا يغير مما تقدم ما اعتصمت به الهيئة المذكورة من أنها الجهة صاحبة الولاية على الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى وقيامها بإدارته والإشراف عليه على الرغم من وقوعه داخل حدود القاهرة الكبرى، وهو ما يتعين

معه القول – قياسًا واستدلالًا – بولايتها وإشرافها على الطرق الداخلة في حدود محافظة الإسكندرية، ذلك أن مذهب الهيئة المذكورة مردود بأن إشرافها على الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى إنما يجد سنده في قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٧٩) لسنة ١٩٩٨ المعدل بقراره رقم (١١٥) لسنة ٢٠٠٦ بشأن اعتبار الطريق المذكور من المرافق ذات الطبيعة الخاصة ويتولي الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري إدارته والإشراف عليه، وهو القرار الذي صدر استنادًا إلى حكم المادة (٢) من قانون الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ التي أجازت لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بتحديد المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة، ومن ثم خروجها عن نطاق ولاية وإشراف وحدات الإدارة المحلية، وحيث إنه لم تصدر عن رئيس الجمهورية أي قرارات مماثلة بشأن الطرق محل النزاع، فمن ثم لا وجه لقياس أحكامها على حكم الطريق الدائري حول القاهرة الكبرى بشأن إشراف الهيئة المذكورة عليه، بل يسري بشأنها حكم البند (أ) من المادة (٢) من قانون الطرق العامة المشار إليه باستثناء جميع أنواع الطرق الداخلة في حدود محافظة الإسكندرية من تطبيق أحكامه.

كما لا يغير مما تقدم صدور قرار وزير النقل رقم (١٩٠) لسنة ٢٠٠٩ في شأن تحديد الطرق الحرة والسريعة والرئيسية وجهات الإشراف عليها، والذي تضمن النص في جداوله المرافقة على اعتبار الطرق محل النزاع طرقًا سريعة مما تخضع لإشراف الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري، ذلك أن ممارسة وزير النقل سلطته بتحديد الطرق الحرة والرئيسية والسريعة، استنادًا إلى نص المادة (١) من قانون الطرق العامة المشار إليه، إنما يتقيد بعدم جواز مخالفة أحكام هذا القانون، وذلك احترامًا لمبدأ التدرج التشريعي الذي يقضي بعدم جواز مخالفة التشريع الأدنى للتشريع الأعلى مرتبة منه، ومن ثم لا يجوز لوزير النقل أن يعهد إلى الهيئة المذكورة بالإشراف على أيٍّ من الطرق الواقعة داخل حدود محافظة الإسكندرية لما ينطوي عليه ذلك من مخالفة لصريح نص البند (أ) من المادة الثانية من قانون الطرق العامة المشار إليه.

ومن حيث إنه لما كان ما تقدم، وكانت محافظة الإسكندرية هي الجهة صاحبة الولاية على الطرق الداخلة في حدودها، ومن بينها: طريق سيدي كرير – مطار برج العرب، وطريق محور التعمير، والأجزاء الواقعة داخل حدودها من طريق الإسكندرية– مطروح الساحلي، وطريق القاهرة– الإسكندرية الصحراوي، فمن ثم فإن محافظة الإسكندرية تغدو الجهة صاحبة الاختصاص بمنح الترخيص في وضع أو إقامة اللافتات أو الإعلانات على تلك الطرق أو أجزائها المشار إليها واقتضاء الجعل المقرر مقابل الترخيص، وبتطبيق ذلك على النزاع الماثل فإن محافظة الإسكندرية تغدو الجهة صاحبة الاختصاص في منح الترخيص لشركة العروبة مصر للإنشاء والتعمير في وضع الإعلانات على جانبي طريق سيدي كرير– مطار برج العرب، واقتضاء الرسوم

المقررة مقابل ذلك، الأمر الذي يتعين معه إلزام الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري أن تؤدي إلى محافظة الإسكندرية قيمة الرسوم التي اقتضتها من الشركة المذكورة مقابل منحها الترخيص في وضع بعض الإعلانات على طريق سيدي كرير – برج العرب.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن محافظة الإسكندرية هي الجهة صاحبة الولاية في منح تراخيص وضع أو إقامة اللافتات أو الإعلانات بطريق سيدي كرير – مطار برج العرب، وطريق محور التعمير، والأجزاء الواقعة داخل حدود المحافظة من طريق الإسكندرية – مطروح الساحلي، وطريق القاهرة – الإسكندرية الصحراوي، وإلزام الهيئة العامة للطرق والكباري والنقل البري أن تؤدي إلى محافظة الإسكندرية الرسوم التي اقتضتها من شركة العروبة مصر للإنشاء والتعمير مقابل منحها الترخيص في وضع إعلانات بطريق سيدي كرير – مطار برج العرب، وذلك على النحو المبين تفصيلًا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٩ / ٢ / ٢٠١٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع