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:	٥٣
بتاريخ:	٢٠٢٠/ ١/ ٩

ملف رقم: ٤٦٣٢/٢/٣٢

السيد اللواء/ محافظ القليوبية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم ٨١ المؤرخ ٢٠١٧/٣/٧، بشأن النزاع القائم بين محافظة القليوبية والمديرية المالية التابعة لوزارة المالية، بخصوص مدى أحقية المديرية فى تحصيل نسبة (١٥٪) كمصروفات إدارية من مشروع وحدة الرصف وإدراجها بالخزانة العامة مع إلزامها برد المبالغ التى تم تحصيلها والبالغة قيمتها عشرة ملايين جنيه إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن محافظ القليوبية أصدر القرار رقم (٥٤٦٠) لسنة ١٩٩٩ بإنشاء مشروع وحدة الرصف، أحد مشروعات التنمية الاقتصادية الخدمية بالمحافظة، بهدف تدعيم وإنشاء ورصف وترميم الطرق داخل مدن المحافظة وخارجها، وقد تضمنت المادة (٦) من قانون الطرق العامة رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨ إعفاء الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها من سداد نسبة (١٥٪) كمصروفات إدارية للجهة المشرفة على الطريق ـ مديرية الطرق والنقل ـ إلا أن المديرية المالية بالقليوبية اعترضت ورأت أن نسبة الـ ١٥٪ تؤول إلى إيرادات الدولة، مما حدا بالجهة المشرفة على الطريق إلى استطلاع رأى إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدنى والتى انتهت بفتواها إلى إعفاء المشروع المشار إليه من سداد نسبة (١٥٪) كمصروفات إدارية من قيمة التكاليف الفعلية المرخص في إقامتها على الطريق بالمحافظة إلى الجهة المشرفة على الطريق، إلا أن المديرية المالية امتنعت عن تنفيذ الفتوى، لذا تطلبون عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٥ من ديسمبر عام ٢٠١٩م الموافق ٢٨ من ربيع الآخر عام ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن القانون رقم (٨٤) لسنة ١٩٦٨

laa-eg.com

بشأن الطرق العامة ينص فى المادة (٦) منه على أنه: "على من يريد إقامة أعمال صناعية بالطرق العامة أن يقدم إلى الجهة المشرفة على الطريق طلبًا مبينًا فيه هذه الأعمال، ويؤدى عند تقديم الطلب رسم فحص قدره جنيه، ولا يرد هذا الرسم أيًا كانت نتيجة الفحص. وإذا رأت الجهة المشرفة على الطريق أن الأعمال المطلوب إقامتها لا يترتب عليها تعطيل حركة المرور فى الطريق أو إعاقة توسيعه أو تحسينه فى المستقبل، وكان الطلب مقدمًا من وزارة أو مصلحة حكومية أو من هيئة أو من مؤسسة عامة أو من إحدى الوحدات الاقتصادية التابعة لها، جاز الترخيص لها فى إقامة الأعمال المطلوبة تحت إشرافها. أما إذا كان الطلب مقدمًا من غير تلك الجهات قامت الجهة المشرفة على الطريق بتقدير التكاليف الفعلية لإقامة الأعمال المطلوبة، ويخطر الطالب بكتاب موصى عليه بقيمة التكاليف مضافًا إليها مصاريف إدارية بواقع (١٥٪) منها. وعلى الطالب أداء قيمة التكاليف والمصاريف المشار إليها إلى الجهة المشرفة على الطريق، وذلك خلال شهرين من تاريخ إخطاره وإلا اعتبر طلبه كأن لم يكن". وتنص المادة (٥٢) من القانون المدني على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي: ١- الدولة وكذلك المديريات والمدن والقرى بالشروط التي يحددها القانون، والإدارات والمصالح وغيرها من المنشآت العامة التي يمنحها القانون شخصية اعتبارية... ٦- كل مجموعة من الأشخاص أو الأموال تثبت لها الشخصية الاعتبارية بمقتضى نص في القانون"، وتنص المادة (٥٣) منه على أن: "١- الشخص الاعتباري يتمتع بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازمًا لصفة الإنسان الطبيعية، وذلك في الحدود التي قررها القانون. ٢- فيكون له: (أ) ذمة مالية مستقلة. (ب) أهلية في الحدود التي يعيّنها سند إنشائه، أو التي يقررها القانون...".

كما تبين لها أن المادة (١) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ المعدلة بموجب القانون رقم (١٤٥) لسنة ١٩٨٨ تنص على أن: "وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية..."، وتنص المادة (٢) منه المعدلة بموجب القانون رقم (٥٠) لسنة ١٩٨١ على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها..."، وتنص المادة (٣٧) منه على أن: "ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حسابًا للخدمات والتنمية المحلية...". وأن المادة (١٨) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٧٠٧) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تباشر المحافظة في دائرة اختصاصها شئون النقل الآتية: الطرق والكباري والنقل: إنشاء وصيانة الطرق الإقليمية وكذلك الأعمال الصناعية الخاصة بها وإقامة وصيانة الكباري المنشأة عليها. وبالنسبة للمحافظات ذات المدينة الواحدة تتولى المحافظة إنشاء وصيانة جميع أنواع الطرق والكباري والأنفاق...".

laa-eg.com

وقد صدر قرار محافظ القليوبية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٢ فى شأن العمل بلائحة مشروع وحدة الرصف بمحافظة القليوبية ناصًا فى المادة (١) منه على أنه: "...ويكون أحد مشروعات حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة..."، ونص فى المادة (٢) منه على أن: "يهدف المشروع إلى تحقيق الأغراض الآتية: (١) تدعيم كفاءة أعمال رصف الطرق وصيانتها بدائرة المحافظة. (٢) إنشاء ورصف الوصلات الفرعية للطرق. (٣) ترميم وإعادة رصف الطرق المنهارة داخل المدن وخارجها وإعادة رصف مسارات المرافق العامة بالطرق وداخل المدن".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن مناط تحصيل الجهة المشرفة على الطريق للمصروفات الإدارية المقررة نزولاً على حكم المادة (٦) من قانون الطرق العامة، هو أن تتم الأعمال الصناعية بالطرق العامة لصالح أحد الأشخاص الخاصة، أو إحدى الجهات التي لا تندرج ضمن الجهات الحكومية، أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها، والتي حددها المشرع فى نص المادة المشار إليها، فالعبرة بالجهة التي تتم الأعمال الصناعية لصالحها دون النظر إلى من يتقدم بطلب القيام بالعمل، فإذا كانت الأعمال تتم لإحدى الجهات الإدارية، فلا يجوز إلزامها بهذه المصروفات ولو كان القائم بتنفيذها المقاول المتعاقد مع هذه الجهة، وهو ما يظهر جليًا من صراحة نص المادة (٦) المشار إليها، حيث جرى نصها على أنه: (على من يريد إقامة أعمال صناعية...)، فمن يرغب فى تنفيذ أعمال صناعية بالطرق العامة هى الجهة التي تتم هذه الأعمال لصالحها.

كما استظهرت الجمعية العمومية- وعلى ما جرى به إفتاؤها- أن المشرع وإذ أجاز للمحافظات إنشاء حسابات تابعة لها، تتولى تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية، فقد استبقى ذلك الحساب وتلك المشروعات التى يمولها، مندمجة فى كيان المحافظة وشخصيتها اندماجًا تنتفى معه مظنة تمتع أى منها بأية شخصية اعتبارية مستقلة كونها ليست شركة ولا مؤسسة ولا جمعية، فهذه فحسب هى التى لها أهلية التمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة- على ما هو مستقر عليه بموجب نص المادة (٥٢) من القانون المدنى- مما تكون معه تلك المشروعات جزءًا لا يتجزأ من كيان المحافظة، التى لها الشخصية الاعتبارية طبقًا للقانون، وركنًا أصيلا من أركان أجهزتها المرفقية التى تضطلع من خلالها بأداء مهامها، فيسرى عليها ما يسرى على المحافظات من أحكام، ويجرى عليها عمومًا ما يجرى على المحافظات ووحداتها المحلية من نظم قانونية.

وترتيبًا على ما تقدم, ولما كان الثابت من الأوراق أن مشروع وحدة الرصف التابع لمحافظة القليوبية، هو أحد مشروعات حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، ومنوط به القيام بأعمال إنشاء ورصف الوصلات الفرعية للطرق وترميم وإعادة رصف الطرق المنهارة داخل المدن وخارجها وإعادة رصف مسارات

laa-eg.com

المرافق العامة بالطرق وداخل المدن، وهى جميعها من صميم الأنشطة المنوط بالمحافظة القيام بها باعتبارها مما تباشره بدائرة اختصاصها خاصًا بشئون النقل، فمن ثم يغدو هذا المشروع فيما يؤديه من خدمات رصف وإنشاء الطرق داخل المحافظة ولحسابها، إنما هو من قبيل اضطلاع أحد أجهزة المحافظة بوظيفة من الوظائف المنوط به قانونًا أداؤها، فهو جزء لا يتجزأ من كيان المحافظة، وجهاز من الأجهزة التى تُنشئها لتسند إليه المهام الموكولة إليها قانونًا، ومن ثم لا يلتزم المشروع بدفع المصروفات الإدارية المنصوص عليها بالمادة (٦) من قانون الطرق العامة المشار إليه، سواء قدم طلب القيام بالأعمال منه، أو من خلال أحد المقاولين المتعاقدين معه، متى كانت هذه الأعمال تتم لصالح المحافظة أو لحسابها، لتمتعه بالإعفاء المقرر للجهات الإدارية طبقًا لنص المادة المشار إليها.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى إلزام وزارة المالية برد المبالغ المسددة كمصروفات إدارية فى الحالة المعروضة إلى مشروع وحدة الرصف بمحافظة القليوبية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ٩ / ١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة