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:	١٥٥٦
بتاريخ:	١١ / ١٠ /٢٠٢١

الملف رقم: ٦٣١/١/٥٨

السيد الأستاذ الدكتور/ محافظ الغربية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٦٠/ م. ف) المؤرخ ٢٠٢١/١/١٧، المُوجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، بشأن طلب إبداء الرأى بخصوص قرار محافظ الغربية رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٩ فيما تضمنه من أيلولة مقابل التحسين على العقارات والأراضي التي يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة إلى صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة، فى ضوء ما ورد بالكتابين الدوريين رقمى (٤٤) لسنة ٢٠١٤ و(٩٧) لسنة ٢٠٢٠ الصادرين عن قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أن السيد/ محافظ الغربية أصدر قراره رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٩ متضمنًا أيلولة مقابل التحسين الذى يتم فرضه وفقًا لأحكام القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل التحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة، ووفقًا لأحكام قانون البناء الموحد الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨، لصالح صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة، بالمخالفة لما ورد بالكتابين الدوريين رقمى (٤٤) لسنة ٢٠١٤ و(٩٧) لسنة ٢٠٢٠ الصادرين عن رئيس قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية اللذين نصّا على وجوب أيلولة هذا المقابل إلى موارد الخزانة العامة للدولة، ونظرًا إلى كون مقابلَ التحسين المشار إليه يُعد المورد الرئيسي لصندوق الخدمات بالمحافظة الذي يسهم بدوره في تنفيذ الكثير من المشروعات المقامة على أرض المحافظة بالإضافة إلى الكثير من الأعباء المتمثلة في سداد فرق مرتبات العاملين فى المشروعات الإنتاجية المتوقفة، وكذا مرتبات العاملين على مشروع الخبز،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢١٦٦٣

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

ودعمه لمنظومة النظافة وفرق المرتبات للعاملين بالنظافة، لعدم كفاية الدعم الوارد من وزارة المالية لمرتبات العاملين لتغطية هذه الالتزامات؛ لذا أثير الخلاف فى الرأى القانونى حول ما إذا كان مقابل التحسين المشار إليه يئول إلى الخزانة العامة للدولة أم إلى صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة، وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٨ من سبتمبر عام ٢٠٢١م الموافق الأول من صَفر عام ١٤٤٣هـ؛ فتبين 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: "يُفرض 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 موردًا من موارده"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تعتبر من أعمال المنفعة العامة في تطبيق هذا القانون الأعمال الآتية: (أولا) إنشاء الطرق والميادين أو توسيعها أو تعديلها. (ثانيا) مشروعات المجاري. (ثالثا) إنشاء الكباري والمجازات السطحية (المزلقانات) والممرات السفلية أو تعديلها. ويجوز بقرار من مجلس الوزراء إضافة أعمال أخرى ذات منفعة عامة إلى الأعمال المذكورة على أن يتضمن القرار تحديد المناطق التي يطرأ عليها التحسين بسبب هذه الأعمال"، وأن المادة (١٣) منه تنص على أن: "للمجلس البلدي المختص- في جميع الأحوال- أن يحصل مقابل التحسين عن طريق خصمه مما يستحق في ذمته لذوي الشأن من تعويض عن نزع الملكية للمنفعة العامة أو التحسين". وأن 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 التى 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 يُستنزل منها أية نفقات، كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"،

laa-eg.com

وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنويًا ويئول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز...".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (١) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "وحدات الإدارة المحلية هي المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، ويكون لكل منها الشخصية الاعتبارية..."، وأن المادة (٣٧) من القانون ذاته تنص على أن: "يُنشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حسابًا للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من: ١-الرسوم التي يفرضها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة لصالح هذا الحساب. ٢-أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور. ٣-التبرعات والهبات والوصايا التي يوافق المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب. ٤-٥٠٪ من الزيادة التي تتحقق في الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر في الموازنة"، وأن المادة (٥١) منه تنص على أن: "تشمل موارد المدينة ما يأتي:... (خامسًا) حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التي انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقًا 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: "يُنشئ المجلس الشعبي المحلي للمدينة حسابًا للخدمات والتنمية للمدينة، ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالا عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة، ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة". وأن المادة (١٦) من قانون البناء الصادر بالقانون رقم (١١٩) لسنة ٢٠٠٨ تنص على أنه: "... وتسري أحكام القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة على العقارات التي يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات التفصيلية المنصوص عليها في هذه المادة"، وأن المادة (١٧) منه تنص على أنه: "... وللمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية بقرار مسبب تحقيقًا لغرض قومي، تقييد مدينة أو منطقة أو جزء منها أو مبنى بذاته بكل أو بعض الاشتراطات البنائية الواردة في المخطط الاستراتيجي العام، أو إعفاؤه منها أو بعضها، وللمجلس بناء على عرض المحافظ المختص الموافقة على تغيير استخدام الأراضي لمنطقة أو جزء منها أو مبنى بذاته، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الشروط

laa-eg.com

والإجراءات الواجب اتباعها في هذا الشأن وقواعد تحديد ما قد يستحق من تعويض، أو مقابل ما يطرأ على العقارات من تحسين وفقًا لأحكام القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ بشأن فرض مقابل تحسين على العقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة". وأن المادة (٧٣) من اللائحة التنفيذية لقانون البناء المشار إليه الصادرة بقرار وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية رقم (١٤٤) لسنة ٢٠٠٩ تنص على أنه: "لإعفاء مدينة أو منطقة أو جزء منها أو مبنى بذاته من الاشتراطات البنائية وتغيير الاستخدام, تتبع الخطوات الآتية:... ويتم عرض الموضوع على المجلس بحضور المحافظ، وفي حالة الموافقة يقوم المحافظ بإبلاغ صاحب الشأن بالموافقة على الإعفاء وتحديد مقابل التحسين طبقًا لأحكام القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ بشأن مقابل التحسين للعقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة"، وأن المادة (٧٤) منها تنص على أنه: "لتغيير استخدام الأراضي بالمنطقة أو جزء منها أو مبنى بذاته, تتبع الخطوات التالية:... ثم يتم عرض الموضوع على المجلس بحضور المحافظ وفي حالة الموافقة يقوم المحافظ بإبلاغ صاحب الشأن بالموافقة على التغيير وتحديد مقابل التحسين طبقًا لأحكام القانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٥ بشأن مقابل التحسين للعقارات التي يطرأ عليها تحسين بسبب المنفعة العامة".

واستعرضت الجمعية العمومية الكتاب الدوري رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٤ الصادر عن رئيس قطاع الحسابات والمديريات المالية بوزارة المالية فيما تضمنه من التوجيه بإضافة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة والمفروض بالقانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ إلى موارد الخزانة العامة للدولة، وكذا كتابه الدورى رقم (٩٧) لسنة ٢٠٢٠ فيما تضمنه من اعتبار المقابل المشار إليه موردًا من الموارد المالية للوحدة المحلية المختصة/ المدينة (موارد عامة)، دون حساب صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة الخاصة بالمحافظة، وذلك إعمالا لحكم المادة (٥١/خامسًا) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته.

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

laa-eg.com

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 إفراد إيراد معين لنفقة محددة إلا في الأحول 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 الخزانة 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.

كما استظهرت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها من أن المشرع بموجب القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ المشار إليه فرض مقابل تحسين على العقارات المبنية والأراضي الكائنة فى 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 والميادين، أو توسيعها، أو تعديلها، ومشروعات المجارى، وإنشاء الكبارى، وبصدور قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه– الذى نص في المادة (١) منه على تعداد وحدات الإدارة المحلية، ومن بينها المدينة – صارت حصيلة ذلك المقابل موردًا من موارد المدينة، إعمالا لحكم البند "خامسًا" من المادة (٥١) من هذا القانون، كذلك استحدث المشرع بموجب قانون البناء المشار إليه فرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها التحسين بسبب اعتماد المخططات التفصيلية، أو بسبب صدور قرار بإعفائها من بعض الاشتراطات البنائية الواردة في المخطط الاستراتيجي العام، وأحال فيما يتعلق بالتنظيم القانونى لهذا المقابل إلى القواعد الواردة بالقانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ المشار إليه، وبموجب ذلك أضحى مقابل التحسين المستحدث فرضه بموجب المادتين رقمى (١٦) و(١٧) من قانون البناء المشار إليه، خاضعًا للأحكام ذاتها المُطبقة على مقابل التحسين المقرر بموجب القانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥ المشار إليه، بما يستصحبه ذلك من وجوب إيلولة حصيلته إلى موارد المدينة، كإحدى وحدات الإدارة المحلية، ومؤدى ذلك أن حصيلة كلا المقابلين المشار إليهما لا تئول بأى صورة إلى حساب صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة.

laa-eg.com

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من مطالعة قرار محافظ الغربية رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٩ أنه قد نص فى البند الثالث من المادة (١) منه على أن يتم تحصيل مقابل التحسين المقرر وفقًا للقانون رقم (٢٢٢) لسنة ١٩٥٥، وقانون البناء المشار إليهما، لصالح صندوق الخدمات والتنمية بالمحافظة، بالمخالفة لصحيح حكم القانون على النحو السالف بيانه، وبما يتعارض مع ما ورد صراحة بالكتابين الدوريين رقمى (٤٤) لسنة ٢٠١٤ و(٩٧) لسنة ٢٠٢٠ المشار إليهما، فمن ثم يكون هذا القرار قد صدر على غير سند قانونى، موصومًا بعدم المشروعية.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى: عدم مشروعية قرار محافظ الغربية الصادر برقم (٨٤) لسنة ٢٠١٩، وذلك على النحو المُبين تفصيلا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١١/ ١٠/ ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة