مذكرة تفسيرية

بشأن

تفسير حكم الفقرة (أ) من المادة (17) من القرار الإداري رقم (603) لسنة 2021

بإصدار

اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2006

بشأن

مساهمة الجهات المستفيدة في كلفة عقود الطرق والمواصلات العامة

التمهيد:

استناداً إلى الاختصاصات المنوطة بالأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات في إمارة دبي بموجب القانون رقم (14) لسنة 2024، المتعلقة بإصدار ونشر المذكرات التفسيرية للتشريعات المحلية السارية في إمارة دبي، وفقاً للضوابط والقواعد المعتمدة لديها في شأن تفسير التشريعات.

وبالإشارة إلى الطلب المقدم من **"هيئة الطرق والمواصلات"** بشأن تفسير حكم الفقرة (أ) من المادة (17) من القرار الإداري رقم (603) لسنة 2021 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن مساهمة الجهات المستفيدة في كلفة عقود الطرق والمواصلات العامة **(اللائحة التنفيذية)**، وبيان مدى انطباق حكم تلك الفقرة في حال انتقال ملكية جزء من مشروع تطويري عام إلى مالك جديد، وما إذا كان يترتب على ذلك اعتبار الجزء المنقول مشروعاً مستقلاً يحق لمالكه التقدم بطلب اعتماد دراسة تأثيرات مرورية مستقلة عن المشروع الأصلي.

فإن الأمانة العامة للجنة العليا للتشريعات تورد فيما يلي تفسيرها لحكم الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية، على النحو التالي:

أولاً: الإطار التشريعي والتنظيمي:

- بتاريخ 15 يوليو 2021، صدرت اللائحة التنفيذية، بهدف تنظيم آلية إعداد واعتماد دراسات التأثيرات المرورية للمشاريع العمرانية في إمارة دبي، وتحديد المساهمة المالية المستحقة على الجهات المستفيدة من هذه المشاريع، نظير الحلول المرورية اللازمة لها، وربطها بشبكات الطرق والمواصلات العامة المحيطة بها، بما يكفل المحافظة على كفاءة البنية التحتية والطاقة الاستيعابية لشبكة الطرق والمواصلات وضمان انسيابية الحركة المرورية عليها.

- عرّفت اللائحة التنفيذية العديد من الكلمات والعبارات ذات الصلة بموضوع المذكرة التفسيرية، ومن أبرزها:
  - **"الهيئة"** وهي: **"هيئة الطرق والمواصلات".**
  - **"المؤسسة"** وهي: **"مؤسسة المرور والطرق بالهيئة".**
  - **"القانون"** وهو: **"القانون رقم (6) لسنة 2006 بشأن مساهمة الجهات المستفيدة في كلفة عقود الطرق والمواصلات العامة".**
  - **"الجهة المستفيدة"** وهي: **"الشخص الطبيعي والمعنوي العام والخاص، وتشمل الجهات الحكومية والمطورين الرئيسيين والمطورين الفرعيين، بما فيها السلطات المشرفة على مناطق التطوير الخاصة والمناطق الحرة، بما فيها مركز دبي المالي العالمي، التي يعود لها المشروع الذي يولِّد عدداً من الرحلات يزيد على العدد المحدد بموجب الأنظمة والمعايير والأدلة الفنية المعمول بها لدى الهيئة".**
  - **"المشروع"** وهو: **"أي مشروع يخضع لأحكام القانون، يعود للجهة المستفيدة، يتم تنفيذه في الإمارة لأغراض سكنية أو تجارية أو صناعية أو مختلطة أو غيرها".**
  - **"الرحلات المتولدة"** وهي: **"عدد الرحلات المرورية التي يولدها المشروع على الطرق والتقاطعات المجاورة له وعلى مداخله ومخارجه خلال ساعات الذروة الذي يتم احتسابه حسب الأدلة الفنية والنماذج المرورية المعمول بها لدى المؤسسة".**
- ألزمت اللائحة التنفيذية الجهة المستفيدة بتقديم دراسة تأثيرات مرورية للمؤسسة متى بلغ عدد الرحلات المتولدة عن المشروع (150) رحلة مرورية فأكثر خلال ساعات الذروة، ونظّمت حالات تعديل دراسة التأثيرات المرورية وإعادة احتساب المساهمة المالية عند تعديل المشروع أو زيادة الرحلات المتولدة عنه.

ثانياً: النص محل التفسير:

- نصت الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية على أنه: **"لا يجوز تقسيم أي قطعة أرض داخل حدود المشروع أو دمجها مع قطعة أخرى أو إلغاء أو تعديل محرمات الطرق المعتمدة لها، في حال ما إذا ترتب على هذا التقسيم أو الدمج أو الإلغاء أو التعديل تأثيرات مرورية أو زيادة في عدد الرحلات أو أي تكاليف مالية على شبكة الطرق أو المواصلات العامة، إلا بعد الحصول على موافقة الهيئة المسبقة على ذلك".**

ثالثاً: التفسير القانوني والتنظيمي للنص:

1. وحدة المشروع كأساس للاعتماد المروري:

يتضح من استقراء النص محل التفسير أن المشرّع قد تعامل مع المشروع باعتباره وحدة تنظيمية وفنية متكاملة، يتم اعتماد دراسة تأثيرات مرورية واحدة لها، تشمل جميع الأراضي والاستعمالات الواقعة ضمن حدوده، والتي تُبنى على أساسها الحلول المرورية المعتمدة، وآلية تنظيم المداخل والمخارج، والطاقة الاستيعابية لشبكة الطرق والمواصلات العامة المحيطة به؛

ومن ثم، فإن اعتماد المشروع يتم استناداً إلى تقييم مروري وفني شامل يراعي إجمالي الرحلات المتولدة عنه، باعتباره مشروعاً واحداً، وليس باعتبار كل جزء منه مشروعاً مستقلاً.

2. نطاق الحظر الوارد في الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية:

لا ينصرف حكم الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية على تنظيم التصرفات العقارية بين الملاك داخل المشروع، وإنما ينصرف أساساً إلى حماية المصلحة العامة المرتبطة بكفاءة شبكة الطرق والمواصلات العامة المحيطة به، والمحافظة على الأسس الفنية والمالية التي تم بموجبها اعتماد المشروع والحلول المرورية الخاصة به.

وعليه، فإن مناط الحظر الوارد في نص الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية لا يتمثل في مجرد انتقال ملكية جزء من المشروع، وإنما في الأثر الناتج عن أي تقسيم أو دمج أو تعديل يؤدي إلى التعامل مع جزء من المشروع باعتباره مشروعاً مستقلاً، متى كان من شأن ذلك التأثير على الدراسة المرورية المعتمدة أو زيادة عدد الرحلات أو ترتيب أعباء مالية إضافية على شبكة الطرق والمواصلات العامة.

3. شرط الموافقة المسبقة من الهيئة:

يعدّ الحصول على الموافقة المسبقة من الهيئة شرطاً جوهرياً لازماً قبل إجراء أي تقسيم أو دمج أو تعديل لمحرمات الطرق داخل حدود المشروع، وذلك لتمكين الهيئة من:

- تقييم أثر الإجراء المطلوب على الدراسة المرورية المعتمدة للمشروع.
- التحقق من مدى تأثيره على عدد الرحلات المتولدة.
- إعادة تقييم الحلول المرورية اللازمة للمشروع.
- تحديد المساهمات المالية المستحقة وفقاً لأحكام القانون ولائحته التنفيذية.

رابعاً: الغاية التشريعية من النص:

إن الغاية التي توخاها المشرع من حكم الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية تستند إلى اعتبارات فنية ومالية تتمثل فيما يلي:

أ- الاعتبارات الفنية والمرورية:

إن اعتماد المشروع يتم استناداً إلى دراسة مرورية شاملة، تراعي موقع المشروع ومساحته واستعمالاته وآلية ارتباطه بشبكة الطرق العامة، بما في ذلك المداخل والمخارج والحلول المرورية اللازمة له.

ومن ثم، فإن تقسيم أرض المشروع أو فصل جزء منه والتعامل معه بصورة مستقلة قد يؤدي إلى الإخلال بالأسس الفنية التي تم على أساسها اعتماد المشروع، لا سيما إذ استلزم الأمر إنشاء مداخل ومخارج أو حلول مرورية مستقلة لكل جزء على حدة، بما قد يؤثر على كفاءة شبكة الطرق العامة أو يتعارض مع الطاقة الاستيعابية المعتمدة لها.

ب- الاعتبارات المالية:

تحتسب المساهمة المالية المستحقة للهيئة استناداً إلى عدد الرحلات المتولدة عن المشروع، وفقاً للمعايير المالية المحددة في القانون ولائحته التنفيذية.

وعليه، فإن تجزئة المشروع أو التعامل مع أجزائه باعتبارها مشاريع مستقلة قد يؤدي إلى إعادة احتساب الرحلات والمساهمات المالية بصورة منفصلة لكل جزء، بما يترتب عليه خفض قيمة المساهمة المالية الإجمالية المستحقة مقارنة بما لو تم احتساب المشروع كوحدة واحدة، وهو ما يؤدي إلى الإخلال بالأسس المالية التي قام عليها نظام مساهمة الجهات المستفيدة في كلفة عقود الطرق والمواصلات العامة.

خامساً: التفسير اللغوي للنص:

1. **عبارة "لا يجوز تقسيم أي قطعة أرض داخل حدود المشروع":**

جاءت عبارة **"لا يجوز"** بصيغة الحظر والمنع القانوني الملزم، بما يفيد عدم جواز القيام بالفعل المحظور إلا وفق الضوابط والإجراءات المحددة قانوناً.

كما جاءت عبارة **"تقسيم أي قطعة أرض"** بصيغة العموم، بما يشمل جميع صور التقسيم أو الفصل داخل حدود المشروع، سواءً تم ذلك بين ملاك المشروع أنفسهم أو نتيجة انتقال ملكية جزء منه إلى مالك جديد.

أما عبارة **"داخل حدود المشروع"** فتفيد وحدة النطاق التنظيمي والفني للمشروع وفق المخططات المعتمدة له.

2. **عبارة "أو دمجها مع قطعة أخرى أو إلغاء أو تعديل محرمات الطرق المعتمدة لها":**

يتضح من هذه العبارة أن المشرّع لم يقصر نطاق الحظر على تقسيم الأراضي فحسب، وإنما وسّع نطاقه ليشمل جميع التعديلات التي قد تؤثر على الوضع التخطيطي أو المروري للمشروع، بما في ذلك:

- دمج الأراضي.
- إلغاء أو تعديل محرمات الطرق.
- تغيير المداخل والمخارج.
- استحداث حلول مرورية جديدة.
- تعديل آلية اتصال المشروع بشبكة الطرق العامة.

ويستفاد من ذلك أن الحماية التشريعية لا تنصرف إلى المساحات العقارية فحسب، وإنما تمتد إلى جميع العناصر الفنية والتنظيمية المرتبطة بالدراسة المرورية المعتمدة للمشروع.

3. **عبارة "في حال ما إذا ترتب على هذا التقسيم أو الدمج أو الإلغاء أو التعديل تأثيرات مرورية أو زيادة في عدد الرحلات أو أي تكاليف مالية على شبكة الطرق أو المواصلات العامة":**

يتبين من هذه العبارة أن مناط تطبيق الحظر يرتبط بالآثار والنتائج المترتبة على تقسيم الأراضي أو دمجها أو إلغاء أو تعديل محرمات الطرق المعتمدة لها، سواءً كانت مباشرة أو غير مباشرة، متى كان من شأن ذلك:

- إحداث تأثيرات مرورية.
- زيادة عدد الرحلات المتولدة.
- ترتيب أعباء مالية إضافية على شبكة الطرق أو المواصلات العامة.

ويشمل ذلك حالة فصل جزء من المشروع والتعامل معه بصورة مستقلة بما يؤدي إلى تغيير الأسس الفنية أو المالية التي تم اعتماد المشروع بناءً عليها.

4. **عبارة "إلا بعد الحصول على موافقة الهيئة المسبقة على ذلك":**

تفيد هذه العبارة أن موافقة الهيئة المسبقة تعد شرطاً لازماً وسابقاً على أي إجراء من شأنه التأثير على الدراسة المرورية أو الحلول الفنية أو المساهمات المالية المرتبطة بالمشروع.

سادساً: الخلاصة:

خلاصة ما تقدم، فإن الفقرة (أ) من المادة (17) من اللائحة التنفيذية قد جاءت لتقرير قيد تنظيمي وفني على أي إجراء يترتب عليه تقسيم أرض المشروع أو فصل جزء منه أو التعامل معه بصورة مستقلة، متى كان

من شأن ذلك التأثير على الدراسة المرورية المعتمدة للمشروع، أو زيادة عدد الرحلات المتولدة عنه، أو ترتيب تكاليف مالية على شبكة الطرق والمواصلات العامة.

كما يُستفاد من حكم هذه الفقرة أن انتقال ملكية جزء من أرض المشروع، لا يحوّل هذا الجزء إلى مشروع مستقل لغايات تطبيق أحكام القانون ولائحته التنفيذية، ولا يترتب عليه تلقائياً أحقية المالك الجديد في التقدم بطلب اعتماد دراسة تأثيرات مرورية مستقلة أو احتساب الرحلات والمساهمات المالية بصورة منفصلة عن المشروع الأصلي، إلا وفقاً للإجراءات والضوابط المعتمدة، وبعد الحصول على الموافقة المسبقة من الهيئة.

ويأتي ذلك حفاظاً على وحدة الدراسة المرورية المعتمدة للمشروع، وضماناً لعدم الإخلال بالأسس الفنية والمالية التي تم اعتماد المشروع بموجبها، ومنعاً للتحايل على آلية احتساب الرحلات المتولدة عنه والمساهمات المالية المقررة قانوناً من خلال تجزئة المشروع أو التعامل مع أجزائه بصورة مستقلة دون موافقة الهيئة.