

ضريبة التحسين في القانون الأردني "دراسة مقارنة"

أميرة علي عيادة العدوان – رئيس قسم التنظيم
بلدية الشونة الوسطى

الملخص

جاءت مشكلة هذا البحث حول ما مفهوم ضريبة التحسين في قانون الملكية العقارية الأردني من خلال ما تعريفها وما شروطها أي "جوانبها القانونية"، ثم ما جوانبها وتطبيقاتها العملية وما آلية دفعها واشكالاتها العملية إن وجدت. فتبين من خلال البحث عدم دستورية فرض ضريبة التحسين في المادة (210) من قانون الملكية العقارية الأردني التي يقوم بدفعها صاحب العقار الذي تزيد قيمة عقاره نتيجة للاستملاك، وذلك لمخالفتها لنص المادة (111) من الدستور الأردني الحالي والتي تشترط أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، كما أنها تتناقض مع مبدأي العمومية والمساواة اللذين يجب أن تتصف بهما أي ضريبة. لذلك أوصى البحث المشرع الأردني تعديل قانون الملكية العقارية الأردني خصوصاً المادتين (210، 211) منه، وإلغاء الإجحاف بحق مالك العقار الذي يستملك جزء منه مجاناً ويفرض عليه كذلك دفع ضريبة تحسين، حيث يكون المالك قد خسر ما دون ربع عقاره مجاناً، وإذا لم يصل الاقتطاع للربع المجاني فإن المالك مجبراً بدفع هذه الضريبة للمجلس البلدي الذي يقع العقار ضمن حدوده.

الكلمات الدالة: الاستملاك، قرار الاستملاك، الربع المجاني، ضريبة التحسين.

ABSTRACT

The problem of this research came about what is the concept of improvement tax in the Jordanian real estate law through its definition and its conditions, its "legal aspects", then what are its aspects and practical applications, what is the mechanism for paying it and its practical problems, if any. Through the research, it was found that the imposition of the improvement tax in Article (210) of the Jordanian Real Estate Ownership Law is unconstitutional, which is paid by the property owner whose property value increases as a result of acquisition. This is because it violates the text of Article (111) of the current Jordanian constitution, which stipulates that no tax or fee should be imposed except by law, and it is also inconsistent with the principles of generality and equality that any tax should characterize. Therefore, the research recommended the Jordanian legislator to amend the Jordanian Real Estate Ownership Law, especially Articles (210 and 211) of it, and to abolish the unfairness of the right of the owner of the property, who owns part of it for free, and it is also imposed on him to pay an improvement tax, where the owner has lost less than a quarter of his property for free, and if he does not reach Withholding for the free quarter, the owner is obliged to pay this tax to the municipal council within whose boundaries the property is located.

Key words: acquisition, acquisition decision, free quarter, improvement tax.

المقدمة

تبرز أهمية الاستملاك من خلال مساسه بأهم الملكيات الفردية، وهي الملكية العقارية التي تحظى بالكثير من الحماية الدستورية في دول العالم المختلفة، وإن الاستملاك يتمثل بنزع الملكية الخاصة للعقارات للمصلحة العامة، وهو من امتيازات الإدارة العامة التي تمارسها عن طريق سلطتها التقديرية.

وتظهر هذه الأهمية في ضرورة التوفيق بين مصلحتين هامتين؛ الأولى: هي المصلحة الخاصة التي لا يجوز التضحية بها إلا ضمن حدود ضيقة، فالمواطنون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات، فليس من العدل أن يتحمل صاحب العقار المستملك أعباء المنفعة العامة وحده فلا بد للمشرع عند تنظيمه لهذه المسألة من وضع قواعد لتمكين الإدارة من ممارسة حقها بنزع ملكية الأفراد استثناءً على قاعدة الحماية القانونية للملكية الخاصة. أما الثانية: فهي المصلحة العامة المتمثلة بتلبية احتياجات الإدارة الضرورية للعقارات لإقامة المشروعات العامة عليها من أجل النفع العام.

وبما أن العقارات التي يتم استملاكها هي من الأملاك الخاصة للمواطنين تقوم الإدارة بإصدار قرار هو "قرار الاستملاك" بحقها، من أجل تحويلها للملكية العامة لغايات المنفعة العامة، وذلك كله مقابل تعويض عادل، بشرط أن يتناسب والضرر الذي لحق بالملك نتيجة قرار الاستملاك، حيث نصت المادة (11) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته بأنه: "لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون"، وكذلك نصت المادة 1020 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على ما يلي: "1- لا ينزع ملك أحد بلا سبب شرعي. 2 - ولا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون".

وفي المقابل، وبقرائنا لنص المادة (210) من قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019، نجد أنه تضمن النص على ضريبة تفرض على مالك العقار المستملك المستحق للتعويض نتيجة قرار الاستملاك إذا ما ارتفعت بسبب الاستملاك قيمة العقار

الواقع ضمن منطقة تنظيم المجلس البلدي الواقع فيه العقار المستملك، وذلك لخروجه بنتيجة الاستملاك إلى وجه الطريق أو بتوسيع الطريق الذي يقع عليه أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي يقع عليه بأي صورة من الصور، على أن تخضع لضريبة التحسين الزيادة التي تطرأ على قيمة العقار من جراء تنفيذ المشروع من تاريخ قرار الاستملاك إلى تاريخ وضع الطريق قيد الاستعمال، فيتقاضى المجلس البلدي من مالك ذلك العقار ضريبة تحسين لا تزيد على ربع مقدار ارتفاع قيمته وضمن شروط معينه يقررها القانون.

مشكلة البحث

إشكالية هذا البحث تكمن في التعرف على ماهية ضريبة التحسين في قانون الاستملاك الأردني من خلال بيان تعريفها وشروطها أي "جوانبها القانونية"، ثم معالجة جوانبها العملية من خلال إيراد تطبيقاتها العملية وبيان آلية دفعها وإشكالاتها العملية إن وجدت.

أي أن بيان التنظيم " القانوني والعملي " لضريبة التحسين في قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019 سيكون موضوع ومدار بحثنا هذا.

أهمية البحث

أهمية بحث موضوع ضريبة التحسين في القانون الأردني تكمن في عدم تسليط الضوء عليها حتى الآن من قبل الباحثين الأردنيين بدراسة مستقلة، كما أنه في الواقع العملي تثير المسألة بعض الإشكاليات التي يقع فيها المواطن العادي المستملك عقاره، فكان من الواجب بيانها ودراستها.

منهجية البحث

اتبعت الباحثة في بحثها المنهج الوصفي والمنهج التحليلي والمنهج المقارن، من خلال وصف وبيان الآراء الفقهية والأحكام القانونية والتطبيقات القضائية الخاصة بموضوع ضريبة التحسين، ومن ثم تحليلها وإبداء الرأي حولها. وكذلك اتباع المنهج المقارن بمقارنة أحكام قانون الملكية العقارية الأردني بخصوص الاستملاك بأحكام قانون الاستملاك

اللبتاني، وصولاً لمعالجة إشكالية البحث والانتهاؤ بخاتمة تتضمن جملة من النتائج والتوصيات.

مخطط البحث

- بيان جميع إشكالات هذا البحث، ستكون من خلال التقسيم التالي : -
- المبحث التمهيدي: مفهوم قرار الاستملاك.
- المبحث الأول: الجوانب القانونية في ضريبة التحسين.
- المبحث الثاني: الجوانب العملية في ضريبة التحسين.

المبحث التمهيدي

مفهوم قرار الاستملاك

سيتم الحديث عن مفهوم قرار الاستملاك من خلال بيان تعريف الاستملاك وشروطه، ومن ثم تعريف قرار الاستملاك وأركانه، وذلك في المطلبين التاليين: -

المطلب الأول: تعريف الاستملاك وشروطه

المطلب الثاني: تعريف قرار الاستملاك وأركانه.

المطلب الأول: تعريف الاستملاك وشروطه

سيتم في هذا المطلب تناول المقصود بالاستملاك ومن ثم بيان شروطه، وفي فرعين متتاليين كما يلي: -

الفرع الأول: المقصود بالاستملاك

أولاً: الاستملاك لغةً.

هو اسمٌ ينتمي إلى الجذر الثلاثي ملك وملك الشيء أي حازه وأنفرد بالتصرف فيه، ومن اشتقاقات هذا الفعل الثلاثي كلمة استملاك وهي على وزن استفعال بمعنى طلب تملك الشيء، وكلمة الاستملاك تعني طلب الملك وطلب الشيء لا يعني الحصول عليه⁽¹⁾.

(1) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، دار عمران، القاهرة، 1999، ص921.

ثانياً: الاستملاك قانوناً.

عرف قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019 في المادة الثانية منه الاستملاك بأنه: (نزع ملكية عقار من مالكه أو حق التصرف أو الانتفاع به أو الارتفاق عليه بمقتضى أحكام القانون). ومن ذلك يتبين للباحثة أن الاستملاك لا يقتصر على نزع حق الملكية وحده، وإنما قد يقع على حق التصرف أو الانتفاع أو على حق الارتفاق عليه، وذلك بمقتضى أحكام قانون الاستملاك أو القوانين الأخرى المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة، لكن هذا التعريف خلا من ذكر التعويض الذي يستحقه المتضرر من الاستملاك. كما يمكن أن يستخلص تعريفاً للاستملاك من نص المادة (1) من قانون الاستملاك اللبناني رقم (58) لسنة 1991 والذي ينص على: (تستملك العقارات أو أقسامها وتنشأ حقوق ارتفاق لمصلحة الإدارة، كما يجوز أن يستملك ما لمالك العقار من حقوق في الفضاء الذي يعلوه، وفي الباطن الذي هو تحت سطحه كل ذلك لأجل منفعة عامة ولقاء تعويض عادل)⁽¹⁾.

وبذلك يرى أحدهم أن تعريف الاستملاك الذي ورد في قانون الاستملاك اللبناني مطول ومفضل أكثر من التعريف الوارد في قانون الملكية العقارية الأردني، حيث حدد وصف للعقارات أو الأقسام المراد استملاكها، وحقوق الارتفاق عليها سواء أكانت في الفضاء الذي يعلو العقار المستملك أم في باطن العقار لهذا العقار، وقد حدد أن هذا الاستملاك لا يتم إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل⁽²⁾.

ثالثاً: الاستملاك فقهاً.

الفقه الفرنسي الحديث يذهب في تعريف الاستملاك إلى أكثر من التحديد، فنجد الفقيه أندريه يعرفه بأنه: (عمل إداري تستطيع الدولة بمقتضاه أن تجبر مالك العقار

(1) موريس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1997، ص37.

(2) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك في القانون الأردني "دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي والمصري واللبناني"، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2007، ص22.

على النزول عن ملكيته العقارية بهدف تحقيق المنفعة العامة وبمقابل تعويض عادلٍ (ومسبق)⁽¹⁾.

كما عرف الدكتور سليمان الطماوي الاستملاك بأنه: (حرمان مالك العقار من ملكه جبراً للمنفعة العامة نظير تعويضه عما يناله من ضرر)⁽²⁾.

كما عرفه الدكتور علي خطار شطناوي بأنه: (إجراء قانوني تتمكن الإدارة بمقتضاه من نزع ملكية عقار من مالكه بغية تحقيق المنفعة العامة لقاء تعويض عادل، وإذا كانت الإدارة تملك نزع ملكية العقار كلياً، فلها من باب أولى نزع ملكية أحد عناصر هذا الحق)⁽³⁾.

وعرفه أحد الباحثين الأردنيين بأنه: (أخذ مال الغير "الأفراد" للمنفعة العامة)⁽⁴⁾.

وخلاصة القول، ترى الباحثة أن الاستملاك باختصار هو نزع ملكية عقار مملوك ملكية خاصة جبراً عن صاحبه للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل.

الفرع الثاني: شروط الاستملاك

إن الإدارة تتمتع ببعض الامتيازات للقيام بمهامها كسلطة عامة مثل اتخاذ قرارات نافذة والتنفيذ الجبري، كما يحق لها أن تحد من حق الملكية الفردية المصون في الدساتير إذا احتاجت لبعض العقارات بهدف تحقيق المنفعة العامة، ولكن لا بد من شروط يجب توافرها بالاستملاك حتى يكون صحيحاً، وذلك لحماية وصيانة الملكية الفردية⁽⁵⁾، وهذه الشروط متعددة الأوجه يمكن إجمالها بما يلي:-

أولاً: أن يكون هناك نص في القانون يجيز نزع الملكية، فلا يكفي أن يصدر قرار إداري يجيز نزع الملكية مهما علت مرتبته بل لا بد من تدخل المشرع نفسه بذلك.

(1) وردت الإشارة إليه في: مياده علي حرب، الرقابة القضائية على قرارات الإستملاك في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2014، ص41.

(2) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص601.

(3) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص731.

(4) غالب محمد القرالة، شرح قانون الاستملاك الأردني المقارن، المؤلف، عمان، 1993، ص89.

(5) مياده علي حرب، الرقابة القضائية على قرارات الإستملاك في الأردن، مرجع سابق، ص44 وما بعدها.

ثانياً: يجب أن يكون الاستملاك للمنفعة العامة، فهذا الشرط الأساسي والمبرر الجوهري الذي يستند إليه قرار الاستملاك.

ثالثاً: يجب أن تتبع في نزع الملكية الإجراءات التي رسمها القانون، فالانحراف عن هذه الإجراءات وعدم إتباعها بدقة يجعل نزع الملكية باطلاً.

رابعاً: يجب أن يعرض المالك عن ملكه تعويضاً عادلاً يدفع له مقدماً⁽¹⁾.

فليس للإدارة إذن أن تمس حق الملكية ولا يجوز لها أن تنتزع الملكية للمنفعة العامة إلا بعد استيفاء الشروط سائفة الذكر⁽²⁾.

وتطبيقاً لذلك، قضت محكمة العدل العليا الأردنية - قبل الغائها - في أحد قراراتها بأنه: (من واجبات الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في إصدار قراراتها حماية للمصلحة العامة والأفراد على السواء، وإن حالة عدم اتخاذ الإجراءات في مواعيدها يترتب عليها بطلان القرار الذي كان نتيجة لها، وأنه لا بد من استيفاء الإجراءات مجدداً لتصحيحه، وذلك عن طريق إصدار قرار جديد بدلاً منه، يتوجب إلغاء قرار مجلس الوزراء باستملاك الأرض إذا صدر بعد مرور أكثر من ستة أشهر من إعلان العزم على الاستملاك، وإن المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً سواءً أكانت تلك المصلحة حالة أم محتملة)⁽³⁾.

وبخصوص شرط المنفعة العامة، قضت محكمة العدل العليا الأردنية - قبل الغائها - بأنه: (يستفاد من المادة 4/ج/د من قانون الاستملاك لسنة 1987 بأن مجلس الوزراء هو الجهة المناط بها تقرير ما إذا كان المشروع يحقق النفع العام وفقاً لقناعته التي يختص بها وحده وهو صاحب الصلاحية المطلقة في تقرير استملاك أي قطعة أرض إذا

(1) أنظر تفصيلاً: عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، القيود الواردة على حق الملكية، دار الحلبي، بيروت، 1998، ص617؛ خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص26؛ مورييس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، مرجع سابق، ص964.

(2) غالب محمد القرالة، شرح قانون الاستملاك الأردني، مرجع سابق، ص103.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1981/52، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1981، ص1842.

اقتنع بأنها تعود للنفع العام وان نشر قرار الاستملاك في الجريدة الرسمية يعتبر بيئة قاطعة على أن المشروع الذي يراد من أجله هو مشروع للمنفعة العامة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: تعريف قرار الاستملاك وأركانه

سنتناول هذا المطلب في فرعين؛ الأول نبين فيه تعريف قرار الاستملاك، والفرع

الثاني نتناول فيه أركان قرار الاستملاك، وذلك في الفرعين التاليين: -

الفرع الأول: تعريف قرار الاستملاك.

إن اصطلاح قرار (Decision) مشتق من أصل لاتيني يعني البت النهائي، ويعني

القرار باللغة العربية (ما قرأ أي ثبت عليه الرأي في الحكم بالمسألة)، وعندما ينعت القرار بالإداري فإنه يصبح دلالة على اتجاه الإدارة إلى أمر ما واستقرارها عليه، لإحداث تغييرات في الوضع القانوني بإرادتها المنفردة⁽²⁾.

وعرف فيدل (Vedal) قرار الاستملاك بأنه: (عمل قانوني يصدر بالإرادة

المنفردة من قبل الإدارة ويكون من شأنه تعديل الأوضاع القانونية بما يفرضه من التزامات وما يمنحه من حقوق)⁽³⁾. وعرف أحدهم قرار الاستملاك بأنه: (قرار صادر من سلطة مختصة بنزع ملكية عقار مملوك ملكية خاصة للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل)⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: أركان قرار الاستملاك .

يجب أن تتوافر بقرار الاستملاك جميع أركان القرار الإداري الخمسة وهي السبب

والشكل والاختصاص والمحل والغاية، وهي تفصيلاً كالتالي: -

أولاً: ركن السبب في قرار الاستملاك.

يعرف ركن السبب بأنه: (حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة

ومستقلة عن إرادته، تتم فتوحى له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما)⁽⁵⁾. وفي

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1998/22، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1999، ص 621.

(2) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة، عمان، 1997، ص 110.

(3) وردت الإشارة إليه في: خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 110.

(4) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص 56.

(5) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991، ص 200.

ذلك، قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: (استقر الفقه والقضاء الإداريان أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقبداً أم كانت تقديرية يجب أن يقوم على سبب يبرر إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته)⁽¹⁾.

وغير أحدهم ركن السبب في قرار الاستملاك بأنه: (الحالة الواقعية المتمثلة في الحاجة إلى إنشاء مشروع أو مرفق عام أو تطويره أو تحسينه)⁽²⁾.

ثانياً: ركن الشكل في قرار الاستملاك.

يقصد بالشكل في القرار: القواعد الإجرائية والشكلية التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري، كما يقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري نفسه، والأصل أن القرار الإداري لا يتقيد في إصداره بشكل معين، فكل إفصاح أو تعبير عن إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة تتجه إلى إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً فإنه يعتبر قراراً إدارياً⁽³⁾.

ثالثاً: ركن الاختصاص في قرار الاستملاك.

يعرف الاختصاص بأنه: (وظيفة يعهد بها المشرع لجهة معينة لتباشرها في الحدود المرسومة لها، فإذا تجاوزتها كان تصرفها باطلاً)⁽⁴⁾.

فإذا أنيطت صلاحية قانونية بمرجع معين فيجب أن يمارسها ذلك المرجع بنفسه، وقضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: (لا يوجد أي نص قانوني يعطي المحافظ صلاحية تحديد يوم عطلة إلزامي لأية فئة من فئات التجار)⁽⁵⁾.

رابعاً: ركن المحل في قرار الاستملاك.

إن محل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشراً، والعيب الذي قد يصيب محل القرار الإداري هو عيب مخالفة القانون⁽⁶⁾.

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1984/125، مجلة نقابة المحامين لسنة 1985، ص 1080.

(2) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص 58.

(3) خالد الزعبي، القرار الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص 53-54.

(4) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 131.

(5) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1982/14، مجلة نقابة المحامين لسنة 1982، ص 1082.

(6) سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 343.

ويتمثل محل قرار الاستملاك في انتقال الملكية الفردية لعقار خاص ليصبح ملكية عامة، ولا تنتقل هذه الملكية الخاصة إلا بعد الانتهاء من الإجراءات الخاصة بنزع الملكية للعقار المراد استملاكه⁽¹⁾.
خامساً: ركن الغاية في قرار الاستملاك.

الغاية أو الغرض أو الباعث هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، والغاية من قرار الاستملاك هي المنفعة العامة وتتمثل في الغالب في إشباع حاجة الأفراد العامة والتي قد تكون اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية أو أي خدمة تعود بالنفع العام على عدد كبير من أفراد المجتمع⁽²⁾.

وعليه تؤكد الباحثة على أنه إذا ما ارتفعت بسبب الاستملاك قيمة عقار واقع ضمن منطقة تنظيم المجلس البلدي، لخروجه بنتيجة الاستملاك إلى وجه الطريق أو بتوسيع الطريق الذي يقع عليه بأي صورة من الصور يتقاضى المجلس البلدي من مالك العقار ضريبة تحسين لا تزيد على ربع مقدار ارتفاع قيمته، وهذه الضريبة ستكون مدار الدراسة البحثية في المبحثين القادمين.

المبحث الأول

الجوانب القانونية في ضريبة التحسين

إن تناول الجوانب والأحكام القانونية لضريبة التحسين الواردة في قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019 في المواد الخاصة بالاستملاك؛ يقتضي منا تناول تعريف ضريبة التحسين ومن ثم شروط فرضها.
وذلك سيكون من خلال مطلبين متتاليين هما: -

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص733؛ خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص70.

(2) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص348؛ موريس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، مرجع سابق، ص975.

المطلب الأول: تعريف ضريبة التحسين

المطلب الثاني: شروط فرض ضريبة التحسين

المطلب الأول: تعريف ضريبة التحسين

قررت المادة (210) من قانون الملكية العقارية الأردني الجديد فرض ما يسمى

بضريبة التحسين، حيث نصت هذه المادة على أنه: (

أ. تفرض بقرار من المجلس البلدي ضريبة تحسين على المالك اذا ارتفعت قيمة العقارات الواقعة ضمن مناطق تنظيم المجالس البلدية لخروجها بنتيجة الاستملاك الى وجه الطريق أو بتوسيع الطريق الذي تقع عليه أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي تقع عليه.

ب. تخضع لضريبة التحسين الزيادة التي تطرأ على قيمة العقار من جراء تنفيذ المشروع من تاريخ قرار الاستملاك إلى تاريخ وضع الطريق قيد الاستعمال.

ج. تحدد آلية حساب النسب وأسس تقدير الزيادة على قيمة العقار التي تفرض على أساسها ضريبة التحسين وفقاً لأحكام المادتين (211) و (212) من هذا القانون على ان لا تزيد النسب على (25) خمس وعشرين بالمائة من الزيادة على قيمة العقار).

وعليه يفهم من النص أنه أن ضريبة التحسين تفرض إذا ارتفعت بسبب

الاستملاك قيمة عقار واقع ضمن مناطق تنظيم المجالس البلدية وذلك لخروجه بنتيجة الاستملاك إلى الطريق أو بتوسيع الطريق الذي يقع عليه أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي يقع عليه بأي صورة من الصور يتقاضى المجلس البلدي من مالك العقار ضريبة تحسين لا تزيد على ربع مقدار ارتفاع قيمته⁽¹⁾.

وعليه تتمثل الواقعة المنشئة لضريبة التحسين في ارتفاع قيمة عقار مستملك

واقع ضمن منطقة تنظيم المجلس البلدي لخروجه بسبب الاستملاك إلى وجه الطريق أو

(1) أسامة الحناينة، وفصل شطناوي، وسليم حتاملة، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد 3، 2015، ص1061.

بتوسيع الطريق الذي يقع عليه أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي يقع عليه بأي صورة من الصور⁽¹⁾. لهذا لا يمكن فرض ضريبة التحسين على جميع العقارات المجاورة التي ارتفعت قيمتها بسبب الاستملاك⁽²⁾.

وعلى ذلك، قضت محكمة التمييز الأردنية الموقرة بأنه: (1. إن المادة (24) من قانون الاستملاك قد أجازت للمجالس البلدية المطالبة بضريبة التحسين إذا كانت الأرض المستفيدة ضمن منطقة تنظيمها في قرية الفحيص فبضوء تنظيم قرار محكمة العدل العليا رقم 96/363 تاريخ 1997/3/16 خارجة عن منطقة تنظيم الأمانة)⁽³⁾.

وكذلك قضت محكمة التمييز الأردنية الموقرة بأنه: (إذا تضمن قرار مجلس أمانة عمان المنشور بعدد الجريدة الرسمية، تغيير استعمال قطعة الأرض العائدة للمميز تجاري محلي، كان يؤدي إلى تحسين هذه القطعة وزيادة في قيمتها فان فرض عوائد التنظيم وعوائد التحسين وضرائب التحسين يتفق وأحكام القانون، وأما ادعاء المميز بالمادتين 47 + 48 من قانون تنظيم المدن والقرى هما الواجب تطبيق أحكامها على وقائع الدعوى فان ذلك يخالف الواقع والقانون لان أحكام هاتين المادتين تتعلق بالتعويض من جراء رفض الترخيص ومنح الترخيص من جراء القرار التنظيمي)⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بمفهوم ضريبة التحسين، فقد نصت المادة (33) من قانون الاستملاك اللبناني على أنه: (إذا كان القيام بالأشغال المنوي إجراؤها يؤدي إلى ارتفاع قيمة القطعة غير المستملكة من العقار تجري المقاصة ضمن الحدود والشروط المبينة في المادة (5) بين بدل الاستملاك وقيمة التحسين الذي حصل على هذا الوجه)⁽⁵⁾.

وإذا كانت أحكام قانون الملكية العقارية الأردني الخاصة بالاستملاك؛ تجيز للإدارة اقتطاع نسبة معينة من الأرض مجاناً بلا تعويض سواء تم احتساب هذه النسبة

(1) ماهر الجبوري، ومحمد المعاقبة، إعلان النفع العام في عملية الاستملاك ورقابة القضاء عليه (دراسة مقارنة)، الأردن، فرنسا، (مصر)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 44، العدد 3، 2017، ص92.

(2) غالب محمد القرالة، شرح قانون الاستملاك الأردني، مرجع سابق، ص109.

(3) تمييز حقوق رقم 2000/1807، تاريخ 2000/11/29، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

(4) تمييز حقوق رقم 2004/3083، تاريخ 2005/2/8، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

(5) موريس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، مرجع سابق، ص975.

من مساحة الأرض أم من الأرض المستملكة، فيبرز تساؤل مهم حول دستورية هذا الاقتطاع المجاني؟.

لاشك أن المادة (11) من الدستور الأردني لعام (1952) وتعديلاته؛ نصت صراحة على أن يكون الاستملاك مقابل تعويض عادل، فقد تطلبت وفق ذلك صفة العدالة في التعويض الذي يدفع لأصحاب العقارات المستملكة. لكنها أحالت إلى القانون لبيان هذا التعويض فقط، وبذا من المفروض أن يقتصر دور المشرع في القانون على بيان الأسس التي يعد التعويض المحدد بمقتضاها عادلاً⁽¹⁾.

وعليه فإن المشرع الأردني قد تجاوز في هذا الاقتطاع المجاني الحدود التي رسمها له الدستور، فالمطلوب من القانون أن يعين التعويض العادل فقط، وصياغة المادة (11) من الدستور لعام (1952) دالة في معناها ومضمونها (لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة وفي مقابل تعويض عادل حسبما يعين في القانون)⁽²⁾.

ويرى الدكتور علي خطار شطناوي بأن إعفاء العقار المستملك من دفع ضريبة التحسين المنصوص عليها في المادة (24) من قانون الاستملاك يجعل التعويض المقرر لأصحاب العقارات التي اقتطعت نسبة معينة مجاناً تعويضاً عادلاً، وينفي أية شبهة أو تساؤل حول دستورية هذا الاقتطاع المجاني⁽³⁾.

المطلب الثاني: شروط فرض ضريبة التحسين

نصت المادة (211) من قانون الملكية العقارية الأردني على أنه: (يشترط لفرض ضريبة التحسين تحقق ما يلي:

أ. أن يكون المجلس البلدي قد فرض ضريبة التحسين وبلغ قراره بضرها للمالكين بنشر إعلان فرض ضريبة التحسين خلال سنة واحدة من تاريخ تنفيذ الطريق، التي زادت قيمة العقار بسبب تنفيذها.

(1) علي خطار شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك في الأردن، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد الرابع، العدد الأول، 1999، ص69-70.

(2) ماهر الجبوري وآخر، إعلان النفع العام في عملية الإستملاك ورقابة القضاء عليه، مرجع سابق، ص95.

(3) علي خطار شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص70.

- ب. أن يكون المجلس البلدي مكلفاً بدفع التعويض عن العقارات التي استمكت لأغراض مشروع إنشاء الطريق كلها أو بعضها.
- ج. أن يجري التقاص بين التعويض المقرر لمالك العقار، في حال كان عقاره مشمولاً بالاستملاك، وضريبة التحسين المفروضة عليه.
- د. أن لا يزيد مجموع ما يفرض لضريبة التحسين على مجموع التعويضات المقرر دفعها لمالكي العقارات المستمكة.
- هـ. أن لا تفرض ضريبة التحسين على من استملك (4/1) ربع مساحة عقاره دون تعويض. أما إذا كان الجزء المستملك منه أقل من (4/1) ربع مساحة العقار فلا يجوز أن تزيد ضريبة التحسين المستوفاة منه على الفرق بين قيمة (4/1) ربع مساحة العقار وقيمة الجزء المستملك).
- وعليه يشترط لفرض ضريبة التحسين توافر عدة شروط حددها القانون صراحةً، هي :-

- الشرط الأول: أن يكون المجلس البلدي قد فرض ضريبة التحسين وقام بتبليغها للمالك خلال سنة واحدة من تاريخ إنجاز الطريق الذي ارتفعت قيمة العقار بسببها⁽¹⁾.

ولكن هذه الأحكام التشريعية برأئي الباحثة غير دستورية لمخالفتها لأحكام المادة (111) من الدستور الأردني لعام 1952 التي تنص على أنه : ((لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بايها أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزنة المالية مقابل ما تقوم به دوائر الحكومة من الخدمات للأفراد أو مقابل انتفاعهم بأموال الدولة.... الخ)). وعلى أساس من ذلك، قضت محكمة التمييز الأردنية بأنه: (استقر اجتهاد محكمة التمييز على أن عبء إثبات صحة المطالبة يقع على عاتق الجهة المدعى عليها، وعليه فإن عدم إثبات المدعى عليها بأنها كانت مكلفة بدفع التعويض عن الجزء المتملك من عقار المدعي أو إن الجزء المستملك أقل من الربع القانوني وإنها قامت بتبليغ المدعي

(1) راجع تفصيلاً: غالب محمد القرارة، شرح قانون الاستملاك الأردني، مرجع سابق، ص110 وما بعدها.

(المالك) قرار فرض ضريبة التحسين خلال سنة من تاريخ انجاز الطريق، يجعل من الحكم بمنعها من مطالبة المدعي بضريبة التحسين وفتقات التعبيد والترهيت موافقاً للقانون⁽¹⁾.
وتتمنى أن لا يتردد القضاء الأردني في تقرير عدم دستورية الأحكام السابقة فيما لو أثرت أمامه.

- الشرط الثاني: أن يكون المجلس البلدي مكلفاً بدفع التعويض عن كل أو بعض العقارات التي استمكت من أجل الطريق. وأن يجري التفاوض بين التعويض وضريبة التحسين المستحقة على أي مالك⁽²⁾.

وعليه لا تفرض ضريبة التحسين إذا لم يكن المجلس البلدي ملزماً بدفع التعويض عن كل أو بعض العقارات التي استمكت من أجل الطريق⁽³⁾.

- الشرط الثالث: أن لا يزيد مجموع ما يفرض من أجل ضريبة التحسين على مجموع التعويض المقرر دفعه عن العقارات المستمكة⁽⁴⁾.
وعليه لا يجوز للمجلس البلدي أن ينتهز فرصة ارتفاع قيمة العقارات بنتيجة الاستملاك لفرض ضريبة تحسين تكون حصيلتها المالية أضعاف قيمة التعويض الواجب دفعه⁽⁵⁾.

- الشرط الرابع: لا يجوز أن تفرض ضريبة التحسين على من استملك ربع مساحة عقاره دون تعويض، أما إذا كان الجزء المستملك أقل من ربع مساحة العقار فلا يجوز أن تتجاوز ضريبة التحسين المستوفاة الفرق بين قيمة مساحة ربع العقار وقيمة الجزء المستملك⁽¹⁾.

(1) تمييز حقوق رقم 1992/442، تاريخ 1992/7/27، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

(2) علي خطار شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص71؛ غالب محمد القرالة، شرح قانون الاستملاك الأردني، مرجع سابق، ص111.

(3) أسامة الحناينة وآخرون، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص1063.

(4) ماهر الجبوري وآخر، إعلان النفع العام في عملية الإستملاك ورقابة القضاء عليه، مرجع سابق، ص97.

(5) علي خطار شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص72؛ غالب محمد القرالة، شرح قانون الاستملاك الأردني، مرجع سابق، ص111.

(1) أسامة الحناينة وآخرون، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص1064.

هكذا أعضى المشرع صاحب العقار المستملك الذي اقتطع ربعه مجاناً من دفع ضريبة التحسين، لهذا قد يقول البعض أن هذا الإعفاء هو المقابل للاقتطاع المجاني، ويعد التعويض المقرر بالتالي عادلاً⁽¹⁾.

وفي معرض التعليق على ذلك، يضيف الدكتور علي خطار شطناوي أنه⁽²⁾؛ (ونحن من جانبنا لا نتفق مع هذا القول الافتراضي النظري، كما أن ضريبة التحسين غير دستورية، فلا يجوز للمجالس البلدية أن تفرض ضرائب بأي حال من الأحوال، لهذا كان المشرع الأردني في قانون الاستملاك السابق رقم 2 لسنة 1953 أكثر حذراً فأطلق عليها اصطلاح شرفيه).

وتطبيقاً لذلك كله، قضت محكمة التمييز الأردنية الموقرة بأنه: (يستفاد من أحكام المادة (24/أ) من قانون الاستملاك نجد أنها بينت حالات فرض ضريبة التحسين ومقدارها وكيفية فرضها على النحو التالي :

أ. إن تفرض الضريبة بمقدار لا يزيد على ربع مقدار ارتفاع قيمة العقار المشمول بالضريبة وذلك بالشروط التالية :

1. أن يكون المجلس البلدي قد فرض ضريبة التحسين وقام بتبليغها للمالك خلال سنة من تاريخ انجاز الطريق الذي ارتفعت قيمة العقار بسببه .

2. أن يكون المجلس البلدي مكلفاً بدفع التعويض عن كل أو بعض العقارات التي استكملت من اجل الطريق. و إن يجري التقاص بين التعويض و ضريبة التحسين المستحقة على أي مالك.

3. أن لا يزيد مجموع ما يفرض من أجل ضريبة التحسين على مجموع التعويض المقرر دفعة عن العقارات المستملكة.

4. أن لا تفرض ضريبة التحسين على ما أستملك ربع مساحة عقاره دون تعويض. أما إذا كان الجزء المستملك اقل من ربع مساحة العقار فلا يجوز أن تتجاوز

(1) علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص750-ص751.

(2) علي خطار شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص72.

ضريبة التحسين المستوفاة بموجب هذه الفقرة الضرق بين مساحة ربع العقار وقيمة الجزء المستملك⁽¹⁾.

وبياناً ماهية ضريبة التحسين وشروطها، قضت محكمة التمييز الأردنية الموقرة في أحد أحكامها بأنه : (أجازت المادة 1/24 من قانون الاستملاك المؤقت رقم 6 لسنة 1980 والقانون الدائم رقم 12 لسنة 1987 للمجلس البلدي إن يتقاضى ضريبة التحسين إذا ارتفعت بسبب الاستملاك قيمة عقار واقع في منطقة تنظيم المجلس البلدي لخروجه بنتيجة الاستملاك إلى وجه الطريق أو بتوسيع الطريق الذي يقع عليه أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي يقع عليه بنسبة لا تزيد عن ربع مقدار القيمة. شريطة أن يكون المجلس البلدي قد فرض ضريبة التحسين وقام بتبليغها لمالك العقار الذي ارتفعت قيمته بسبب الاستملاك خلال سنة واحدة من تاريخ انجاز الطريق الذي ارتفعت قيمة الاستملاك بسببه. وبناء على ذلك فتكون مطالبة البلدية للمدعي بضريبة التحسين غير قانونية والحكم بمنعها يتفق مع القانون إذا تم تبليغ المالك بعد انقضاء سنة على انجاز الطريق)⁽²⁾.

وبعد بياننا للجوانب القانونية لضريبة التحسين من حيث بيان ماهيتها وأحكام وشروط فرضها، فلا بد من التطرق للجوانب التطبيقية والعملية في ضريبة التحسين وفي المبحث التالي والأخير من هذا البحث.

المبحث الثاني

الجوانب العملية في ضريبة التحسين

إن تناول الجوانب التطبيقية العملية الخاصة بضريبة التحسين الواردة في قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019 في المواد الخاصة بالاستملاك؛ يقتضي منا تناول هذه الجوانب العملية بالتفصيل.

(1) تمييز حقوق رقم 610/1988، تاريخ 1988/6/28، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

(2) تمييز حقوق رقم 618/1988، تاريخ 1988/7/4، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

وذلك سيكون من خلال مطلبين متتاليين هما :-

المطلب الأول: آلية دفع ضريبة التحسين " المقاصة بين التعويض وضريبة التحسين".
المطلب الثاني: عدم فرض ضريبة التحسين على العقار الذي يستملك ربعه دون تعويض .

المطلب الأول: آلية دفع ضريبة التحسين

" المقاصة بين التعويض وضريبة التحسين"

عندما اشترطت المادة (212) من قانون الاستملاك لفرض ضريبة التحسين أن يكون المجلس البلدي مكلفاً بدفع التعويض عن كل أو بعض العقارات التي أستملك من أجل الطريق وأن يجري التقاص بين التعويض وضريبة التحسين المستحقة على أي مالك، فهذا يعني أن الاستملاك لغايات الطرق قد يتجاوز الربع القانوني فيكون فرض هذه الضريبة إضافةً لاقتطاع ربع العقار مجاناً⁽¹⁾، ويأتي المشرع في نفس المادة في الفقرة (هـ) ويعفي المالك الذي أستملك ربع عقاره دون تعويض من دفع ضريبة التحسين فيكون هناك تناقض بنص المادة (212) في الفقرة (ب) والفقرة (هـ)⁽²⁾.

ونصت المادة (4/37) من قانون الاستملاك اللبناني على أنه: (إذا تبين بعد تنفيذ التخطيط ووضع الطريق كلياً أو جزئياً قيد الاستعمال أن ضريبة التحسين التي ستفرض على الجزء الباقي من العقار أقل من قيمة ما ضم منه إلى الأملاك العمومية دون تعويض كان لصاحب العقار أن يطلب من لجنة الاستملاك تحديد الفرق وإلزام الإدارة المستملكة بإعادته إليه)⁽³⁾.

ويتبين من ذلك للباحث أنه على لجنة الاستملاك اعتماد مبدأ المقاصة بين الربع المجاني وقيمة التحسين فيحسم من قيمة ضريبة التحسين قيمة العقار المستملك دون تعويض، فيكون على الإدارة المستملكة إعادة الفرق إلى المالك بعد تحديده من قبل لجنة الاستملاك⁽¹⁾.

(1) ماهر الجبوري وآخر، إعلان النفع العام في عملية الإستملاك ورقابة القضاء عليه، مرجع سابق، ص101.

(2) أسامة الحناينة وآخرون، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص1066.

(3) موريس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، مرجع سابق، ص979.

(1) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص321؛ غالب محمد القرالة، شرح قانون

الاستملاك الأردني، مرجع سابق، ص124.

وعلى ذلك، قضت محكمة التمييز الأردنية الموقرة بأنه: " بالرجوع إلى قانون الاستملاك نصت المادة (4/i/24) ... (أن لا تفرض ضريبة تحسين على من استملك ربع مساحة عقاره دون تعويض أما إذا كان الجزء المستملك أقل من ربع مساحة العقار فلا يجوز أن تتجاوز ضريبة التحسين المستوفاة بموجب هذه الفقرة الفرق بين قيمة مساحة ربع العقار وقيمة الجزء المستملك)، وحيث إن الجهة المدعى عليها استوفت الربع القانوني المجاني من أصل القطعة بموجب بيان تغيير الإفراز رقم 2014/1245 فإنها وبموجب المادة (4/i/24) من قانون الاستملاك لا يجوز فرض عوائد تحسين أو ما يسمى بعوائد التعويض اللوائي وبالتالي فإن مطالبة الجهة المدعى عليها للمدعي بالمبلغ المدعى به يكون مخالفاً للقانون (وإثراءً بلا سبب)"⁽¹⁾.

كما قضت ذات المحكمة بأنه: (وبالرجوع إلى عبارة إجراء التقاص بين التعويض وضريبة التحسين المشار إليها نجد إن المقصود فيها تحديد مجموع الضريبة التي تستحق على أصحاب العقارات المشمولة بالتحسين بالفرق بين مجموع التعويض الذي دفع إلى أصحاب العقارات بين مجموع الضريبة المفروضة لأن القول بغير ذلك يجعل التعويض شرطاً لفرض ضريبة التحسين مع إن هذا يخالف ما قصده المشرع صراحة في الفقرة الرابعة من المادة 24 حين أوجبت عدم فرض ضريبة التحسين على من أستملك ربع عقاره بدون تعويض وفرضها على من أستملك من عقاره اقل من الربع بدون تعويض وبين في هذه الفقرة الطريقة التي تفرض فيها الضريبة في مثل هذه الحالة، مما تقدم يتضح أن من أستملك ربع عقاره بدون تعويض أو ما زاد عن الربع مع دفع التعويض لا تفرض عليه ضريبة التحسين)⁽²⁾.

ومبدأ المقاصة بين قيمة التحسين وتعويض الاستملاك اعتمده القانون الفرنسي منذ سنة 1845 في قانون الاستملاك الصادر في 1845/5/3، وهو ما نص عليه قانون

(1) تمييز حقوق رقم 2019/1667، تاريخ 2019/10/7، هيئة عادية، منشورات مركز عدالة.

(2) تمييز حقوق رقم 1988/610، تاريخ 1988/6/28، هيئة خماسية، منشورات مركز عدالة.

الاستملاك الفرنسي الحالي في المادة (art-L 13-12)⁽¹⁾، ونصت كذلك المادة (c.Exp-L 13-10) من قانون الاستملاك الفرنسي الحالي على حق صاحب العقار بطلب الاستملاك الكامل إذا أصبح الجزء الباقي من العقار غير صالح للاستعمال، وبهذه الحالة يستحق المالك التعويض عن كامل العقار دون اقتطاع أي جزء مجاني في القانون الفرنسي⁽²⁾.

كذلك يلاحظ الباحث أن قانون الاستملاك اللبناني في المادة 37 لم يلتزم بنص المادة 15 من الدستور اللبناني والتي تنص على أنه: (الملكية في حمي القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً)⁽³⁾.

وبذلك يكون اقتطاع الربع المجاني غير دستوري في القانون اللبناني كذلك، لعدم التزام المادة 37 التي أجازته بأحكام الدستور اللبناني الذي أكد على عدم نزع ملكية أحد إلا للمنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون⁽⁴⁾، وأنه لا بد من تعويض صاحب العقار المستملك تعويضاً عادلاً وهو الذي لم يلتزم به قانون الاستملاك اللبناني عندما أجاز اقتطاع ربع العقار المستملك لغايات الطرق دون حصول صاحبه على التعويض⁽⁵⁾.

المطلب الثاني: عدم فرض ضريبة التحسين على العقار

الذي يستملك ربهه دون تعويض

استثنى قانون الاستملاك من دفع ضريبة التحسين من أستملك ربع عقاره دون تعويض، أما إذا كان الجزء المستملك أقل من ربع مساحة العقار فلا يجوز أن تتجاوز ضريبة التحسين المستوفاة بموجب هذه الفقرة الفرق بين قيمة مساحة ربع العقار وقيمة الجزء المستملك⁽¹⁾.

(1) ماهر الجبوري وآخر، إعلان النفع العام في عملية الإستملاك ورقابة القضاء عليه، مرجع سابق، ص103.

(2) أسامة الحناينة وآخرون، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص1058.

(3) موريس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، مرجع سابق، ص979.

(4) مياده علي حرب، الرقابة القضائية على قرارات الإستملاك في الأردن، مرجع سابق، ص56.

(5) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص322.

(1) المادة 211/هـ من قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019 وتعديلاته.

ويلاحظ الباحث أن نص هذه المادة المتعلقة بفرض ضريبة التحسين مجحف بحق مالك العقار الذي يستملك جزء منه مجاناً ويفرض عليه كذلك دفع ضريبة تحسين، حيث يكون المالك قد خسر ما دون ربع عقاره مجاناً، وإذا لم يصل الاقتطاع للربع المجاني فإن المالك مجبراً بدفع هذه الضريبة للمجلس البلدي الذي يقع العقار ضمن حدوده، إضافة إلى هذه الضريبة غير دستورية لمخالفتها لنص المادة (111) من الدستور الأردني لعام 1952 والتي تنص بأنه: (لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون ولا تدخل في بابها أنواع الأجور التي تتقاضاها الخزانة مقابل ما تقدم به من دوائر الحكومة من خدمات الأفراد أو مقابل انتفاعهم بأموال الدولة)⁽¹⁾.

ويتبين من دراستنا لموضوع الربع المجاني (القانوني) والذي يقتطع من العقار المستملك لغايات الطرق وغيرها أن نص المادة (211) من قانون الملكية العقارية الأردني، والتي تجيزه تناقض وأحكام الدستور الأردني الحالي 1952 في مادته الحادية عشر والتي اشترطت أن لا يستملك ملك أحد إلا منفعة العامة ومقابل تعويض عادل. ولم تستثنى من دفع التعويض أي نوع من أنواع الاستملاك، ويتبين لنا كذلك عدم دستورية فرض ضريبة التحسين لمخالفتها لنص المادة (111) من الدستور الأردني والتي تشترط أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون.

أما التشريع اللبناني: فإن الأمر مشابه إلى حد كبير للتشريع الأردني فيما يتعلق باقتطاع الربع المجاني، حيث نصت المادة (37) من القانون رقم (91/58) على أنه:)

1. تضم إلى الأملاك العمومية العقارات أو أجزاءها الداخلة في نطاق تخطيط إنشاء الطرق والمساحات العامة أو تعديلها أو توسيعها.

2. يفترض مبدئياً أن تلحق الأجزاء الباقية من العقارات المصابة بالتخطيط تحسين في قيمتها، فإذا كانت مساحة الجزء المصاب أقل من ربع مساحة العقار ضمت إلى الأملاك العمومية دون تعويض باستثناء التعويض المتوجب عن المغروسات

(1) المادة 111 من الدستور الأردني الحالي لسنة 1952 وتعديلاته.

والأبنية والإنشاءات، أما إذا زادت عن ريع مساحة العقار فتحدد قيمة الزائد على أساس السعر الرائج بتاريخ صدور قرار لجنة التخمين البدائية .

3. لا يجوز تملك الربع القانوني دون تعويض إلا مرة واحدة مهما تكررت التخطيطات ويتخذ أساساً لحساب الربع مساحة العقار قبل أن يصاب بأول تخطيط⁽¹⁾.

وبرر حكم مجلس الشورى اللبناني اقتطاع الربع المجاني بفكرة العدالة والمساواة بين الإدارة المستلمة وأصحاب العقارات لأن إنشاء الطرق وتوسيعها يسهل المواصلات وتحسن المنطقة التي تم تخطيط الطرق فيها، وان هذا الاستملاك يؤدي إلى ارتفاع قيمة العقارات وأن هذا الاستملاك يعتبر مساهمة من أصحاب العقارات بجزء من عقاراتهم لقاء التحسين وارتفاع الأسعار⁽²⁾.

وان المرجع المختص بالنظر بوجوب الربع القانوني في قانون الاستملاك اللبناني هو لجان الاستملاك، حيث نصت المادة (21) منه بأنه: (يدخل في اختصاص لجان الاستملاك: تحديد جميع التعويضات المترتبة بسبب الاستملاك)⁽³⁾.

وكما عرفنا فإن قاعدة الربع القانوني لا تطبق إلا في حالة استملاك الطرق وذلك حسب نص المادة (37) سالف الذكر، ولا تطبق هذه القاعدة في حالة استملاك كامل العقار لسقوط مبرر هذه القاعدة، وبالتالي يكون من حق المالك المطالبة بالتعويض عن كامل مساحة العقار⁽¹⁾.

وبهذا تجد الباحثة أنه يستحق صاحب العقار الذي أستمك كامل مساحته التعويض عنه دون اقتطاع أي جزء مجاني منه، وهذا حسب الاجتهاد القضائي دون النص عليه في قانون الاستملاك اللبناني حيث يختلف عنه في قانون الاستملاك الأردني الذي

(1) المادة 37 من قانون الاستملاك اللبناني رقم (1991/58) .

(2) حكم مجلس الشورى اللبناني رقم 370 تاريخ 1960/12/23، مشار إليه في : خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص320.

(3) المادة 21 من قانون الاستملاك اللبناني رقم (1991/58) .

(1) خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص320.

نص عليه مباشرة في قانون الاستملاك وكان أكثر تفصيلاً من قانون الاستملاك اللبناني بهذه المسألة .

وبذلك، فإن ضريبة التحسين لا تعد مقابلًا عادلاً للاقتطاع المجاني (الربع القانوني) لسببين هما :-

- أولهما: عدم العمومية؛ إذ لا تطبق في جميع حالات الاستملاك، فتطبق إذا كان المستملك هو المجلس البلدي فقط شريطة أن يكون الاستملاك لغايات إنشاء أو توسيع الطرق، وعليه لا يمكن فرض ضريبة تحسين إذا كان المستملك إحدى الوزارات المركزية أو الدوائر التابعة لها أو إحدى المؤسسات العامة وأياً كانت الغاية من الاستملاك، كما تبرز عدم العمومية أيضاً في أن هذه الضريبة لا تطبق في جميع حالات ارتفاع قيمة العقارات نتيجة الاستملاك، بل يجب أن يكون السبب في هذا الارتفاع هو خروج العقار إلى وجه الطريق أو بتوسيع الطريق الذي يقع عليه أو بسبب ازدياد مساحة وجه الطريق الذي يقع عليه بأي صورة من الصور⁽¹⁾.

- ثانيهما: عدم العدالة؛ فقد ترك المشرع فرض ضريبة التحسين لتقدير المجالس البلدية، وبذلك يمكن أن يرضها على البعض دون البعض الآخر، وعليه قد تفرض ضريبة التحسين على بعض أصحاب العقارات إذا قرر المجلس البلدي في وحدتهم المحلية فرض هذه الضريبة، لهذا يعد هذا الموقف إخلالاً بمبدأ المساواة أمام الأعباء والتكاليف العامة⁽¹⁾.

وعليه يمكننا القول بأن ضريبة التحسين تتنافى مع مبادئ العمومية والمساواة اللذين يجب أن تتصف بهما أي ضريبة، ناهيك عن مخالفتها لصريح نص المادة (111) من الدستور الأردني.

(1) أسامة الحناينة وآخرون، نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، مرجع سابق، ص1064.

(1) علي خاطر شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك، مرجع سابق، ص73.

الخاتمة

خلاصة القول أن الاستملاك يعد من الاستثناءات التي ترد على القواعد القانونية لحماية حق الملكية وهو من الامتيازات التي منحت للإدارة من أجل تسيير المرافق العامة عن طريق إيجاد العقار المناسب لهذا الغرض.

ويعرف الاستملاك بأنه: (نزع ملكية عقار مملوك ملكية خاصة جبراً عن صاحبه للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل).

وتبين للباحث من خلال دراسته لموضوع الربع المجاني (القانوني) والذي يقتطع من العقار المستملك لغايات الطرق أو الاسكانات الحكومية أن نص المادة (210) من قانون الملكية العقارية الأردني التي تجيزه تتناقض وأحكام الدستور الأردني الحالي في مادته الحادية عشرة، والتي اشترطت أن لا يستملك ملك أحد إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل ولم تستثني من دفع التعويض أي نوع من أنواع الاستملاك .

وتبين لنا كذلك عدم دستورية فرض ضريبة التحسين في المادة (210) من قانون الملكية العقارية الأردني التي يقوم بدفعها صاحب العقار الذي تزيد قيمة عقاره نتيجة للاستملاك، وذلك لمخالفتها لنص المادة (111) من الدستور الأردني الحالي والتي تشترط أن لا تفرض ضريبة أو رسم إلا بقانون، كما أنها تتنافى مع مبدأي العمومية والمساواة اللذين يجب أن تتصف بهما أي ضريبة.

فعندما اشترطت المادة (212) من قانون الاستملاك لفرض ضريبة التحسين أن يكون المجلس البلدي مكلفاً بدفع التعويض عن كل أو بعض العقارات التي أستملك من أجل الطريق وأن يجري التقاص بين التعويض وضريبة التحسين المستحقة على أي مالك، فهذا يعني أن الاستملاك لغايات الطرق قد يتجاوز الربع القانوني فيكون فرض هذه الضريبة إضافة لاقتطاع ربع العقار مجاناً. ويأتي المشرع في نفس المادة في الفقرة (هـ) ويعفي المالك الذي أستملك ربع عقاره دون تعويض من دفع ضريبة التحسين فيكون هناك تناقض بنص المادة (212) في الفقرة (ب) والفقرة (هـ).

لذلك توصي الباحثة بضرورة أن يقوم المشرع الأردني بتعديل قانون الملكية العقارية الأردني خصوصاً المادتين (210، 211) منه، وإلغاء الإجحاف بحق مالك العقار الذي يستملك جزء منه مجاناً ويفرض عليه كذلك دفع ضريبة تحسين، حيث يكون المالك قد خسر ما دون ربع عقاره مجاناً، وإذا لم يصل الاقتطاع للربع المجاني فإن المالك مجبراً بدفع هذه الضريبة للمجلس البلدي الذي يقع العقار ضمن حدوده. إضافة إلى أن هذه الضريبة غير دستورية لمخالفتها لنص المادة (111) من الدستور الأردني لعام 1952 وتعديلاته.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب القانونية.

1. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار المسيرة، عمان، 1997.
2. خالد الزعبي، القرار الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993.
3. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط6، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1991.
4. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
5. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثامن، القيود الواردة على حق الملكية، دار الحلبي، بيروت، 1998.
6. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، 2003.
7. غالب محمد القرالة، شرح قانون الاستملاك الأردني المقارن، المؤلف، عمان، 1993.
8. موريس نخلة، قانون الاستملاك المنقح، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1997.

ثانياً: الرسائل الجامعية.

1. خالد الخريشا، الرقابة القضائية على قرارات الاستملاك في القانون الأردني "دراسة مقارنة مع القانون الفرنسي والمصري واللبناني"، رسالة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، 2007.
2. مياده علي حرب، الرقابة القضائية على قرارات الإستملاك في الأردن، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2014.

ثالثاً: أبحاث في دوريات.

1. أسامة الحناينة، وفيصل شطناوي، وسليم حتاملة، نزح الملكية الخاصة للمنفعة العامة في التشريع الأردني، بحث منشور في مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 42، العدد 3، 2015.
2. علي خطار شطناوي، عدم كفاية إقامة مشروعية قرارات الاستملاك في الأردن، مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد الرابع، العدد الأول، 1999.
3. ماهر الجبوري، ومحمد المعاقبة، إعلان النفع العام في عملية الاستملاك ورقابة القضاء عليه (دراسة مقارنة: الأردن، فرنسا، مصر)، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 44، العدد 3، 2017.

رابعاً: القوانين والأحكام القضائية.

1. الدستور الأردني الحالي لعام 1952 وتعديلاته.
2. قانون الملكية العقارية الأردني رقم 13 لسنة 2019.
3. قانون الاستملاك اللبناني رقم 58 لسنة 1991 وتعديلاته.
4. مجموعة من المبادئ القانونية لحكمة العدل العليا الأردنية السابقة.
5. مجموعة من المبادئ القانونية لحكمة التمييز الأردنية الموقرة.

