

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لتسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

| | |
|--------------|------------|
| رقم التبليغ: | ١٧٩٦ |
| بتاريخ: | ٢٠١٧/١١/٢٢ |

١٢٢/٢/٧٨

ملف رقم :

السيد اللواء مهندس / رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر

خية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتبكم المنتهية بالكتاب المؤرخ ٢٠١٦/١١/١، الموجهة إلى إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدني، بطلب الرأى بخصوص مدى قانونية الملاحظة التي أسفر عنها فحص الجهاز المركزي للمحاسبات لحسابات العملاء والإيرادات بالهيئة.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر رخصت فى تواريخ مختلفة لبعض الشركات بالانتفاع ببعض الأراضى الفضاء بعدد من الموانئ التابعة للهيئة، بما فى ذلك البناء عليها، لقاء مقابل انتفاع سنوى، تم حسابه على أساس فئة مقابل الانتفاع المحددة للأراضى الفضاء بموجب قرار وزير النقل رقم (٧٣) لسنة ٢٠٠٣ بشأن تحديد مقابل الانتفاع بالأراضى والمخازن المغلقة والجمالونات المغطاة وحجرات محطات الركاب والمجمعات الإدارية بالموانئ المصرية، المعدل بقرار وزير النقل رقم (١٤٢) لسنة ٢٠٠٣. ولدى فحص إدارة مراقبة حسابات النقل البحرى بالجهاز المركزى للمحاسبات حسابات العملاء والإيرادات بالهيئة، لاحظت أنه تمت محاسبة عملاء الهيئة المرخص لهم بالبناء على أراضىها داخل الموانئ التابعة لها بفئات مقابل الانتفاع بالأراضى الفضاء، وليس بفئات مقابل الانتفاع بالمبانى، بالمخالفة لقرار وزير النقل رقم (٧٣) لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه، على أساس أن فئات مقابل الانتفاع بالمبانى المنصوص عليها فى هذا القرار وردت على سبيل العموم، فيتم تطبيقها على المبانى، سواء المقامة من الهيئة، أو التى يقيمها المرخص له، مما ترتب عليه عدم قيد وتحصيل مبالغ مالية خلال الفترة من تاريخ صدور تلك التراخيص حتى ٢٠١٠/٦/٣٠، بلغ ما أمكن حصره منها مبلغ (٤٣,٠٢٧) مليون جنيه تقريباً، وخلص الجهاز



إلى طلب اتخاذ الإجراءات اللازمة لحساب تلك الفروق وتحصيلها من العملاء، وتحديد المسؤولية في هذا الشأن، حفاظاً على أموال الهيئة.

وبدراسة المختصين بالهيئة تلك الملاحظة، خلص الرأي إلى عدم صحتها، على أساس أن قرار وزير النقل المشار إليه يتضمن تحديد مقابل الانتفاع للأراضي والمباني التابعة للهيئة، وأنه ليس من شأن الترخيص الممنوح للعميل بإنشاء مبنى، أو إقامة مشروع، طبقاً لنصوصه، أيلولة ملكية ما يتم بناؤه إلى الهيئة، وهو ما تطبقه الهيئة منذ إنشائها، وأنه لا يُتصور محاسبة المباني التي يُنشئها العميل بمقابل الانتفاع ذاته المقرر للمباني التي تُنشئها الهيئة، وأن مقابل الانتفاع بالأراضي الفضاء بلغ (٥٥) جنيهاً للمتر المربع سنوياً في العام المالي ٢٠٠٩/٢٠١٠، إذ إن الهيئة لا تُطبق الحد الأدنى لفئات مقابل الانتفاع المنصوص عليها في قرار وزير النقل رقم (٧٣) لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه، إلا بالنسبة لشركات القطاع العام؛ لذلك طلبتم رأي إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدني في هذا الموضوع، والتي أحالته إلى اللجنة الثالثة من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة لأهميته، والتي قررت إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، لما أنسته فيه من أهمية.

وُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٨ من نوفمبر عام ٢٠١٧م، الموافق ١٩ من صفر عام ١٤٣٩هـ؛ برئاسة السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة - رئيس قسم التشريع، بوصف سيادته أقدس أعضاء الجمعية الحاضرين، بالنظر إلى سفر السيد الأستاذ المستشار/ النائب الأول لرئيس مجلس الدولة- رئيس الجمعية العمومية في مهمة رسمية خارج البلاد؛ فتبين لها أن المادة (١٤٧) من القانون المدني تنص على أن: "١- العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يُقررها القانون..."، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية..."، وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢١٧) لسنة ١٩٧٨ بإنشاء الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر، والمعدل بقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٦٠) لسنة ١٩٩٩، تنص على أن: "تُنشأ هيئة عامة تُسمى "الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر" مركزها مدينة السويس وتكون لها الشخصية الاعتبارية..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تختص الهيئة دون غيرها بإدارة موانئ البحر الأحمر طبقاً للسياسة العامة الموضوعة لموانئ الجمهورية وذلك بما يكفل حسن سير العمل وانتظامه والارتفاع بمستواه إلى أقصى درجة من الكفاية بالنسبة لكافة أوجه النشاط. وللهيئة على الأخص بالنسبة للموانئ التي تتولى إدارتها ما يلي: (أ) ... (ب) إنشاء وإدارة واستغلال المخازن والمستودعات والساحات داخل الموانئ والملاحق المقررة خارجها.



ويجوز للهيئة الترخيص لأي جهة من الجهات بإنشاء الساحات والمخازن لأغراض خاصة داخل حدود الموانئ. ويصدر الترخيص لهذه الجهات بقرار من رئيس مجلس الإدارة فى حدود الخطة الإنشائية العامة للميناء. (ج) "...، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "لا يجوز لأية منشأة أو شركة أو فرد العمل داخل الموانئ التى تديرها الهيئة إلا بترخيص منها ويصدر بتنظيم وتحديد إجراءات الترخيص قرار من وزير النقل بناء على اقتراح مجلس إدارة الهيئة".

كما تبين لها، أن المادة الأولى من قرار وزير النقل رقم (٧٣) لسنة ٢٠٠٣ بشأن تحديد مقابل الانتفاع بالأراضي والمخازن المغلقة والجمالونات المغطاة وحجرات محطات الركاب والمجمعات الإدارية بالموانئ المصرية، والمستبدلة بقرار وزير النقل رقم (١٤٢) لسنة ٢٠٠٣، والمُلغى بقرار وزير النقل رقم (٨٠٠) لسنة ٢٠١٦ بإصدار لائحة تنظيم مزاوله الأنشطة والأعمال المرتبطة بالنقل البحرى، تنص على أن: "يحدد مقابل الانتفاع بالأراضي والمخازن المغلقة والجمالونات المغطاة وحجرات محطات الركاب البحرية والمجمعات الإدارية بالموانئ المصرية، كالاتي:

- ١- الأراضي والساحات الفضاء داخل أسوار الميناء وخارجها: الشركات الأجنبية: (٢٤) دولارًا أمريكيًا للمتر المربع سنويًا. للأفراد المصريين والهيئات والشركات المصرية التى تتمتع بالجنسية المصرية بمقتضى قوانين إنشائها: (١٥) جنيهاً سنويًا للمتر المربع. ٢- المخازن المغلقة والجمالونات المغطاة داخل أسوار الميناء أو خارجها: الشركات الأجنبية: (٦٠) دولارًا أمريكيًا للمتر المربع سنويًا. للأفراد المصريين والهيئات والشركات المصرية التى تتمتع بالجنسية المصرية بمقتضى قوانين إنشائها: (٣٦) جنيهاً مصريًا للمتر المربع سنويًا.
- ٣- المساحات داخل محطة الركاب والمجمعات الإدارية والمحلات المملوكة لهيئات الموانئ طبقًا للمقابل الآتى أو بالمزايدة: الشركات الأجنبية: (٦٠) دولارًا أمريكيًا للمتر المربع سنويًا. للأفراد المصريين والهيئات والشركات المصرية التى تتمتع بالجنسية المصرية بمقتضى قوانين إنشائها: (٣٦) جنيهاً مصريًا للمتر المربع سنويًا.
- ٤- مقابل الانتفاع بالمواشير: ... ٥- مع مراعاة النقاط التالية: ١- ... ٢- ... ٣- تصدر التراخيص الخاصة بتخصيص الأراضي الفضاء أو المخازن أو السقائف أو المحلات وحجرات محطات الركاب البحرية والمجمعات المملوكة لهيئات الموانئ لمدة (سنة قابلة للتجديد)، ... ٤- ... ٥- ... ٦- ... ٧- أ- احتساب مقابل الانتفاع بالنسبة لما تم الترخيص به بغرض البناء يتم على أساس مساحة المبنى، وفى حالة زيادة عدد الأدوار عن دور واحد (أرضى) يتم حساب مقابل الانتفاع عن مساحة كل دور. ٧- ب- يتم محاسبة المرخص لهم عن الأدوار الزائدة عن الدور الأرضى اعتباراً من تاريخ إقامة أى دور زيادة. ٨- "...، وأن المادة الثانية منه تنص على أن: "يُعتبر هذا المقابل المُوحد الوارد بهذا القرار هو الحد الأدنى للتعامل مع مستغلى الأراضي والمخازن المغلقة والجمالونات المغطاة والمباني داخل هيئات الموانئ".



واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أن الترخيص بالانتفاع بجزء من المال العام بما يتفق والغرض الأصلي الذى خُصص من أجله هذا المال يتم من الجهة الإدارية المنوط بها الإشراف على المال العام، ويصطبغ الترخيص فى هذه الحالة بصبغة العقد الإداري وتحكمه الشروط الواردة فيه والقواعد القانونية التى تنظم هذا النوع من الانتفاع، وهى ترتب للمنتفع على المال العام حقوقًا تختلف فى مداها، وقوتها بحسب طبيعة الانتفاع وطبيعة المال المقرر عليه، وتتسم بطابع من الاستقرار فى نطاق المدة المحددة للترخيص، وتلتزم الإدارة احترام حقوق المرخص له بالانتفاع، بشرط أن يقوم المنتفع بالالتزامات المقررة على عاتقه، فالحاصل أن الشروط الواردة بالترخيص هى التى تحكم العلاقة بين طرفيه.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - على نحو ما استقر عليه إفتاؤها - أن المشرع استن أصلًا من أصول القانون ينطبق فى العقود المدنية والإدارية على حدٍ سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقرها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حُسن النية.

كما استظهرت مما تقدم، أنه بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم (٢١٧) لسنة ١٩٧٨ المشار إليه تم إنشاء الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر، والتى تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وتتولى إدارة موانئ البحر الأحمر طبقًا للسياسة العامة الموضوعة لموانئ الجمهورية. وأجاز لها هذا القرار إنشاء وإدارة واستغلال المخازن والمستودعات والساحات داخل الموانئ التى تتولى إدارتها والملاحق المقررة خارجها، كما أجاز لها أن تُرخص لأية جهة من الجهات بإنشاء الساحات والمخازن لأغراض خاصة داخل حدود هذه الموانئ، على أن يصدر الترخيص لهذه الجهات بقرار من رئيس مجلس الإدارة فى حدود الخطة الإنشائية العامة للميناء، وحظر قرار رئيس الجمهورية آنف الذكر على أية منشأة، أو شركة، أو فرد العمل داخل الموانئ التى تديرها الهيئة إلا بترخيص منها، وناط بوزير النقل إصدار قرار بتنظيم، وتحديد إجراءات الترخيص، بناء على اقتراح مجلس إدارة الهيئة.

ولما كان الثابت من استعراض التراخيص الصادرة عن الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر، والوارد صورها رفق كتب الهيئة الموجهة إلى إدارة الفتوى المشار إليها، أن أحدها صادر للشركة المصرية للتوريدات والأشغال البحرية بإشغال قطعة أرض مساحتها (١٥٠) مترًا مربعًا داخل ميناء سفاجا لإقامة مخزن لاستخدامه فى تموين السفن، وذلك لمدة سنة من ٢٠٠٩/٧/١، حتى ٢٠١٠/٦/٣٠، على أن يتجدد الترخيص بعد ذلك لمدة سنة، بحد أقصى ثلاث سنوات، ما لم يُعلن أحد الطرفين رغبته فى عدم التجديد قبل نهاية المدة بشهر على الأقل، وذلك نظير مقابل انتفاع يُدفع فى أول يوليو من كل عام بواقع (٢٧,٥) جنيهًا للمتر المربع



في السنة، وبزيادة تُقدَّر بنسبة (١٠%) سنويًا، واحتفظت هيئة موانئ البحر الأحمر لنفسها بالحق في تعديل الفئات والشروط المنصوص عليها في هذا الترخيص في الوقت المناسب حسب القوانين والقرارات الصادرة في هذا الشأن، كما احتفظت الهيئة لنفسها بالحق في إلغاء هذا الترخيص إذا احتاجت إلى تلك المساحة أو إلى جزء منها، سواء أكان ذلك لأعمال الميناء، أو لأي عمل آخر، أو استجابة لطلب أية جهة حكومية، وذلك بموجب خطاب موصى عليه يرسل للمرخص له قبل طلب إخلاء الأرض المرخص بالانتفاع بها بشهر، ويلتزم المرخص له حالئذ إزالة ما قد يكون عليها من منشآت وذلك بمعرفته وعلى نفقته دون أن يكون له الحق في المطالبة بأي تعويض، كما يلتزم المرخص له بإخلاء المساحة المرخص بالانتفاع بها من كل ما عليها وتسليمها للهيئة فور انتهاء مدة الترخيص، أو إلغائه قبل انتهاء مدته، وإلا كان للهيئة الحق في إخلائها وتسليمها إداريًا بعد مضي أسبوع من تاريخ إنذاره، ولا يكون له حالئذ أن ينازع في قيمة ما أنفقته الهيئة في سبيل الإزالة، مع عدم الإخلال بالتعويضات التي تستحق لها بسبب تقصيره في القيام بإزالة الأشياء التي كان يجب عليه إزالتها، وتضمن هذا الترخيص أيضًا، أن يتم تحرير محضر يُبين فيه حالة الأشغال موضوع الترخيص عند تسليمه للمرخص له، كما يُحرر محضرًا آخر عند إعادته للهيئة يُبين فيه الأعمال التي يجب إجراؤها لإعادة الوضع كما كان عند التسلم، إذا اقتضى الحال ذلك، وعلى المرخص له أن يقوم بالأعمال المطلوبة. هذا في حين صدر ترخيص آخر لشركة أيديا للاستيراد والتصدير والمستلزمات الطبية بشغل مساحة (٤) متر مربع داخل ميناء نويبع بغرض وضع كشك ألوميتال لبيع حقيبة الإسعافات الأولية والمثلث العاكس، وذلك لمدة سنة من ٢٠١٠/٧/١، حتى ٢٠١١/٦/٣٠، وذلك نظير مقابل انتفاع يُدفع في أول يوليو من كل عام بواقع (١٠٠٠) جنيه عن كامل المساحة. وصدر ترخيص ثالث لشركة سيناء للخدمات البحرية بشغل مساحة (٣٠٠) متر مربع بميناء شرم الشيخ لممارسة نشاط الشركة في التوريدات والخدمات البحرية، وذلك لمدة أربعة أشهر من ٢٠٠٢/٣/١، حتى ٢٠٠٢/٦/٣٠، نظير مقابل انتفاع يُدفع في أول يوليو من كل عام بواقع (١٠) جنيهات للمتر المربع في السنة مع اعتبار كسر المتر صحيحًا، وقد تضمن كل من الترخيصين المذكورين أخيرًا الأحكام ذاتها التي تضمنها الترخيص المذكور أولاً، حسبما سبق بيانه.

ومؤدى ذلك، أن المرخص له بموجب التراخيص الثلاثة آنفة الذكر، وما يماثلها من تراخيص صادرة عن الهيئة المذكورة، هو الذي يقيم على نفقته المباني والمنشآت على مساحة الأرض الفضاء المرخص له بالانتفاع بها، وأنه يلتزم إخلاء هذه المساحة من كل ما عليها من مباني أو منشآت، وتسليمها للهيئة فور انتهاء مدة الترخيص، أو إلغائه قبل انتهاء مدته، وإلا كان للهيئة الحق في إخلاء تلك المساحة وتسليمها إداريًا، دون منازعة منه في قيمة ما أنفقته في سبيل الإزالة، ودون أن يكون له الحق في المطالبة بأي تعويض.



وبناء عليه، تكون التراخيص المذكورة، قد وردت على أرض فضاء، يتم تسليمها للمرخص له، وتسلمها منه على الهيئة ذاتها التي تسلمها بها، ومن ثم فإن الصحيح قانوناً هو حساب مقابل الانتفاع بها على أساس أنها أرض فضاء وليست مبانٍ، وهو ما قامت به الهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر لدى إصدار التراخيص المشار إليها، الأمر الذي يبين منه عدم صحة الملاحظة التي أبدتها الجهاز المركزي للمحاسبات في هذا الشأن لدى فحصه حسابات العملاء والإيرادات بالهيئة.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم صحة الملاحظة التي أبدتها الجهاز المركزي للمحاسبات لدى فحصه حسابات العملاء والإيرادات بالهيئة العامة لموانئ البحر الأحمر، في الحالة المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ١٤ / ١١ / ٢٠١٧

رئيس
قسم التشريع

المستشار/
مهند محمود كامل عباس
نائب رئيس مجلس الدولة

المستشار/



رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/