بسم ا لله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٧ ٢ ٢
بتاريـــخ :	٢٠١٠/٤/٢٩

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٩٣٢

السيد / رئيس مجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للمساحة

تحية طيبة وبعد،،

اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠٠٩/١/٢٢، فى شأن النزاع القائم بين الهيئة المصرية العامة للمساحة والجهاز القومى لتنظيم الاتصالات، حول مدى تمتع الهيئة بالإعفاء من أداء المقابل المنصوص عليه فى المادة (٥٣) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣، واسترداد ما سبق تحصيله .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق– أنه سبق أن استطلعت الهيئة رأى إدارة الفتوى لوزارة الموارد المائية والرى بشأن كيفية إعفاء الهيئة من أداء مقابل الانتفاع للجهاز القومى لتنظيم الاتصالات نتيجة استخدام الهيئة لبعض الأجهزة اللاسلكية، حيث انتهت إدارة الفتوى بفتواها المؤرخة ٢٠٠٧/٦/٢١ إلى أحقية الهيئة فى التمتع بالإعفاء من أداء المقابل المشار إليه. إلا أن الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات أفاد بعدم إمكانية إعفاء الهيئة من سداد المقابل سالف البيان أو رد أى مبالغ مسددة إليه فى هذا الشأن، إلا بمقتضـــى حكم قضائى نهائى، وإزاء ذلك طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع .

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلـــستها المنعقـــدة فى ٢٤ من فبراير سنة ٢٠١٠م الموافق ١٠ من ربيع الأول سنة ١٤٣١ هـــ، فتبين لها أن القـــانون رقم (١٠) لسنة٢٠٠٣ بإصدار قانون تنظيم الاتصالات ينص فى المادة الأولى منه علـــى أن " يعمـــل بأحكام القانون المرافق لتنظيم جميع أنواع الاتصالات إلا ما استثنى بنص خاص فيه أو فى أى قانون آخر أواقتضاه حكم القانون مراعاة للأمن القومى، ويلغى كل حكم يخـــالف أحكـــام القـــانون المرافـــق"، وفى المادة (٣) من قانون تنظيم الاتصالات على أن " تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق الاتصالات تسمى

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

" الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات " ويكون للجهاز الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص ويكون مقره الرئيسى محافظة القاهرة أو الجيزة ..."، وفى المادة (٤) منه على أن " يهدف الجهاز إلى تنظيم مرفق الاتصالات وتطوير ونشر جميع خدماته على نحو يواكب أحدث وسائل التكنولوجيا ... وعلى الأخص ما يأتى: ــ ١ــ ... ٢ــ ... ٣ــ ضمان الاستخدام الأمثل للطيف الترددى وتنظيم العائد منه طبقاً لأحكام هذا القانون ...". وفى المادة (٥١) منه على أن " لا يجوز استخدام تردد أوحيز ترددات إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهاز ، ويضع الجهاز الشروط والقواعد اللازمة لمنح هذا الترخيص،.... ولا تسرى أحكام هذه المادة على حيزات الترددات المخصصة دولياً من الاتحاد الدولى للاتصالات لخدمات يقدمها اتحاد الإذاعة والتليفزيون وحدها دون غيرها من الخدمات الأخرى . كما لا تسرى على الشبكات القائمة التى يستخدمها اتحاد الإذاعة والتليفزيون فى نقل وتوزيع البرامج الإذاعية والتليفزيونية الخاصة به ." ، وفى المادة (٥٣) منه على أن " يحدد الجهاز مقابل الترخيص باستخدام تردد أوحيز ترددات لخدمات الاتصالات اللاسلكية المختلفة ويعلن عن هذا المقابل، ويلتزم بأدائه جميع مستخدمى الطيف الترددى . ولا يسرى حكم الفقرة السابقة على حيزات الترددات المخصصة دولياً من الاتحاد الدولى للاتصالات لخدمات الإذاعة والتليفزيون دون غيرها من الخدمات الأخرى، كما لا يسرى على الشبكات القائمة بنقل وتوزيع برامج الإذاعة والتليفزيون الخاصة باتحاد الإذاعة والتليفزيون. " وينص في المادة (٨٧) منه على أنه " ... كما لا تسرى أحكام المادة (٥٩) من هذا القانون على اتحاد الإذاعة والتليفزيون والمادتين (٥١)، (٥٣) من هذا القانون على خدمات الإغاثة والطوارئ وغيرها من الخدمات التى تقدمها الهيئات الخدمية بالدولة " .

كما تبين للجمعية العمومية أن قرار رئيس الجمهورية رقم ٨٢٧ لسنة ١٩٧٥ بشأن إعادة تنظيم الهيئة المصرية العامة للمساحة المعدل بالقرار رقم ٣٢٨ لسنة ١٩٨٣ ينص فى المادة (١) على أن " الهيئة المصرية العامة للمساحة ــ هيئة عامة ذات شخصية اعتبارية ــ مقرها مدينة القاهرة وتتبع وزير الرى ". وفى المادة (٢) على أن " تقوم الهيئة المصرية العامة للمساحة بالأعمال الأساسية الآتية :ــ

١ــ إنشاء شبكات الثوابت الأرضية الأساسية فى الدولة .

٢ــ قياسات وحسابات الميزانية الدقيقة بهدف إنشاء الروبيرات لتحديد الارتفاعات والانخفاضات.

٣ــ قياس الجاذبية المحلية وحسابها أو عمل خرائط لها وربطها بالقياسات فى الدول المجاورة ودول العالم المختلفة بهدف استخدامها فى مشروعات التنقيب عن البترول والمعادن وفى الدراسات والبحوث المرتبطة بتحديد شكل الأرض .

٤ــ إنشاء الخرائط الطبوغرافية الأساسية للدولة .

٥ــ إنشاء الخرائط التفصيلية الأساسية ذات المقاييس الكبيرة للأراضى الزراعية وللمدن .

٦ــ مراجعة الخرائط الأساسية بصفة دورية منتظمة لإدخال المستجدات والملكيات التى تستحدث بالطبيعة بعد تاريخ إنشائها .

٧ــ طباعة الخرائط الأساسية وتجميعها بهدف تغطية احتياجات مختلف قطاعات الدولة والمواطنين .

٨ــ تكوين الخرائط الجغرافية والأطالس بهدف استخدامها فى الدراسات المختلفة باعتبارها خرائط قومية .

٩ــ حساب وإصدار التقاويم الفلكية .

وللهيئة أن تؤدى الخدمات الآتية للغير نظير تحصيل تكاليف تأديتها .

١ــ إنشاء الخرائط الكنتورية والتفصيلية ذات المقاييس المختلفة التى تطلبها أجهزة الدولة لتنفيذ مشروعاتها .

٢ــ تنفيذ المراحل المساحية وبحث الملكيات التى يستلزمها تنفيذ قانون السجل العينى وقوانين الإصلاح الزراعى وأعمال الشهر العقارى .

٣ــ الأعمال اللازمة لتحديد التقسيمات المالية والإدارية والصحية والاشتراك فى اللجان الخاصة بها .

٤ــ فصل ملكية الأراضى والعقارات اللازمة للمنفعة العامة وتقدير قيمتها وكافة التعويضات المتعلقة بها.

٥ــ حصر المسطحات المشغولة بالمحاصيل الزراعية الرئيسية دورياً كل عام على مستوى جمهورية مصر العربية .

٦ــ تصميم وطباعة الرسومات الفنية والأوراق ذات القيمة وغيرها .

٧ــ تقديم الخبرة الفنية والمشورة فى مجال المساحة والخرائط لمختلف الجهات سواء كانت هــذه الجهات تابعة للدولة أو من خارجها والقيام بالأعمال المساحية التى تطلبها هذه الجهات ."،وفى المــادة (١٢) على أن " تسرى القواعد المتبعة فى الحكومة فى الشئون المالية والإدارية فيما لم يرد بشأنه نــص فى النظم واللوائح الخاصة بالهيئة ". وفى المادة (١٣) على أن تتكون موارد الهيئة مما يأتى :ــ

١ــ الاعتمادات التى تخصصها لها الدولة .

٢ــ الإيرادات الناتجة عن مباشرة نشاطها .

٣ــ الهبات والتبرعات التى يقبلها مجلس الإدارة .

٤ــ القروض ." وفى المادة (١٤) على أن " تكون للهيئة موازنة خاصة بها تعد على نمط الموازنة العامة للدولة ويكون لها حساب ختامى وتبدأ السنة المالية للهيئة ببداية السنة المالية للدولة وتنتهى بانتهائها."

وتبين للجمعية العمومية أن القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ينص فى المادة (٣) المعدلة بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩على أن " تشمل الموازنة العامة للدولــة جميــع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى للدولــة ووحــدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنــات الهيئــات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها ، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات ..." وأن قرار رئيس مجلــس الــوزراء رقــم ١٦٨٦ لسنة ٢٠٠٠ ينص فى المادة الأولى على أن " تعتبر الهيئة المصرية العامة للمساحة التابعة لوزير الموارد المائية والرى من الهيئات الاقتصادية اعتباراً من موازنة العام المالى ٢٠٠١/٢٠٠٢ ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وحسبما استقر عليه إفتاؤها – أن المشرع بموجب قــانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣، أنشأ هيئة عامة لإدارة مرفق الاتــصالات، أطلق عليها اسم (الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات) وجعل من بين اختــصاصاتها تنظــيم وإدارة جميــع الشئون المتعلقة باستخدام الطيف الترددي، بغية تحقيق أفضل استخدام لهذا المورد الطبيعي، وتعظيم العائد منه، وإدخال خدمات الاتصالات اللاسلكية الحديثة، وحظر المشرع استخدام تردد أوحيــــز ترددات

إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهاز المذكور، ووفقًا لما يضعه من قواعد وشروط و ما يرسمه من إجراءات، نظير مقابل يحدده. واستثنى المشرع من شرط الحصول على هذا الترخيص، ومن أداء المقابل المحدد له خدمات الإغاثة والطوارئ، كالإسعاف والنجدة والدفاع المدني، وغيرها من الخدمات التى تقدمها الهيئات الخدمية بالدولة.

وتبين للجمعية العمومية أن محاولة الوقوف على الهيئات الخدمية محل الاستثناء الوارد بالمادة (٨٧) المشار إليها من خلال استظهار الطبيعة الخدمية لهذه الهيئات يقتصر أثره على بيان الهيئات المقصودة فى مفهوم هذه المادة ولايتعدى ذلك إلى وضع وصف منضبط واحد أو تحديد لطبيعة الهيئات العامة الخدمية بصفة قاطعة خارج حدود ما يستلزمه تطبيق حكم المادة المذكورة، ذلك أن مناط الإعفاء الوارد بالمادة سالفة الذكر لا يغير من وصف الهيئة الثابت لها وفقاً لنصوص أخرى وما إذا كانت هيئة خدمية أم اقتصادية بحيث يلازمها هذا الوصف في كل أنشطتها، وإنما غاية هذا المناط أن تعتبر الهيئة هيئة خدمية تستحق الإعفاء وفقاً لحكم المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات المشار إليها.

كما استظهرت الجمعية العمومية حقيقة قرارى رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٢٩٢ لسنة ٢٠٠٠ ، ١٦٨٦ لسنة ٢٠٠٠ حيث تبين لها أن هذين القرارين لا يملكان بأى حال من الأحوال إضفاء صفة " اقتصادية " على أى من الهيئات العامة القائمة، وذلك لأن الهيئات العامة تنشأ بحسب الأصل وفقاً لقانون الهيئات العامة رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بقرار جمهوري يتضمن اسم الهيئة والغرض الذي أنشئت من أجله، ولا يجوز لقرار رئيس مجلس الوزراء أن يعدل فى هذا القرار أو يضيف إليه فلا يمنح صفة لإحدى الهيئات ولا ينزع من إحداها صفة، وأنه لا يغير من ذلك القول أن المشرع بالمادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة فوض رئيس مجلس الوزراء فى تحديد الهيئات الاقتصادية، إذ أن هذا التفويض مقصور على تحديد الهيئات الاقتصادية في مجال تطبيق نص المادة (٣) من القانون سالف البيان والتى أفصحت عن عدم شمول الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى يتم تحديدها بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

ولما كان ذلك ، وكان الثابت من استعراض أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ٨٢٧ لسنة ١٩٧٥ بشأن إعادة تنظيم الهيئة المصرية العامة للمساحة المشار إليه، أن الهيئة تقوم بإنشاء شبكات الثوابت الأرضية الأساسية فى الدولة، وعمل قياسات وحسابات الميزانية الدقيقة لتحديد الارتفاعات والانخفاضات لإنشاء الروبيرات، وعمل الخرائط اللازمة لمشروعات التنقيب عن البترول والمعادن، وإنشاء الخرائط الطبوغرافية الأساسية للدولة، وتكوين الخرائط الجغرافية والأطالس، وحساب وإصدار التقاويم الفلكية، وتنفيذ المراحل المساحية وبحث الملكيات، والقيام بالأعمال اللازمة لتحديد التقسيمات المالية والإدارية والصحية، وفصل ملكية الأراضى والعقارات اللازمة للمنفعة العامة، وحصر المسطحات المشغولة بالمحاصيل الزراعية الرئيسية بصفة دورية، وتقديم الخبرة الفنية والمشورة فى مجال المساحة والخرائط للجهات المختلفة، وهى كلها خدمات عامة تضطلع بها الهيئة المذكورة، دون أن تهدف فى الأصل من وراء ذلك إلى تحقيق الربح، ومن ثم فإن الهيئة المصرية العامة للمساحة تعتبر من الهيئات الخدمية في حكم المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ إعمالاً لما تواتر عليه إفتاء الجمعية العمومية فى شأن الهيئات الخدمية.

ولا يغير مما تقدم كون موارد الهيئة تشتمل على الإيرادات الناتجة عن مباشرة نشاطها، لأن ذلك ليس من شأنه أن يغير من الطبيعة القانونية للهيئة ، هذا فضلاً عن أنه ليس من المحظور على الهيئات العامة بالدولة أن تحقق بعض الموارد التى تعينها أو تعين الدولة على الوفاء بالتزاماتها طالما كان هناك مسوغ قانونى صحيح يرخص لها بذلك، وكان هدفها الأساسى إدارة المرفق العام والاضطلاع بالخدمة العامة المنوطة بها، وليس تحقيق الربح .

كما استعرضت الجمعية العمومية طلب الهيئة المصرية العامة للمساحة استرداد ما سبق أن أدته من مبالغ مقابل الترخيص لها باستخدام الأجهزة اللاسلكية عن السنوات السابقة، حيث تبين لها أن القانون المدنى ينص فى المادة (١٨١) على أن " كل من تسلم على سبيل الوفاء ما ليس مستحقاً له وجب عليه رده ..." وفى المادة (١٨٢) على أن " يصح استرداد غير المستحق إذا كان الوفاء قد تم تنفيذاً لالتزام لم يتحقق سببه أو لالتزام زال سببه بعد أن تحقق ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع ألزم كل من تسلم على سبيل الوفاء ما ليس مستحقاً له رد ما أخذه بدون حق إلى الموفى، وما ذلك إلا تطبيق خاص للقاعدة العامة فى الإثراء بلا سبب لأن التزام من حصل له الوفاء بالرد لا يقوم على فعل صادر منه، ولأنه باستيفائه ما لا حق له فيه يكون قد أثرى على حساب الموفى بدون سبب، فالأمر يتعلق بوفاء تخلف أحد أركانه وهو ركن السبب، فتخلف السبب هو الذى جعل الوفاء دفعاً لدين غير مستحق يستوى فى ذلك أن يكون هذا السبب لم يتحقق أو يكون قد زال بعد أن تحقق .

ولما كان الثابت من الأوراق أن الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات قد حصل على رسوم مقابل الترخيص للهيئة المصرية العامة للمساحة باستخدام بعض الأجهزة اللاسلكية وهى رسوم لا تسرى أحكامها على الخدمات التى تؤديها الهيئة، فإن الجهاز يكون قد قام بتحصيل ما ليس مستحقاً له ويتعين عليه رده.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى تمتع الهيئة المصرية العامة للمساحة بالإعفاء من أداء مقابل الترخيص المنصوص عليه في المادة (٥٣) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣، وإلزام الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات برد ما سبق أن حصله من رسوم مقابل الترخيص للهيئة باستخدام الأجهزة اللاسلكية.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٦ /٤ /٢٠١٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رئيس المكتب الفني

المستشار / أحمد عبد التواب موسى

نائب رئيس مجلس الدولة

المستشار/ محمد عبد الغني حسن

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة

الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

فاطمة عبده//