

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ : ٤٩٩	
بتاريخ : ٢٠١٠ / ٨ / ٣	

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٣٧ / ٢ / ٦٧٢

## السيد اللواء / محافظ الإسكندرية

تحية طيبة وبعد ،،،

اطلعنا على كتاب السكرتير العام لمحافظة الإسكندرية رقم ٢٩٧٣ المؤرخ ٢٠٠٤/٧/٢٠ والموجه إلى إدارة الفتوى للوزارات والمصالح العامة بالإسكندرية في شأن طلب الرأي في مدى قانونية قيام شركة المعمورة للتعمير والتنمية السياحية بفرض رسوم عبور على الأفراد والسيارات لبوابات الشركة بمنطقة المعمورة ودخول منطقة الشاطئ دون صدور قرارات من المجلسين التنفيذي والشعبي لمحافظة الإسكندرية بشأنها، ومدى أحقية محافظة الإسكندرية في تحصيل نصيب من هذه الرسوم.

وحاصل الوقائع -حسبما يبين من الأوراق - أن شركة المعمورة للتعمير والتنمية السياحية التابعة للشركة القابضة للسياحة والسينما أقامت بوابات لدخول منطقة المعمورة، وأن موظفيها يقومون بتحصيل مبالغ مالية نظير السماح للأفراد والسيارات بعبور هذه البوابات، فضلا عن تحصيل مبالغ مالية نظير بيع اشتراكات دخول (كارنيهات) لذات الغرض. وقد تقدم السيد / غريب احمد رطبة، عضو المجلس المحلي للمحافظة (عضو مجلس الشورى حاليا) بشكوى إلى محافظ الإسكندرية بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٢، ذكر فيها أن شركة المعمورة تتمتع عن سداد حصة المحافظة من الرسوم التي تقوم بتحصيلها من الأفراد والسيارات التي تعبر بوابات المعمورة والرسوم الخاصة ببيع الكارنيهات، على الرغم من أن هذا الرسم اختصاص أصيل للإدارة المحلية بجهازها التنفيذي والشعبي، والتمس الشاكي تحصيل هذه الرسوم عن طريق المحافظة دعما لصندوق الخدمات بها لحاجته الشديدة لهذه الموارد. فقام السيد سكرتير عام المحافظة باستطلاع رأي إدارة الفتوى المختصة، التي قامت بعرض الموضوع على هيئة اللجنة الأولى لقسم الفتوى، التي قررت إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لما أنسته فيه من أهمية.

وفي معرض استيفاء الأوراق المتعلقة بالموضوع من كل من محافظة الإسكندرية وشركة المعمورة للتعمير والتنمية السياحية، ورد في بعض هذه الأوراق أن شركة المعمورة تستند في تحصيل تلك المبالغ إلى



أحكام العقد المبرم بناء على القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ في شأن منطقة المعمورة ، والذي حولها الحق في تحصيل الرسوم والاستغلال للمنطقة المذكورة، كما ورد في البعض الآخر أن تحصيل المبالغ من جمهور مرتادي منطقة المعمورة إنما هو مقابل الخدمات التي يحصلون عليها لدى ارتيادهم هذه المنطقة.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٦ من يناير ٢٠١٠ الموافق ٢١ من المحرم ١٤٣١هـ، فتبين لها أن المادة (٨٧) من القانون المدني تنص على أن " (١) تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص. (٢) وهذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم". وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية الصادر بالقانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٧٩ تنص على أن "تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها. كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصها جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا المرافق القومية أو ذات الطبيعة الخاصة التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية.....".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى عليه إفتاؤها - أن الأموال العامة هي العقارات والمنقولات التي للدولة وأشخاصها الاعتبارية العامة وتكون مخصصة للمنفعة العامة ، وهذه الأموال العامة أما أن تكون أموالاً عامة طبيعية أو صناعية، ومن أشهر الأموال العامة الطبيعية شاطئ البحر التي يكون الأصل أن تستخدم استخداماً عاماً ما لم يتقرر خلاف ذلك بالأداة القانونية السليمة، وأن المشرع أنط بوحداث الإدارة المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، ومن ثم فإن المختص قانونياً بإدارة شواطئ البحر الواقعة في نطاق محافظة الإسكندرية ومنها شاطئ المعمورة هو محافظ الإسكندرية، وأن جهة الإدارة في مجال إدارة المرافق العامة التي تقع في دائرتها إنما تسلك الطريق المباشر في الإدارة من خلال إدارتها بنفسها للمرفق بعمالها وموظفيها ، وإما أن تسلك الطريق غير المباشر بأن تعهد بإدارته إلى هيئة عامة تنشأ خصيصاً لهذا الغرض، أو أن تعهد لأحد الأفراد أو الشركات بإدارة هذا المرفق واستغلاله بموجب عقد امتياز (أو التزام) ، لقاء رسوم يتقاضاها الملتزم أو صاحب حق الإمتياز من المنتفعين بالمرفق، على أن يكون من حق الإدارة أن تراقب أداء الملتزم أو صاحب الامتياز في إدارة المرفق.

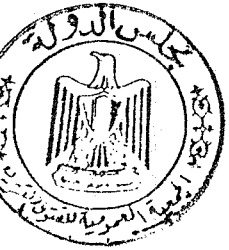
وإذ تبين للجمعية العمومية أن شركة المعمورة تتخذ من نصوص العقد المبرم بناء على أحكام القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ سنداً لإدارة شاطئ المعمورة وتحصيل مبالغ مالية من جمهور مرتادي منطقة وشاطئ



المعمورة، وأنه يلزم لاستظهار وجه الرأي في مدى مشروعية تحصيل هذه المبالغ تقصي تاريخ تعميم منطقة المعمورة، ذلك أن الولاية القانونية على منطقة المعمورة تبدلت بين عدة أشخاص و شركات ، خلف بعضها بعضا ، لكنها ، جميعا ، ظلت محكومة بالعقد المبرم بناء على أحكام القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه في شأن منطقة المعمورة، لذا ارتأت الجمعية العمومية استعراض نصوص العقد المشار إليه بشيء من التفصيل والتحليل لتستبين ما إذا كانت نصوص العقد تخول الشركة هذا الحق.

فمن حيث الإستقصاء لتاريخ تعميم منطقة المعمورة، تبين للجمعية العمومية أنه في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وإلغاء النظام الملكي ، وإعلان النظام الجمهوري ، صودرت أموال أسرة محمد علي لصالح الشعب المصري ، وكان من بين هذه الممتلكات قصر المنتزه والحدائق والأراضي الزراعية المحيطة به، ومنها منطقة المعمورة التي كانت عبارة عن أطيان زراعية . وأنه بتاريخ ١٩٥٤/١١/٤ ، وبمقتضى أحكام القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ خول وزير الشؤون البلدية والقروية (وزير الإسكان حاليا) سلطة التعاقد - نيابة عن الحكومة المصرية وإدارة تصفية الأموال المصادرة والهيئة العامة للإصلاح الزراعي - مع الشركة المصرية للأراضي والمباني لاستغلال منطقة قصر المنتزه وبيع أراض بمنطقة المعمورة واستصلاح منطقة المقطم وتعميرها وذلك وفقا للأحكام والشروط المرافقة للقانون المذكور، وأنه بتاريخ ١٩٥٤/١١/٩ تم التعاقد مع الشركة المذكورة وتضمنت شروط العقد في البند ٣٠ منها أن : " للشركة الحق بموافقة الحكومة في إقامة كباين أنيقة في المنطقة الواقعة على الشاطئ وهي التي ستعتبر في مشروع التقسيم من المنافع العامة على أن تستوفي الحكومة خمسة جنيهات عن كل كابينة ، ومن المنفق عليه انه لا يجوز للحكومة إعطاء أي تصريح لأي شخص أو أية هيئة لاستغلال مرفق الشاطئ أو لإقامة أي كباين أو مظلات دائمة أو مؤقتة خلاف الشركة المشترية"، وأنه بموجب عقد حوالة جزئية بتاريخ ١٩٥٤/١٢/٦ تنازلت الشركة المذكورة لآخرين عن استغلال منطقة قصر المنتزه واستصلاح وتعمير منطقة المعمورة ، واحتفظت لنفسها بحق شراء الأراضي الزراعية بجهة المعمورة . وقد قبلت الحكومة هذا التنازل بالقانون ١٨٧ لسنة ١٩٥٥ ، وجاء بصيغة التنازل أن المتنازل إليهم يقرون بتنفيذ كافة أحكام وشروط العقد المبرم في ١٩٥٤/١١/٩ .

وأنه نفاذا للقانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه ، تم تحرير عقد بيع موثق ومشهر برقم ١١٤٩ لسنة ١٩٥٦ (إسكندرية) بين الحكومة المصرية والشركة المصرية للأراضي والمباني بشأن بيع ما مساحته ٦٠٧ ف ١٦ ط ٢س بناحية المعمورة بما عليها من مبان وأشجار وآلات نظير مبلغ ٤٣٧١٧٧ جنيها، بسعر الفدان الواحد ٧١٩ جنيها وذلك بالشروط والأوضاع المقررة في العقد المشار إليه، وأنه بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ صفت الشركة المصرية للأراضي والمباني لأسباب تضمنتها



المذكرة الإيضاحية لهذا القانون وجاء فيها (أن تقارير ديوان المحاسبات وتقارير الرقابة الإدارية الحكومية أجمعت على أن هذه الشركة قد أخلت بالتزاماتها التي فرضها عليها عقد الالتزام، وأنه من ثم وبسبب ما تقدم ( اقتضى الصالح العام تصفيتها وأيلولتها إلى مؤسسة عامة تنشأ باسم المؤسسة المصرية للتعمير والإنشاءات السياحية). وتضمن قرار رئيس الجمهورية بالقانون المشار إليه النص على أن يكون للمؤسسة المصرية العامة للتعمير والإنشاءات السياحية الشخصية الاعتبارية والميزانية المستقلة مع اعتبار أموالها أموالاً عامة . كما نص على أن تؤول إلى هذه المؤسسة جميع أموال وحقوق وموجودات الشركة المصفاة والتزاماتها وأن تتولى المؤسسة إدارة مرفق التعمير والإنشاءات السياحية الذي كانت تقوم عليه الشركة المصفاة وأن للمؤسسة الحق في مباشرة نشاطها في أية منطقة أخرى بعد الاتفاق مع المجالس المحلية المختصة.

وبتاريخ ١٩٦٤/٩/٢٠ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٩٠٩ لسنة ١٩٦٤ بتحويل المؤسسة المصرية العامة للتعمير والإنشاءات السياحية إلى شركة مساهمة عربية سميت الشركة العامة للتعمير السياحي ، ومنحها الشخصية الاعتبارية ، وأصبحت من شركات القطاع العام التي تتبع المؤسسة المصرية العامة للإسكان والتعمير، وحدد القرار أغراض تلك الشركة في القيام بجميع عمليات التعمير والإنشاءات السياحية في مختلف نواحي جمهورية مصر العربية وأن لها في سبيل تحقيق هذه الأغراض إقامة المرافق وتقسيم الأراضي وبيعها وإدارة المرافق والخدمات وجميع العمليات العقارية والمالية والتجارية والصناعية المتصلة بهذا الغرض، وآلت إلى الشركة الجديدة ، جميع أصول وموجودات وحقوق والتزامات المؤسسة العامة المصرية للتعمير والإنشاءات السياحية ، واعتبر القرار الجمهوري سالف البيان الشركة خلفاً للمؤسسة المذكورة ، وتضمنت المذكرة الإيضاحية لذلك القرار بيان أسباب تحويل تلك المؤسسة إلى شركة مساهمة ومن بينها ما يقدمه نظام الشركات المساهمة من مرونة في تنفيذ المشروعات نظراً لما يتطلبه مرفق التعمير السياحي لهذه المرونة للنهوض بمشروعات هذا المرفق، كما نص على أن تمتلك المؤسسة المصرية العامة للإسكان والتعمير جميع الأسهم التي يتكون منها رأسمال الشركة . وفي عام ١٩٦٨ عدل اسم الشركة العامة للتعمير السياحي إلى (شركة المعمورة للإسكان والتعمير) .

وبصدور قانون قطاع الأعمال العام رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ أصبحت شركة المعمورة للإسكان والتعمير إحدى الشركات التابعة للشركة القابضة للإسكان والسياحة والسينما. وتم إصدار نظام أساسي جديد لها توفيقاً لأوضاعها مع أحكام قانون قطاع الأعمال العام المشار إليه. وفي عام ٢٠٠٥ صدر قرار بتعديل اسم شركة المعمورة للإسكان والتعمير إلى (شركة المعمورة للتعمير والتنمية السياحية) وأصبحت شركة تابعة للشركة القابضة للسياحة والسينما.



وفي خصوص تحديد الصلاحيات المخولة لشركة المعمورة بمقتضى نصوص العقد المبرم في ١٩٥٤/١١/٩ ، فقد تبين للجمعية العمومية أن المادة (٦٦٨) من القانون المدني تنص على أن "التزام المرافق العامة عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين الفرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن". كما تبين لها من الإطلاع على القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ بتحويل وزير الشؤون البلدية والقروية سلطة التعاقد مع الشركة المصرية للأراضي والبناء والمباني في استغلال منطقة قصر المنتزه وبيع أراضي بمنطقة المعمورة واستصلاح منطقة المقطم أنه ينص في المادة (١) على أن: "يحول وزير الشؤون البلدية والقروية سلطة التعاقد نيابة عن الحكومة المصرية ، وإدارة تصفية الأموال المصادرة ، والهيئة العامة للإصلاح الزراعي، مع الشركة المصرية للأراضي والمباني في شأن استغلال منطقة قصر المنتزه وبيع الأراضي الزراعية المجاورة لهذا القصر في ناحيتي المنتزه والمعمورة والترخيص في إنشاء منطقة سكنية ممتازة في هذه الأراضي واستصلاح منطقة جبل المقطم وتعميرها وفقا للأحكام وبالشروط المرافقة". وقد ورد في العقد المرفق بالقانون المذكور البنود الآتية:

أولا : منطقة سراي المنتزه : (البند الأول) "يمنح الوزير الشركة حق استغلال منطقة قصر المنتزه بالإسكندرية التي تشمل القصر وملحقاته وحديقته لاستعمالها كمركز سياحي عالمي ممتاز لمدة خمسة وعشرين عاما تبدأ من تاريخ التوقيع على هذا العقد .....". وفي (البند الرابع عشر) "من حق الشركة تحديد و تحصيل مقابل دخول مختلف المرافق بالمنطقة بما في ذلك المتحف الذي تظل إدارته تحت إشراف الحكومة....."، وفي (البند الثامن عشر) "للشركة الحق في فتح بابين بسور الحديقة من جهة المعمورة وتشتترط الوزارة عدم استعمال الطرق الموجودة داخل أسوار المنتزه كوسيلة عامة للمرور بين كل من الإسكندرية ومنطقة المعمورة". وفي (البند الثالث والعشرين) "تمنح الحكومة للشركة ترخيصا بتسيير خطي أتوكار ..... على أن تقيم الشركة أكشاكاً أنيقة بموافقة بلدية الإسكندرية بالمحطات لصرف تذاكر لركوب الأتوكارات يشمل سعرها رسم دخول المنتزه أو من يحملون اشتراكات دائمة للدخول .. ..".

ثانيا: منطقة المعمورة: (البند الخامس والعشرين) "يبيع الوزير إلى الشركة الأراضي الزراعية المجاورة لقصر المنتزه بالإسكندرية التابعة لزام ناحيتي المنتزه والمعمورة مركز كفر الدوار البالغ مساحتها...". (البند الثامن والعشرين) "تلتزم الشركة بتقسيم الأراضي جميعها طبقا لتقسيم الأراضي وتزويدها بجميع المرافق اللازمة ويراعى في التقسيم ووضع اشتراطات ومواصفات المباني جعل المنطقة منطقة سكنية ممتازة وتحقيقا لهذا يجب على الشركة أن تعد نماذج لمباني كل جزء من أجزاء المنطقة لاعتمادها من الوزارة بحيث إذا خولفت يكون للحكومة الحق في إزالة المباني المخالفة...". (البند الثلاثون) "للشركة الحق



بموافقة الحكومة في إقامة كباين أنيقة في المنطقة الواقعة على الشاطئ وهي التي ستعتبر في مشروع التقسيم من المنافع العامة على أن تستوفي الحكومة خمسة جنيهاً عن كل كابينة ، ومن المتفق عليه أنه لا يجوز للحكومة إعطاء أي تصريح لأي شخص أو أية هيئة لاستغلال مرفق الشاطئ أو لإقامة أي كباين أو مظلات دائمة أو مؤقتة بخلاف الشركة المشترية .

وقد جاء في العقد تحت عنوان "شروط عامة" (البند الثاني والخمسين) "تتعهد الشركة بأن تبني على حسابها في كل من المعمورة والمقطم مباني للبوليس والمطافئ والإسعاف والبريد والتليفون والتلغراف ومسجداً وتتعهد الحكومة بتعيين الموظفين اللازمين ، وتشغل الحكومة هذه المباني في منطقة المعمورة بدون مقابل ، وكذلك تشغل المباني والأماكن المذكورة بدون مقابل في منطقة المقطم على أن تؤول إلى الحكومة عند انقضاء مدة العقد بدون مقابل أو تعويض ."

كما تبين للجمعية العمومية من الاطلاع على العقد المبرم بين الحكومة المصرية والشركة المصرية للأراضي والمباني المشهر برقم ١١٤٩ بتاريخ ١١/٣/١٩٥٦ "توثيق الإسكندرية" ببيع ارض المعمورة والمعنون ( عقد بيع رسمي مع حفظ حق امتياز البائع ) انه جاء بالبند الثاني منه "بيان العقار: أنه أطين زراعية تبلغ مساحتها ٦٠٧ ف ، ١٦ ط ، ٣ س.... وأن وصف العقار: أرض زراعية بها أشجار ومبان وماكينات ثابتة للري والإنارة..." وجاء بالبند الثالث "هذا البيع نظير مبلغ ٤٣٧١٧٧,٩٥١ جنيهاً على أساس ثمن الفدان الواحد ٧١٩,٤٣٠ جنيهاً ، ويشمل هذا الثمن جميع ما على الأرض من أشجار و مبان وماكينات ثابتة للري والإنارة . . . . . " وفي البند السادس "تلتزم الشركة بتقسيم الأرض جميعها طبقاً لقانون تقسيم الأراضي المعدة للبناء وتزويدها بجميع المرافق اللازمة . ويراعى في التقسيم وضع اشتراطات ومواصفات المباني جعل المنطقة منطقة سكنية ممتازة. . . . . ومن المتفق عليه أن تشرع الشركة بمجرد اعتماد التقسيم في إعداد المرافق جميعها لتلث المساحة على الأقل ثم يتوالى إعداد مرافق باقي المنطقة بحسب الأحوال ."

وفي البند السابع "تتعهد الشركة بإقامة فندق فاخر... وتعهد الشركة بأن تبني على حسابها مبان للبوليس والمطافئ والإسعاف والبريد والتليفون والتلغراف ومسجداً وتعهد الحكومة بتعيين الموظفين اللازمين ، ويعتبر المسجد ملكاً عاماً بمجرد إنشائه ، وتشغل الحكومة باقي المنشآت بدون مقابل على أن تؤول إليها بعد التزامها بتقسيم الأراضي المنصوص عليه في البند السادس من العقد ، وتلتزم الشركة بنفقات صيانة هذه المنشآت وإصلاحها إلى حين أيلولتها إلى الحكومة." وفي البند الثامن "للشركة الحق بموافقة الحكومة في إقامة كباين أنيقة في المنطقة الواقعة على الشاطئ خارج حدود الأرض المباعة على أن تستوفي الحكومة خمسة جنيهاً سنوياً عن كل كابينة ، ومن المتفق عليه أنه لا يجوز للحكومة إعطاء أي تصريح لأي شخص أو أية هيئة لاستغلال مرفق الشاطئ أو لإقامة أي كباين أو مظلات دائمة أو مؤقتة بخلاف الشركة المشترية



" وفي البند السادس عشر "بمجرد التوقيع على هذا العقد تصبح الشركة المصرية للأراضي والمباني شركة مساهمة مصرية" - الطرف الثاني - المالك الوحيد للعقار بمشتملاته وملحقاته المبينة بالبند الثالث من هذا العقد وبشرط عدم الإخلال بما تضمنه هذا العقد من التزامات وأحكام ..... وابتداء من الآن يكون العقار تحت تصرف المشتري باعتباره مالكا له". وفي البند الثامن عشر "للطرف الأول بصفته فسخ هذا العقد كله أو في جزء منه في الأحوال الآتية.... ثانيا : إذا تنازلت الشركة للغير عن تنفيذ التزاماتها بتقسيم الأراضي المبيعة كله أو بعضه أو عن تنفيذ الالتزام المنصوص عليه في البند السابع أو عن استغلال الشاطئ المنصوص عليه في البند الثامن دون الحصول على موافقة سابقة من الوزارة .....

وإذ ترى شركة المعمورة استناداً إلى أحكام العقد المبرم عام ١٩٥٤ سالف البيان أنها اكتسبت بموجب نصوص هذا العقد الحق في تحصيل مبالغ من جمهور مرتادي منطقة المعمورة وشاطئها بحساباتها الجهة القائمة على هذا المرفق حسب التسلسل التاريخي السالف بيانه. ونفاذا لهذا الفهم ، فقد أصدر مجلس إدارة الشركة قراره بتاريخ ٢٠٠١/٥/١٣ بشأن الدراسة المالية والفنية والإدارية لكيفية إدارة شاطئ المعمورة حيث " قرر المجلس الموافقة على الدراسة المالية والفنية والإدارية خلال موسم صيف ٢٠٠١ واتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة " وقد جاء بهذه الدراسة بعنوان اللائحة المالية للشاطئ ما يلي : (أ) الجمهور : - مقابل دخول الشاطئ: ٥ جنيهاً - إيجار الشمسية: ٧ جنيهاً - إيجار الكرسي: ٣ جنيهاً - إيجار الترابيزة : ٣ جنيهاً. (ب) قاطني المعمورة : - يصرف لقاطني المعمورة عدد (٥) تصريح فردي بقيمة ٥٠ جنيهاً للتصريح الواحد يشمل دخول الشاطئ منهم عدد (١) تصريح فقط يصرف له شمسية + ٥ كرسي + ترابيزة. - ويحق لكل كابين أو شقة صرف عدد (٣) تصريح فردي إضافي مقابل ١٠٠ جنيه لكل تصريح. - ويحظر على قاطني المعمورة أو المترددين اصطحاب أي من هذه الأدوات ..... كما أصدر مجلس إدارة الشركة قراره بتاريخ ٢٠٠٢/١/١٣ بشأن توحيد قيمة تذاكر دخول منطقة المعمورة طوال أيام العام وجاء فيه: " قرر المجلس الموافقة على توحيد قيمة تذكرة دخول منطقة المعمورة الشاطئ بمبلغ ثلاثة جنيهاً بالإضافة إلى الرسم المقرر للنادي ٢٥ قرشاً بقيمة إجمالية ٣٢٥ قرشاً صيفاً وشتاء اعتباراً من ٢٠٠٢/١/٧"

ولما كان عقد التزام المرافق العامة هو عقد مؤقت بطبيعته، الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين الفرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن ، فلا يجوز أن يكون التعاقد أبدياً ، أو لمدة غير محددة ، بحيث يُسمح للسلطة الإدارية بتغيير طريقة إدارة المرفق مع تطور الظروف ، وفي الوقت ذاته تسمح للملتزم أن يقتضي من استغلال المرفق ما يكافئ نفقاته وفوائد رأس ماله الذي استثمره . وبعد انقضاء هذه المدة يتم استرداد



المرفق من الملتمزم. وأن الملتمزم في التزام المرافق العامة يتعهد بمقتضى العقد الذي يبرمه مع عميله بأن يؤدي لهذا العميل على الوجه المألوف ، الخدمات المقابلة للأجر الذي يقبضه وفقا للشروط المنصوص عليها في عقد الالتزام وملحقاته، وللشروط التي تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من قوانين. ومن أجل تمكين الملتمزم من تنفيذ العقد، فقد تنتقل إليه بعض مكينات وسلطات الإدارة، والمرجع في ذلك إلى نصوص اتفاق عقد الالتزام ذاته. ذلك أن عقد الالتزام يجعل الملتمزم في مركز لائحي عام يتضمن تخويله حقوقا مستمدة من السلطة العامة في حدود ما يقتضيه قيام المرفق وإدارة الخدمة العامة للجمهور بانتظام وباضطراد.

وتبين للجمعية العمومية أنه لما كانت العبرة في تكييف العقد بحقيقته لا بما يسبغه عليه أطرافه من أوصاف، فإن العقد المبرم بناء على القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ في خصوص منطقة المعمورة ليس عقد التزام مرفق عام يخول الطرف المتعاقد مع الدولة حقوق الملتمزم، ذلك أن تحليل العقد المبرم بين وزارة الشؤون البلدية والقروية مع الشركة المصرية للأراضي والبناء والمباني بشأن مناطق المنتزه و المعمورة والمقطم عام ١٩٥٤ ، وما يشير إليه عنوان العقد يُبين طبيعته القانونية بأنه (استغلال منطقة قصر المنتزه ، وبيع بعض الأراضي بمنطقة المعمورة ، واستصلاح منطقة المقطم ) . وعلى ذلك فإن هذه المناطق الثلاث وإن انتظمتها وثيقة عقدية واحدة، وإن وصفت إجمالاً بأنها عقد التزام ، فإن الحاصل أن هذه الوثيقة لم تتضمن عقدا واحدا، بل تضمنت ثلاثة عقود لكل منها محل محدد.

فالعقد الأول : هو عقد استغلال لمنطقة المنتزه ، وهو محدد بمدة خمسة وعشرين عاما، وهو عقد التزام مرفق عام بمعناه المتقدم ، خولت نصوصه صراحة الشركة حق تحديد وتحصيل مقابل دخول مختلف المرافق بمنطقة المنتزه (البند ١٤) من العقد ، كما أتاحت للشركة الحق في تحصيل رسم دخول قصر المنتزه أو اشتراكات دائمة للدخول (البند ٢٣) من العقد.

والعقد الثالث :عقد استصلاح وتعمير منطقة جبل المقطم ، وهو محدد بمدة ثلاثين عاما ، وهو عقد مركب يتضمن مزيجا من عقد التزام أشغال عامة وعقد البيع . والتزام الأشغال العامة فيه يتضمن التزام الشركة بالقيام ببعض الأشغال والإنشاءات مثل رصف جميع الطرق الرئيسية والأخرى المؤدية لهضبتي المقطم وتوصيل التيار الكهربائي (البند ٣٥ من العقد)، وإنشاء محطة لرفع المياه (البند ٣٧ من العقد)، وإقامة نواد ليلية ودار سينما وفندق وبحيرات صناعية وكازينو ليلي وناد رياضي وتلي فريك وسوق للفاكهة والخضر (البند ٤٠ من العقد)، وللشركة مقابل إقامة هذه المنشآت حق إدارتها واستغلالها وغل أرباحها . أما العقد الثاني : فهو عقد بيع بعض أراضي المعمورة ، وهو عقد بيع ناقل للملكية ، لحقته بعض الأوصاف من شروط وأجال، فهو عقد بيع موصوف غير محدد المدة ، ولم تكن أراضي المعمورة وقتذاك





على النحو المائل في الأذهان حالياً، بل كانت أراضي زراعية أريد تعميمها وجعلها منطقة سكنية ممتازة بأن تقوم الشركة بتخطيطها وتصميم مبانيها وإقامتها وتزويدها بالمرافق مع بيعها للجُمهور واستثناء الثمن وتحقيق الأرباح من وراء ذلك . وهو ما عبرت عنه بوضوح المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ المشار إليه، حيث جاء بها أن من اظهر مزايا الاتفاق ما يأتي: ".... (٣) السعر الذي اشترت به الشركة أراضي المعمورة وقدره سبعمائة جنيه للفدان سعر مناسب. (٤) اشترط على الشركة جعل منطقة المعمورة منطقة سكنية ممتازة. (٥) إنشاء مرافق سياحية واجتماعية جديدة بالمناطق الثلاث على أن تؤول إلى الحكومة في نهاية مدة الامتياز كافة مرافق المقطم والمنتره ."

وتضمنت نصوص العقد المشار إليه مغايرة في مدد انتهاء العقود التي تضمنتها، وهي مغايرة تؤدي بالضرورة إلى اختلاف الأحكام المترتبة على كل منها، وهو ما يؤكد على سبيل المثال ما ورد في البند (٥٢) من العقد المشار إليه تحت عنوان شروط عامة حيث ميز بين مباني البوليس والمطافئ والإسعاف في كل من منطقتي المعمورة والمقطم ، ففي خصوص منطقة المعمورة تم النص على أن ( يكون شغل الحكومة لهذه المباني دون مقابل). أما في خصوص منطقة المقطم فيكون شغل تلك المباني بدون مقابل ( على أن تؤول إلى الحكومة عند انقضاء مدة العقد ) ، وهذه المغايرة المقصودة تعبر عن اختلاف طبيعة عقد المعمورة عن عقدي المنتره والمقطم بما يستتبع حتما اختلاف سلطات المتعاقد في كل منهما وان تضمنتهما وثيقة عقدية واحدة .

ولا يغير مما تقدم اجتماع الثلاثة عقود في وثيقة عقدية واحدة، ذلك أن الثابت من مطالعة المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ ، أن " الشركة المصرية للأراضي والمباني تقدمت بعرض للانتفاع بسراري المنتره وتعمير منطقة المعمورة واستصلاح وتعمير منطقة المقطم ، واعتبرت الشركة عرضها عن الثلاث مناطق وحدة لا تتجزأ ، ونظرا لان العرض المذكور يتسم بطابع الجدية والإدراك لما تنشده الدولة من إصلاح وتعمير واجتذاب السياح ورؤوس الأموال الأجنبية فقد صرف النظر عن عرضين : الأول مقدم من الأميرالاي محمد محفوظ ، والثاني من هيئة ماسروني الإيطالية.... لذلك ولأن الشركة المصرية للأراضي والمباني اشترطت عدم التجزئة فقد صرف النظر عن العرضين المذكورين .

وخلصت الجمعية العمومية مما تقدم إلى أن شركة المعمورة- بوصفها خلفاً للمتعاقد في العقد المبرم عام ١٩٥٤ المشار إليه- لا تعتبر في مركز الملتزم بمرفق عام بالنسبة لمنطقة المعمورة ولا شاطئها. ولا حاجة في ذلك بما ورد في البند الثلاثين الذي رخص للشركة ( وكرره البند ٨ من العقد المشهر رقم ١٩٥٦/١١٤٩) إقامة كباين على الشاطئ ، وأنه لا يجوز للحكومة إعطاء أي تصريح لأي شخص أو أية هيئة لاستغلال مرفق الشاطئ أو إقامة أي كباين أو مظلات دائمة أو مؤقتة بخلاف الشركة المشتريه ذلك



أن هذا البند لا يفيد بذاته تحويل الشركة الحق في استغلال الشاطئ وتحصيل رسوم نظير السماح للجمهور باستعماله. بل إن غاية ما يمكن استخلاصه منه أنه يضع على الحكومة قيوداً بضرورة إبرام عقد استغلال الشاطئ عند وجوده مع الشركة المشتريّة دون غيرها، ولم يظهر من الأوراق أن الحكومة أو من ينوب عنها منحت الشركة حق استغلال الشاطئ.

وإذا كان من الأصول المستقرة في مجال تفسير العقود أن نصوص العقد يفسر بعضها بعضاً ، ولا يجوز تفسير النصوص بمعزل عن بعضها ، فتخرج بالعقد عن الإرادة والنتيجة التي عبر عنها المتعاقدان وأرادا تحقيقها ، لذلك يتعين النظر إلى نصوص العقد المعروف وتفسيرها كوحدة واحدة في حدود كل منطقة من المناطق الثلاث الواردة في العقد ، لذلك يتعين عدم تفسير البند (٣٠) من الشروط المشار إليها بمعزل عن البند (١٨) منها، والذي يستخلص منه عكس دلالة البند (٣٠) المشار إليه التي تقول شركة المعمورة أنها تعطي بذاتها للشركة الحق في استغلال منطقة الشاطئ. ذلك أن البند (١٨) من العقد جعل من أسباب فسخ التعاقد مع الشركة كلياً أو جزئياً قيامها باستغلال مرفق الشاطئ دون موافقة سابقة من الحكومة المصرية وهو ما حدث بالفعل، وآية ذلك أن قيام الشركة المصرية للأراضي والبناء (الشركة المتعاقدة الأولى) باستغلال الشاطئ دون موافقة مسبقة من الحكومة المصرية كان من أهم أسباب تصفيتهما ، وذلك على نحو ما هو ثابت من المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ بشأن تصفية الشركة المصرية للأراضي والمباني وإنشاء المؤسسة المصرية للتعمير والإنشاءات السياحية ، والتي ورد بها "أن تقارير ديوان المحاسبات وجهات الرقابة الإدارية الحكومية أجمعت على أن هذه الشركة أخلت بالتزاماتها التي فرضها عليها عقد الالتزام ، فلم تقم بسداد الأقساط المستحقة عليها إلى الآن ...." (ومن أهم مظاهر إخلال هذه الشركة بالتزاماتها التعاقدية عدم شروعها حتى الآن في بناء الفندق الذي التزمت بإقامته خلال سنتين من تاريخ التعاقد ، بالإضافة إلى أنها استباححت لنفسها حق استغلال مرفق الشاطئ والاستيلاء على إيراداته دون تصريح من الوزارة مخالفة بذلك أحكام العقد وحصولها على ريع جزء من الأراضي الزراعية المستبعدة من نطاق العقد والمخصصة للمنفعة العامة).

ولما كانت شركة المعمورة للتعمير والتنمية السياحية خلفت الشركة المصرية للأراضي والمباني، وانتقلت إليها حقوقها ، كما تحملت بالتزاماتها وذلك على النحو الوارد في الاستعراض السابق، وبالنظر إلى أنه ليس للخلف أكثر مما كان للسلف، وبالتالي فإنه لا يكون لشركة المعمورة الحق في تحصيل مبالغ من جمهور مرتادي منطقة المعمورة وشاطئها .



ويعزز هذا الاستخلاص المتقدم أنه مما لا جدال فيه أن شاطئ البحر من الأموال العامة بطبيعته، وأنه جرى التأكيد في العقد المبرم عام ١٩٥٤ بناء على أحكام القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ على أن تكون الشوارع والميادين بمنطقة المعمورة من المنافع العامة حيث ورد النص على ذلك صراحة في العقد. ومقتضى ذلك ألا تكون تلك المنطقة مغلقة على ساكنيها وأن تكون متاحة للجمهور، ذلك أن الأصل أن للأفراد أن يستعملوا الشوارع والميادين العامة و شاطئ البحر في أي وقت، وألا يحرم أحد من الانتفاع بها فيما أعدت له، فاستعمالها عام شامل للكافة وغير مقيد بضرورة الحصول على إذن سابق من جهة الإدارة ولا يدفع عنه مقابل أو رسم، وتقتصر مهمة الإدارة على تسهيل هذا الاستعمال للجمهور. ما لم يتقرر خلاف ذلك وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً.

ولا يغير من هذه النتيجة - أيضاً - ما ورد بالأوراق أن إقامة شركة المعمورة لتلك البوابات وتحصيلها مبالغ مالية من الجمهور لاستخدام الشاطئ ما انفك قائماً منذ أمد بعيد، فذلك مردود بان وجه المشروع لا يتغير بمضي الزمان، كما لا يغير من ذلك القول أن تلك المخالفات كانت تحت بصر وسمع جهات الإدارة المختلفة دون أن تحرك فيها ساكننا، فذلك مردود كذلك بأن محافظة الإسكندرية ما انفكت تجادل في هذه المسألة منذ عام ١٩٩٢ وحتى الآن، كما لا يجدي نفعا القول بأن شركة المعمورة مملوكة للدولة بوصفها احد شركات قطاع الأعمال العام التابعة للشركة القابضة للسياحة والسينما، ذلك أنه بصرف النظر عن أوضاع الملكية، فإن الشركة تبقى من أشخاص القانون الخاص ولها استقلالها الإداري والمالي عن الدولة.

أما في خصوص القول بإعادة تكييف المبالغ المحصلة سواء لدخول المعمورة أو لدخول الشاطئ على أنها مقابل للخدمات على أساس أن الشركة قامت بإنشاء منطقة المعمورة السياحية كأول قرية سياحية مغلقة، وقامت بتزويدها بكافة المرافق اللازمة لذلك على نفقتها الخاصة، كما أنشأت العديد من الحدائق وقامت بخدمتها بتعيين العمالة اللازمة لذلك، فضلا عن قيامها بأعمال النظافة داخل المنطقة، وتكبيدها في ذلك مبالغ طائلة دون أدنى مساهمة من محافظة الإسكندرية، فإنه مردود بان مرتادي منطقة المعمورة إما أنهم من ملاك الشاليهات والشقق السكنية أو من الجمهور المنتزهين فيها من غير الملاك. ولقد اشترطت الحكومة على الشركة التي قامت بشراء هذه المنطقة عام ١٩٥٤ (وكانت أطيانا زراعية بيعت بالفدان وقامت الشركة بعد تقسيمها وتزويدها بالمرافق اللازمة ووضع الاشتراطات البنائية لها ببيعها إما بالوحدة أو بالمتر وحقت بلا شك أرباحا من ذلك، وانتهت علاقة الشركة عند هذه الحد في المناطق التي تم تقسيمها وبيعها، وكان ذلك هو جوهر عقد بيع أراضي المعمورة، وهو تعمير هذه المنطقة وجعلها صالحة للسكن) أن تظل الشوارع والميادين والشواطئ من المنافع العامة والتي انتقلت بهذه الصفة إلى شركة المعمورة للإسكان والتعمير بوصفها الخلف



للشركة الأولى التي تعاقدت معها الحكومة المصرية ومن ثم فإنه لا يجوز للشركة المذكورة أن تمنع أو أن تضع قيوداً على الجمهور في استخدام تلك المنافع العامة في غياب النصوص المرخصة بذلك صراحة .  
فضلاً عن أن الجمهور من غير الملاك يقوم بدفع مقابل للخدمات التي يحصل عليها فعلاً وقت طلبه الخدمة سواء في ارتياد مسرح أو دخول سينما أو الإقامة في فندق أو حتى استخدام موقف للسيارات يضاف إلى ما تقدم أن الأوراق قد أجديت عن بيان ماهية الخدمات المتميزة التي يدفع الجمهور لها مقابل، بل إن حي المنتزه، كأحد وحدات الإدارة محلية، يقوم (بل ويجب عليه) بإدارته وفروع أقسامه المختلفة تقديم كافة الخدمات ومتابعتها، ويجب عليه متابعة تقديم هذه الخدمات من خلال أقسامه المختلفة مثل قسم النظافة، وقسم التنظيم الذي يتابع أعمال الهدم والبناء والترميم وتراخيص المحلات، وقسم المتابعة الميدانية لهيئات المرافق العامة من مياه وكهرباء وصرف صحي .

أما عن القول بأن الشركة قامت برصف الطرق وأعمال النظافة وإنشاء الحدائق وتقوم بصيانتها دورياً من خلال عمالها ومستخدميها، فذلك ما ألزمت به الشركة نفسها أمام المتعاقدين معها على شراء الوحدات السكنية، إذ البين من نموذج عقد بيع الوحدات السكنية بالمعمورة أن الشركة تشترط على ملاك الوحدات "دفع مبلغ ٤٠٠ جنيه سنوياً، تستحق في تاريخ استحقاق القسط السنوي وذلك مقابل صيانة شبكات المرافق العامة (صرف صحي - كهرباء - مياه - العناية بالحدائق والنظافة) ويحق للشركة زيادته مستقبلاً طبقاً للمتغيرات في زيادة الأجور وأسعار الخدمات وما تقوم به من تطوير وتحسين للخدمات وفي حالة التأخير عن السداد في الموعد المحدد تسري غرامة تأخير بواقع ١٥% من تاريخ الاستحقاق وحتى السداد دون تنبيه أو إنذار"، أما غير ذلك من الخدمات التي يكون من الواجب على الدولة تقديمها وقدمتها الشركة على حسابها (كرصف الطرق على سبيل المثال) فإن مرجعها يكون بين الشركة ومحافظة الاسكندرية وفقاً لأحكام القانون المدني وقواعد الفضالة والفعل النافع أو العقد وذلك بحسب الأحوال.

وخلصت الجمعية العمومية مما تقدم إلى أنه لا يوجد سند قانوني لقيام شركة المعمورة بتحصيل المبالغ محل طلب الرأي، فلم تخولها نصوص العقد المبرم في هذا الخصوص عام ١٩٥٤ سلطة استغلال مرفق الشاطئ، وأن اجتماع ثلاثة عقود في وثيقة عقدية واحدة لا يبرر أن تبسط الشركة المتعاقدة الصلاحيات التي تكون قد تقررت لها على أحد أجزاء العقد إلى غيره من أجزاء العقد بغير نص صريح، فإذا كان للشركة على قصر المنتزه (وقتها) يد وصلاحيات الملتمزم بمرفق العام، فإن الوضع ليس كذلك بشأن منطقة المعمورة وذلك بحسب نصوص العقد والملابسات التي سبق ذكرها . وبالتالي لا يكون لشركة المعمورة أن تقيم هذه البوابات بغرض تحصيل مبالغ مالية مقابل دخول منطقة المعمورة أو شاطئها (أيا كان توصيف تلك المبالغ)، وليس لها أن تستخدم هذه البوابات إلا تنظيمياً لعملية دخول مرتادي المكان دون تحصيل أي مبالغ منهم وتحت



إشراف ورقابة المحافظة بحسبانها الشخص المنوط به وحده إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة في إطار المحافظة إلا ما استثني بنص خاص .

وترتيباً على ما تقدم فإنه لا سند لما يطالب به المجلس الشعبي لمحافظة الإسكندرية بنصيب المحافظة من تلك المبالغ، لأنها مبالغ تحصل بالمخالفة لأحكام للقانون، وأنه يجوز للمحافظة إذا توافرت المبررات لديها أن تقوم باتخاذ الإجراءات المنصوص عليها قانوناً بشأن فرض الرسوم المحلية عند ارتياد المنطقة المذكورة وشواطئها وتحديد فئاتها وتنظيم كيفية تحصيلها سواء بذاتها أو من خلال غيرها من أشخاص القانون الأخرى بالأوضاع المقررة قانوناً .

### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعية تحصيل شركة المعمورة مبالغ مالية من مرتادي منطقة المعمورة السكنية أو شاطئها ما لم تتبع الإجراءات المتطلبية قانوناً بشأن فرض الرسوم المحلية المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية إذا ما توافرت الدواعي لذلك، أو أن تعهد جهة الاختصاص لشركة المعمورة باستغلال مرفق الشاطئ وتحصيل تلك المبالغ، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريراً في: ٢٠١٠/٨/٢٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار /

**محمد عبد الغني حسن**

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني

المستشار /

**أحمد عبد التواب موسى**

نائب رئيس مجلس الدولة

