بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٨٦
بتاريـــخ :	٥ /٢ /٢٠٠٩

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٨٧٩

السيد / رئيس مجلس إدارة هيئة قناة السويس

تحية طيبة وبعد ،،،،،،

بالإشارة إلى كتابكم رقم (٧٨) المؤرخ ٢٠٠٨/١/٣١ فى شأن التراع القائم بين هيئة قناة السويس والجهاز القومي لتنظيم الاتصالات حول مدى تمتع الهيئة بالإعفاء من مقابل الترخيص المنصوص عليه في المادة (٥٣) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ ، مع ما يترتب على ذلك من أثار أهمها رد المبالغ التى سددتها الهيئة للجهاز في هذا الشأن .

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن هيئة قناة السويس منذ تأميمها بالقرار الجمهوري رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ تقوم على إدارة مرفق قناة السويس ، وينظم شئونها في ذلك القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٥ ، وهى تقوم على صيانة وإدارة واستقلال هذا المرفق وحماية الملاحة الدولية والعالمية بـه . وهـى فى سبيل القيام بأعبائها تقوم باستخدام الطيف الترددى لأجهزتها المستخدمة في الإرشاد والملاحة بالقناة ، وقـد طالبت الجهاز بإعفائها كهيئة خدمية من رسوم الترخيص لاستخدام الطيف الترددي إلا أن الجهـاز رفـض الترخيص لها إلا بعد سداد رسوم الترخيص، الأمر الذي اضطرت معه هيئة قناة السويس إلى سـداد مبلـغ (٥٩٥٧٤٩٩,٣٠) جنيه رسوم ترخيص استخدام الطيف الترددي عن عامي ٢٠٠٦، ٢٠٠٧ وذلك حتى لا تتعطل عن أداء مهامها الحيوية. وإزاء ذلك طلبتم عرض التراع على الجمعية العمومية لقـسمي الفتـوى والتشريع .

تم استيفاء وجهة نظر الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات في التراع بمعرفة إدارة الفتوى المختصة حيـث رد بكتابه رقم ٢٧٥٨ المؤرخ ٢٠٠٨/٥/١١ أن هيئة قناة السويس لا تؤدي أيا من خـدمات الإغاثـة أو الطوارئ ومن ناحية أخري فإنها تعد من الهيئات العامة الاقتصادية طبقاً لحكمى القانون رقـم ١١٩ لـسنة ٢٠٠٧ بربط موازنة هيئة قناة السويس للسنة المالية ٢٠٠٧ /٢٠٠٨ وقرار رئيس مجلـس الـوزراء رقـم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي ، ومـن ثم يتخلف في شأن الهيئة مناط الإعفاء الوارد بالمادة ٨٧ من قانون تنظيم الاتصالات سالف البيان.

نفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى و التشريع بجلستها المنعقدة في ١٤من يناير سنة ٢٠٠٩م الموافق ١٧من محرم سنة١٤٣٠هـ فتبين لها أن القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون تنظيم الاتصالات ينص في المادة الأولي منه على أن " يعمل بأحكام القانون المرافق لتنظيم جميع أنواع الاتصالات إلا ما استثنى بنص خاص فيه أو فى أى قانون آخر أو اقتضاه حكم القانون مراعاة للأمن القومى ، ويلغى كل حكم يخالف أحكام القانون المرافق " و في المادة (٣) على أن " تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق الاتصالات تسمى " الجهاز القومى لتنظيم الاتصالات " ويكون للجهاز الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص ويكون مقره الرئيسى محافظة القاهرة أو الجيزة" . و في المادة (٤) على أن "يهدف الجهاز إلي تنظيم مرفق الاتصالات وتطوير ونشر جميع خدماته على نحو يواكب أحدث وسائل التكنولوجيا وعلى الأخص ما يأتي : ١- ..... ٢-..... ٣- ضمان الاستخدام الأمثل للطيف الترددي وتعظيم العائد منه طبقاً لأحكام القانون ..... " . وفي المادة (٥١) على أن " لا يجوز استخدام تردد أو حيز ترددات إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهاز ، ويضع الجهاز الشروط والقواعد اللازمة لمنح هذا الترخيص ، ولا تسرى أحكام هذه المادة على حيز 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" ، وفي المادة (٥٣) على أن " يحدد الجهاز مقابل الترخيص باستخدام تردد أو حيز ترددات لخدمات الاتصالات اللاسلكية المختلفة ويعلن عن هذا المقابل ، ويلتزم بأدائه جميع مستخدمي الطيف الترددى ، ولا يسرى حكم الفقرة السابقة على حيزات الترددات المخصصة دولياً من الاتحاد الدولي للاتصالات لخدمات الإذاعة والتليفزيون دون غيرها من الخدمات الأخرى ، كما لايسرى على الشبكات القائمة بنقل وتوزيع برامج الإذاعة وتليفزيون الخاصة باتحاد الإذاعة والتليفزيون " . وفى المادة (٨٧) على أنه " ..... كما لا تسرى أحكام المادة (٥٩) من هذا القانون على اتحاد الإذاعة التليفزيون والمادتين (٥١ ، ٥٣) من هذا القانون على خدمات الإغاثة والطوارئ وغيرها من الخدمات التى تقدمها الهيئات الخدمية بالدولة"، وأن القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٥ بنظام هيئة قناة السويس ينص في المادة (١) منه على أن " تتولى هيئة قناة السويس القيام على شئون مرفق قناة السويس وإدارته واستغلاله وصيانته وتحسينه ويشمل اختصاصها فى ذلك مرفق بالقناة بالتحديد والحالة التى كان عليها وقت صدور القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس المصرية، وللهيئة أن تنشئ ما يقتض الأمر إنشاءه من المشروعات المرتبطة أو المتصلة بمرفق القناة أو أن تشترك في إنشائها أو أن تعمل على تشجيع ذلك"،وفى المادة (٢) منه المعدله بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ على أن " هيئة قناة السويس " هيئة عامة تتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة تخضع لأحكام هذا القانون وحده ولا تسرى في شأنها أحكام القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة ولا أحكام القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بإصدار قانون المؤسسات العامة وتتبع هيئة قناة السويس رئيس مجلس الوزراء ، وفى المادة (٥) منه على أن " تكون للهيئة ميزانية مستقلة تتبع

فى وضعها القواعد المعمول بها فى المشروعات التجارية وذلك مع عدم الإخلال برقابة الجهاز المركزى للمحاسبات على الحساب الختامى للهيئة ....." ، وفي المادة (٨) منه على أن " تفرض هيئة قناة السويس وتحصل على الملاحة والمرور فى مرفق القناة رسوم الملاحة والإرشاد والقطور والرسو وما إلي ذلك وفقاً لما تقضى به القوانين واللوائح " ، وفى المادة (٩) منه على أن " يكون للهيئة فى سبيل القيام بواجباتها ومباشرة اختصاصها جميع السلطات اللازمة لذلك وبوجه خاص يكون لها تملك الأراضي والعقارات بأية طريقة . وللهيئة أن تؤجر أراضيها أو عقارات تملكها ولها أن تستأجر أراضى أو عقارات مملوكة للغير سواء لتحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها أو تحقيقاً لرفاهية موظفيها وعمالها أو لإنشاء المشروعات والمرافق المتصلة بمرفق القناة أو التي يقتضيها حسن سير العمل به كمنشأت المياه والقوى الكهربائية والطرق وما إلى ذلك"، وفي المادة (١٠) منه على أن " تعتبر أموال الهيئة أموالاً خاصة"، وأن القانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٧ بربط موازنة هيئة قناة السويس للسنة المالية ٢٠٠٧ /٢٠٠٨ قد نص في المادة (٧) منه على أن " تعتبر أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية الملحقة بهذا القانون جزء لا يتجزأ منه وتسرى على هذه الهيئة بما يتعارض مع قانون إنشائها، وأن قانون الموازنة العامة للدولة الصادر بالقانون رقم ٥٣لسنة١٩٧٣ معدلاً بالقوانين أرقام ١١ لسنة١٩٧٩ و١٠٤لسنة١٩٨٠ و٨٧ لسنة ٢٠٠٥ ينص في المادة (٣) على أن "ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلي مجلس الوزراء لإحالتها إلي 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 المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٠٣٩) لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي تنص على أن "تعتبر هيئات اقتصادية في تطبيق المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه الهيئات العامة وصناديق التمويل الآتي بيانها: –

١–..... ١٨– هيئة قناة السويس."

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وحسبما استقر عليه إفتاؤها – أن المشرع بموجب قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣، أنشأ هيئة عامة لإدارة مرفق الاتصالات، أطلق عليها اسم (الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات) وجعل من بين اختصاصاتها تنظيم وإدارة جميع الشئون المتعلقة باستخدام الطيف الترددي، بغية تحقيق أفضل استخدام لهذا المورد الطبيعي ، وتعظيم العائد منه، وإدخال خدمات الاتصالات اللاسلكية الحديثة، وحظر المشرع استخدام تردد أو حيز ترددات إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهاز المذكور، ووفقًا لما يضعه من قواعد وشروط وما 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 التي 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 في مفهوم هذه المادة ولا يتعدى ذلك إلى وضع وصف منضبط أو تحديد لطبيعة الهيئات العامة الخدمية بصفة قاطعة خارج حدود وما يستلزمه تطبيق حكم المادة المذكورة، وأن مناط الإعفاء الوارد بالمادة سالفة الذكر لا يغير من وصف الهيئة الثابت لها وفقاً لنصوص إنشائها وما إذا كانت هيئة خدمية أم اقتصادية حيث يلازمها هذا الوصف في كل أنشطتها الأخرى، وإنما غاية هذا المناط أن تعتبر الهيئة هيئة خدمية في حكم المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات المشار إليها.

كما استظهرت الجمعية العمومية حقيقة قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي حيث تبين لها أن هذا القرار لا يملك بأي حال من الأحوال إضفاء صفة " اقتصادية " على أي من الهيئات العامة القائمة وذلك لأن الهيئات العامة تنشأ بحسب الأصل وفقًا 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 في 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 في تحديد الهيئات الاقتصادية، إذ أن هذا التفويض مقصور على تحديد الهيئات الاقتصادية في مجال تطبيق نص المادة (٣) من القانون سالفة البيان والتي أفصحت عن عدم شمول الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يتم تحديدها بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ومما يؤكد هذا النظر أن قرار رئيس مجلس الوزراء نص في مادته الأولى على أن: "تعتبر هيئات اقتصادية في تطبيق نص المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣" وهو ما يفصح عن أن القرار المذكور التزم حدود التفويض فعدد الهيئات الواردة به كهيئات اقتصادية في مجال تطبيق نص المادة (٣) من القانون سالف البيان.

كما استعرضت الجمعية العمومية أحكام القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٧٥ بنظام هيئة قناة السويس سالفة البيان والتي يبين منها أن المشرع أنشأ هيئة عامة تقوم على إدارة وصيانة واستغلال مرفق قناة السويس، بهدف تنمية الاقتصاد القومي عن طريق رفع كفاءته بما يحقق استغلاله الاستغلال الأمثل على أسس فنية واقتصادية سليمة كي يؤدي دوره في التنمية القومية.وجعلها تابعة لرئيس مجلس الوزراء ، ومنحها الشخصية الاعتبارية وأسبغ على أموالها صفة المال الخاص، وأنه تحقيقًا لهذه الأهداف فإن الهيئة تقوم بتقديم خدمات الملاحة والقطر والرسو والإرشاد للسفن المارة بالمجرى الملاحي لقناة السويس، وتفرض رسوماً مقابل تلك الخدمات، ومنحها المشرع كذلك حق تملك وإيجار وتأجير العقارات المملوكة لها وللغير وذلك لخدمة المشروعات المتصلة بمرفق القناة والتي تتعلق بالمياه والكهرباء والطرق أو لخدمة ورفاهية موظفي القناة، كما تقوم الهيئة كذلك بالمعاونة في تطوير الموانئ المتواجدة على طول المجرى الملاحي لقناة السويس. وهي في سبيل قيامها بتأدية تلك الخدمات

تحتاج إلى استخدام الطيف الترددي والأجهزة اللاسلكية كوسائل اتصال حديثة تساعد الهيئة في إرشاد السفن من لحظة دخولها إلى قناة السويس وحتى خروجها منها وذلك ضمانًا لسلامة مرور السفن وتأمين المجرى الملاحي للقناة باعتباره من أهم الممرات الملاحية العالمية إن لم يكن أهمها على الإطلاق.

ولاحظت الجمعية العمومية مما تقدم أن الهيئة المذكورة تستجمع كافة مقومات الهيئات العامة الخدمية ، إذ تتولي إدارة مرفق عام من نوع خاص لكنه مرفق خدمي يهدف إلي تحقيق الصالح العام وبالتالى فإنها أقرب ما يكون من مصلحة حكومية أنشأتها الدولة لإدارة هذا المرفق الهام ، وقد منحها المشرع الشخصية الاعتبارية وكفل لها استقلالاً اقتضته طبيعة المرفق القائمة على إدارته، وسمح لها بمكنات وصلاحيات وأساليب إدارة تتناسب مع الطبيعة المتفردة للمرفق الذي تتولى إدارته والقيام بشئونه،وليس من شأن أي من هذه الصلاحيات وأساليب الإدارة أن ينزع عن الهيئة صفتها الخدمية .ومن ثم فإن هيئة قناة السويس تعتبر من الهيئات الخدمية فيما يتعلق بالإعفاء المنصوص عليه في المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ إعمالاً لما تواتر عليه إفتاء الجمعية العمومية في خصوص الهيئات الخدمية .

ولا يغير مما تقدم كون موارد الهيئة تشتمل على الإيرادات الناتجة عن مباشرة نشاطها والأتعاب المستحقة نظير الأعمال التي تؤديها للغير طبقًا لأحكام القوانين السارية، وما يؤول إلى الهيئة من صافي ارباح الشركات التي تقوم بإنشائها أو تشارك في ملكيتها بما يخدم أغراضها. إذ أن ذلك ليس من شأنه وحده أن يغير من الطبيعة القانونية للهيئة، هذا فضلاً عن أنه ليس من المحظور قانونًا على الهيئات العامة بالدولة أن تحقق بعض الموارد التي تعينها أو تعين الدولة على الوفاء بالتزاماتها، طالما كان هناك مسوغ قانوني صحيح يرخص لها بذلك، وكان هدفها الأساسي إدارة المرفق العام والاضطلاع بالخدمة العامة المنوطة بها، وليس تحقيق الربح.

كما لا يغير من هذا النظر ورود النص بأن أموال الهيئة تعتبر أموالاً خاصة خلافًا لما جرت عليه نصوص قوانين وقرارات الهيئات الأخري، إذ أن المشرع وهو فى معرض وضع أحكام هذا القانون كان مدركاً للطبيعة الخاصة لمرفق قناة السويس ، والتطور التاريخي الذى لازمه منذ تاريخ نشأته وانتقال شكله القانونى من شركة مساهمة إلى هيئة عامة بعد صدور قانون تأميم الشركة العالمية لقناة السويس رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ ومن ثم فقد كان حريصا على تحديد الطبيعة القانونية لأموال الهيئة بما يتلاءم وطبيعة الخدمات التي تؤديها والعلاقات بينها وبين متلقى خدماتها من الشركات والأفراد الأجانب.

أما بالنسبة لطلب هيئة قناة السويس استرداد مبلغ (٥٩٥٧٤٩٩,٣٠ جنيه) المسدد للجهاز القومي لتنظيم الاتصالات كرسوم ترخيص استخدام الطيف الترددي فقد تبين للجمعية العمومية أن القانون المدنى ينص في المادة (١٨١) على أن " كل من تسلم على سبيل الوفاء ما ليس مستحقاً له وجب عليه رده ....." وفي 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 ".

ولما كان يبين مما تقدم أن المشرع ألزم كل من تسلم على سبيل الوفاء ما ليس مستحقًا له رد ما أخذه بدون حق إلى الموفى، وهذا تطبيق خاص للقاعدة العامة في 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 الذي جعل الوفاء دفعاً لدين غير مستحق يستوي في ذلك أن يكون هذا السبب لم يتحقق أو يكون قد زال بعد أن تحقق.

ولما كان الثابت من الأوراق أن الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات قد حصل مبلغ (٥٩٥٧٤٩٩,٣٠ جنيه) رسوم الترخيص باستخدام الطيف الترددى عن عامى ٢٠٠٦/٢٠٠٧، وهي رسوم غير واجبة على هيئة قناة السويس حيث إنها من الهيئات الخدمية في حكم المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ وتتمتع بالإعفاء من مقابل الترخيص باستخدام الطيف الترددي ، فمن ثم يكون الجهاز قد قام بتحصيل ما ليس مستحقًا له أصلاً ويتعين عليه والحالة هذه رد ما حصله.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى تمتع هيئة قناة السويس بالإعفاء من مقابل الترخيص المنصوص عليه في المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ باعتبارها من الهيئات الخدمية فى حكم المادة المذكورة، وإلزام الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات برد مبلغ (٥٩٥٧٤٩٩,٣٠ جنيه) للهيئة والذي حصله كرسوم ترخيص استخدام الطيف الترددي عن عامى٢٠٠٦/٢٠٠٧.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته ،،

تحريراً في ٣/ ٢ /٢٠٠٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رئيس اللجنة الفني
المستشار /
محمد عبد العليم أبو الروس
نائب رئيس مجلس الدولة

المستشار/
٢ / ٢ /٢٠٠٩
محمد أحمد الحسيني
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

ياسر – محمود //