بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٦٢٥
بتاريخ:	٢٠١٧/١٠/٣

ملف رقم: ٤٤٨٠/٢/٣٢

السيد الأستاذ/ وزير السياحة

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٦٣٤١) المؤرخ ٢٠١٥/١٢/٣٠، بشأن النزاع القائم بين وزارة السياحة ووزارة الموارد المائية والري بخصوص مطالبة الأخيرة سداد مقابل الانتفاع عن سنوات التشغيل للمرسى المخصص لوزارة السياحة بمحافظة الأقصر بمبلغ (٤٢١١٥٦٨) جنيهًا، حتى يتسنى استكمال إجراءات ترخيص المرسى.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه تم إنشاء مرسى وزارة السياحة بمحافظة الأقصر في إطار اتفاقية القرض الموقعة بين جمهورية مصر العربية وهيئة التنمية الدولية بتاريخ ١٩٧٩/٦/١٣، وذلك من أجل الارتقاء بالسياحة النيلية، وعلى أثر ذلك تعاقدت وزارة السياحة مع الشركة الوطنية للمراسي وخدمات السفن بتاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ على إدارة وتشغيل المرسى لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، جرى تجديدها لمدد أخرى، ولدى قيام وزارة السياحة باتخاذ إجراءات ترخيص المرسى، فوجئت بمطالبة وزارة الموارد المائية والري لها سداد المبلغ المشار إليه مقابل الانتفاع عن سنوات التشغيل للمرسى حتى يتسنى إصدار الترخيص المطلوب، على سند من عدم توفر مناط إعفاء وزارة السياحة من سداد هذا المبلغ، باعتبار أن الشركة الوطنية للمراسي وخدمات السفن – شركة الإدارة – تقوم بتحصيل مقابل من الأفراد والشركات نظير استخدام المرسى، ومن ثم تحقق منفعة خاصة مما ينتفي معه بذلك تحقيق المصلحة العامة الذي يُعدُّ مناط الإعفاء في الحالة المعروضة، في حين ترى وزارة السياحة أن المرسى خدمي،

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ولا يهدف في الأساس إلى تحقيق الربح، بل يهدف إلى الارتقاء بالسياحة النيلية، ومواجهة تكدس الفنادق العائمة والتي تسيء إلى صورة محافظة الأقصر أمام السائحين، فضلاً عن أن جميع عائدات تشغيل المرسى التي تم تحقيقها منذ إنشائه حتى عام ٢٠١١ والبالغ قيمتها (٢٩,٩) مليون جنيهٍ تم توريدها بالكامل إلى الخزانة العامة للدولة، ومن ثمَّ تغدو مطالبة وزارة الموارد المائية والري فاقدة لسندها القانوني السليم، ولا محل لها، إذ إنه يتعين عليها – إن ارتأت ذلك – مطالبة وزارة المالية بأداء هذا المقابل.

وقد سبق لوزارة السياحة توجيه الكتابين رقمي (٧٦٩)، و(٢٨٤٧) المؤرخين ٢٠١٥/٦/١٩، و٢٠١٥/١٢/٢٥ إلى وزير المالية بطلب تعزيز بنود موازنة وزارة السياحة بقيمة مقابل الانتفاع المطالب به، وذلك حتى يتسنى لها استكمال إجراءات ترخيص المرسى المشار إليه، أو أن تقوم وزارة المالية بمخاطبة وزارة الموارد المائية والري لإعفاء وزارة السياحة من سداد هذا المبلغ، وذلك كله فى ضوء قيام وزارة السياحة بتوريد جميع ما حققه المرسى من عائدات تشغيل إلى الخزانة العامة للدولة.

وإزاء ذلك طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١١ من أكتوبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٠ من المحرم عام ١٤٣٩ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات 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 المادة (٩) منه تنص على أن: "يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات، كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا فى الأحوال الضرورية التى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإدارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنويًا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز...".

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وتبين لها أيضًا أن المادة (١) من قانون الري والصرف الصادر بالقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ – المُعدَّل بالقانون رقم (٢١٣) لسنة ١٩٩٤ – تنص على أن: "الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف هي: (أ) مجرى النيل وجسوره، وتدخل في مجرى النيل جميع الأراضي الواقعة بين الجسور، ويستثنى من ذلك كل أرض أو منشأة تكون مملوكة ملكية خاصة للدولة أو لغيرها. (ب) ... . (جـ) ... . (د) ..."، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "تُشرِف وزارة الأشغال العامة والموارد المائية على الأملاك العامة المنصوص عليها في المادة (١) من هذا القانون ومع ذلك يجوز للوزارة أن تعهد بالإشراف على أي جزء من هذه الأملاك إلى إحدى الوزارات أو المصالح العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو الهيئات العامة، ولا يجوز لهذه الجهات أن تقيم منشآت أو تغرس أشجارًا في هذه الأملاك أو أن ترخص في ذلك إلا بعد موافقة وزارة الأشغال العامة والموارد المائية"، وأن المادة (٥) من القانون ذاته تنص على أن: "تحمل بالقيود الآتية لخدمة الأغراض العامة للري والصرف الأراضي المملوكة ملكية خاصة للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو الخاصة أو المملوكة للأفراد والمحصورة بين جسور النيل ... وكذلك الأراضي الواقعة خارج جسور النيل لمسافة ثلاثين مترًا... ولو كان قد عهد بالإشراف عليها إلى إحدى الجهات المشار إليها في المادة السابقة: (أ)... (ب)... (جـ) لا يجوز بغير ترخيص من وزارة الأشغال العامة والموارد المائية إجراء أي عمل بالأراضي المذكورة أو إحداث حفر بها من شأنه تعريض سلامة الجسور للخطر أو التأثير في التيار تأثيرا يضر بهذه الجسور أو بأراض أو منشآت أخرى. (د)... ولا يخل بتطبيق الأحكام المتقدمة إشراف أية جهة من الجهات المشار إليها بالمادة السابقة على جزء من الأملاك العامة المشار إليها"، وأن المادة (٧) منه تنص على أن: "لا يجوز زراعة الأراضي المملوكة للدولة والواقعة داخل جسور النيل... أو استعمالها لأى غرض إلا بترخيص من وزارة الأشغال العامة والموارد المائية وطبقًا للشروط التي تحددها"، وأن المادة (٩) من القانون المشار إليه تنص على أن: "لا يجوز إجراء أي عمل خاص داخل حدود الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف أو إحداث تعديل فيها إلا بترخيص من وزارة الأشغال العامة والموارد المائية وطبقًا للشروط التي تحددها ويمنح الترخيص لمدة لا تزيد على عشر سنوات قابلة للتجديد بعد أداء رسم يصدر بتحديده قرار من وزير الأشغال العامة والموارد المائية على ألا يجاوز مقداره عشرة جنيهات ويستحق الرسم ذاته على تجديد الترخيص"، وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٠٩) لسنة ١٩٩٩ في شأن تعديل مسمى وزارة الأشغال العامة والموارد المائية إلى وزارة الموارد المائية والري تنص على أن: "يستبدل باسم (وزارة الأشغال العامة والموارد المائية) اسم (وزارة الموارد المائية والري) أينما وردت في القوانين واللوائح وقرارات رئيس الجمهورية"، وتنص المادة (الثانية)

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

من القرار ذاته على أن: "تباشر وزارة الموارد المائية والري ذات الاختصاصات التي كانت مخولة لوزارة الأشغال العامة والموارد المائية".

كما تبين للجمعية العمومية أيضًا، أن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٣٨٣) لسنة ٢٠٠٥ بشأن حماية نهر النيل وشواطئه تنص على أن: "يعتبر نهر النيل بفرعيه وجسوره والجزر الواقعة داخل مجراه (والمحددة طبقًا لما جاء بالمادتين الأولى والخامسة بقانون الري والصرف رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤) بدءًا من الحدود الدولية مع السودان وحتى مصب فرعي دمياط ورشيد في البحر المتوسط، من المرافق الحيوية ذات الطبيعة الخاصة في مجال نقل وإدارة المياه والحفاظ عليها"، وأن المادة (الثانية) منه تنص على أن: "تختص وزارة الموارد المائية والري بمسئولية الإشراف على نهر النيل بفرعيه وجسوره والجزر الواقعة داخل مجراه والمحددة بالمادة الأولى من هذا القرار"، وأن المادة الثالثة من هذا القرار تنص على أن: "تشرف وزارة الموارد المائية والري وأجهزتها وهيئاتها في إطار أحكام مواد قانون الري والصرف على جميع الأعمال أو غيرها من الأنشطة التي تقوم بها الجهات المعنية على المناطق المنصوص عليها بالمادة الأولى بما في ذلك أعمال تطوير مجرى نهر النيل والاستفادة بإمكانياته"، وتنص المادة الرابعة من القرار ذاته على أن: "يُعاد تشكيل اللجنة العليا لتراخيص النيل بوزارة الموارد المائية والري ويرفع درجة التمثيل بها إلى الدرجة العالية على الأقل، على النحو التالي: ... وتتولى اللجنة التوصية بالموافقة فيما يتعلق بتراخيص الأعمال والإشغالات على مجرى نهر النيل وفروعه وجسوره الواقعة به طبقًا لما جاء بالمادة الأولى من هذا القرار، وترفع توصيتها لوزير الموارد المائية والري لاعتمادها، وذلك في إطار أحكام قانون الري والصرف رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ والقانون رقم (٤٨) لسنة ١٩٨٢ بشأن حماية نهر النيل والمجاري المائية من التلوث"، كما تنص المادة (الخامسة) منه على أن: "تعتبر موافقة اللجنة العليا لتراخيص النيل بوزارة الموارد المائية والري بعد اعتمادها من وزير الموارد المائية والري نهائية ومُلزمة لكافة الجهات ذات العلاقة ويلغى اختصاص أي لجان مشكلة بالمحافظات لإعطاء أي موافقات في هذا الشأن"، وتنص المادة (العاشرة) منه على أن: "يحظر على الوزارات وأجهزتها العامة ذات الصلة بالمناطق المنصوص عليها بالمادة الأولى التصرف بالبيع أو الإيجار والتراخيص بأي إشغالات عليها إلا بعد الحصول على موافقة وزارة الموارد المائية والري".

واستعرضت الجمعية العمومية قراري وزير الموارد المائية والري رقمي (١٣٦) لسنة ٢٠٠٦، و(١١٦) لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل بعض فئات مقابل الانتفاع بالأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف باللائحة التنفيذية

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

لقانون الري والصرف رقم (١٢) لسنة ١٩٨٤ واللذين تضمنا فئات هذا المقابل لقاء شغل منافع الري في الحالات المختلفة، ومن بينها إقامة مراسى لغرض رسو البواخر السياحية المتحركة والثابتة، أو لغرض رسو مراكب النزهة، أو المراكب الشراعية، أو الرسو المؤقت للبواخر السياحية.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة – ومن بينها الوزارات – ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وقرر المشرع فى هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات وجميع الموارد لكل أوجه النشاط التى تقوم بها تلك الجهات، وأوجب تقدير هذه الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات، وحظر تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا فى الأحوال الضرورية وبقرار يصدره رئيس الجمهورية، كما أوجب المشرع فى هذا القانون على جميع موازنات الجهاز الإدارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها تحديد الفائض بها وإعانة العجز فيها، وقضى صراحة وبنص قاطع الدلالة بأيلولة فائض تلك الموازنات للخزانة العامة مقابل تحمل الخزانة العامة بإعانة العجز، وذلك نزولاً على مبدأ عمومية الموازنة بقاعدتيه عدم الخصم وعدم التخصيص، ومؤداهما: ضرورة أن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة بطريقة إجمالية، وعدم إفراد إيراد معين لنفقة محددة إلا في الأحوال المقررة قانونًا.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع حدد الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف، وفي مقدمتها مجرى النيل وجسوره، وأدخل ضمن مجرى النيل جميع الأراضي الواقعة بين الجسور، باستثناء الأراضي والمنشآت التي تكون مملوكة ملكية خاصة للدولة، أو لغيرها، وكرَّس المشرع في ذلك القانون اختصاص وزارة الموارد المائية والري بالإشراف على الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف – وضِمْنَها مجرى النيل وجسوره كما سلف البيان – وتبدَّى ذلك مما أُسند إليها بموجب نصوص ذلك القانون من اختصاصات؛ فلم يُجِزْ المشرع إقامة منشآت في تلك الأملاك إلا بعد موافقة وزارة الموارد المائية والري، واستلزم الحصول على ترخيص منها لإجراء أي عمل خاص داخل حدود الأملاك العامة ذات الصلة بالري والصرف، أو إحداث تعديل فيها وسداد الرسوم المقررة، وحظر استعمال الأراضي المملوكة للدولة والواقعة داخل جسور النيل لأى غرض إلا بترخيص من الوزارة ذاتها، كما حظر بغير ترخيص منها إجراء أي عمل بالأراضي المملوكة ملكية خاصة للدولة، أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، أو الخاصة، أو المملوكة للأفراد والمحصورة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بين جسور النيل وكذلك الأراضي الواقعة خارج جسور النيل لمسافة ثلاثين مترًا، أو إحداث حفر بها من شأنه تعريض سلامة الجسور للخطر، أو التأثير في التيار تأثيرًا يضر بهذه الجسور، أو بأراضٍ، أو منشآت أخرى.

ولاحظت الجمعية العمومية مما سبق، أنه في ضوء ما أرساه المشرع في قانون الري والصرف على النحو المتقدم، أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (١٣٨٣) لسنة ٢٠٠٥ بشأن حماية نهر النيل وشواطئه، مؤكدًا على اختصاص وزارة الموارد المائية والري وأجهزتها وهيئاتها بالإشراف على جميع الأعمال، أو غيرها من الأنشطة التي تقوم بها الجهات المعنية على نهر النيل بفرعيه وجسوره والجزر الواقعة داخل مجراه، وأوجب على الوزارات وأجهزتها العامة ذات الصلة بالمناطق المشار إليها الحصول على موافقة وزارة الموارد المائية والري قبل الترخيص بأي إشغالات عليها، وفي إطار تنظيم ذلك أُعيد تشكيل اللجنة العليا لتراخيص النيل بوزارة الموارد المائية والري، وأُسند إليها الاختصاص بالتوصية بالموافقة على تراخيص الأعمال والإشغالات على مجرى نهر النيل وفروعه وجسوره الواقعة به، على أن ترفع توصيتها لوزير الموارد المائية والري لاعتمادها، وتصير موافقة اللجنة المذكورة بعد اعتمادها نهائية وملزمة لجميع الجهات ذات العلاقة.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كانت وزارة السياحة قد أنشأت المرسى المشار إليه بمحافظة الأقصر دون الحصول على الترخيص اللازم قانونًا من وزارة الموارد المائية والرى، وأداء رسوم الترخيص المقررة، كما قامت بتشغيل المرسى وإدارته بمعرفة الشركة الوطنية للمراسى وخدمات السفن التى تعاقدت معها على ذلك، حيث تولت الشركة تحصيل مقابل استخدام المرسى من الأفراد والشركات، وتوريده لوزارة السياحة، دون أداء مقابل الانتفاع المقرر فى هذا الشأن لوزارة الموارد المائية والري عن الفترة من ١٩٩٧/٧/٢٤، حتى عام ٢٠١١ بالمخالفة لصحيح حكم القانون واجب الإعمال، الأمر الذى من شأنه أحقية وزارة الموارد المائية والرى في الحصول على مقابل الانتفاع المستحق عن سنوات تشغيل المرسى دون ترخيص، وهو ما كان يقتضى إلزام وزارة السياحة أداء قيمة هذا المقابل، حتى يتسنى استكمال إجراءات حصولها على ترخيص إنشاء، وتشغيل المرسى، بيد أنه لما كان الثابت أن كامل عائد تشغيل المرسى الذى تم تحصيله لحساب وزارة السياحة عن الفترة المشار إليها، والذى يُعدُّ أحد موارد الخزانة العامة، جرى توريده لوزارة المالية بالفعل، إعمالاً للقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ سالف الذكر، وهو ما لم تشكك فيه وزارة الموارد المائية والري، الأمر الذى يقتضى – حتى يتسنى إلزام وزارة السياحة أداء المبلغ محل النزاع الماثل – أن يتم السعي لدى وزارة المالية لإعادة إدراج هذا المبلغ ضمن موازنة وزارة السياحة لكى تؤديه إلى وزارة الموارد المائية والري، والتى يكون عليها بعد تحصيله

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

إعادة توريده مرة أخرى لوزارة المالية، بحسبانه أحد موارد الخزانة العامة وفقًا للقانون آنف الذكر وهو ما ترى الجمعية العمومية عدم جدواه.

دون أن يخل ذلك بالتزام وزارة الموارد المائية والرى النظر في منح التراخيص اللازمة لوزارة السياحة بشأن إنشاء، وتشغيل ذلك المرسى وفقًا للشروط والضوابط المقررة قانونًا، وعدم تعليق منح هذه التراخيص على أداء المبلغ المشار إليه، والذى آل إلى الخزانة العامة للدولة بالفعل.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم جدوى إبداء الرأي في النزاع الماثل، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٣ من ٢٠١٧/١٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

حسن/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع