

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

٤٦٨	رقم التبليغ :
٢٠١٦/٦/٢٢	بتاريخ :

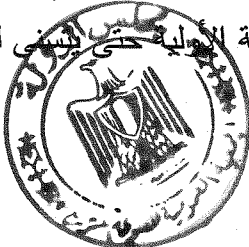
ملف رقم : ٥٤ / ١ / ٥١٩

**السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة  
رئيس اللجنة الثانية لقسم الفتوى**

تحية طيبة وبعد...

بالإشارة إلى كتابكم رقم (١٠٢١) المؤرخ في ٢٠١٣/٢/٣ بشأن مراجعة مشروع العقد المزمع إبرامه بين وزارة السياحة وشركة المنتزه للسياحة والاستثمار التي أنشئت خصيصاً وبهدف أساسي لإدارة منطقة قصر المنتزه السياحية لمصلحة الوزارة.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه ورد إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع كتاب السيد الأستاذ/ وزير السياحة رقم (١٤٥٤) المؤرخ في ٢٠١٢/٤/٢٣ بشأن مراجعة العقد المزمع إبرامه بين وزارة السياحة وشركة المنتزه للسياحة والاستثمار التي تقوم على إدارة منطقة قصر المنتزه لمصلحة وزارة السياحة، وقد قرر السيد الأستاذ المستشار النائب الأول رئيس الجمعية العمومية إحالة الملف إلى إدارة الفتوى لوزارات الثقافة والإعلام والسياحة والقوى العاملة للاختصاص، حيث قامت إدارة الفتوى بمراجعة مشروع العقد وإعداد تقرير للعرض على هيئة اللجنة الثانية لقسم الفتوى انتهت فيه إلى خضوع العقد المذكور لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ ولائحته التنفيذية، وبعرض التقرير على هيئة اللجنة الثانية لقسم الفتوى تبين لها رأياً آخر مفاده أن وزارة السياحة شرعت في إبرام العقد المائل استناداً إلى أحكام القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٣ بشأن إشراف وزارة السياحة على المناطق السياحية، وقرار رئيس الجمهورية رقم (٢٠١) لسنة ١٩٨٢ بشأن تخصيص منطقة المنتزه لأغراض التنمية السياحية وهي نصوص خاصة، وارتأت اللجنة أن العقد المائل له من الناحية الاقتصادية والقيمة المالية أهمية كبيرة جداً مما يستدعي إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لحسم تلك المسألة القانونية الأولية حتى لا يفضي لها النظر في مراجعة العقد.



ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٢٠ من يناير عام ٢٠١٦م الموافق ١٠ من ربيع الآخر عام ١٤٣٧ هـ؛ فاستبان لها أن الدستور في المادة (٣٢) منه تنص على أنه: "... لا يجوز التصرف في أملاك الدولة العامة، ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة بقانون، ولمدة لا تتجاوز ثلاثين عاماً، ويكون منح حق استغلال المحاجر والمناجم الصغيرة والملاحات، أو منح التزام المرافق العامة لمدة لا تتجاوز خمسة عشر عاماً بناء على قانون، ويحدد القانون أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك"، ونصت المادة (٢٢٤) منه على أن: "كل ما قرره القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة في الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور".

كما استعرضت أيضاً أحكام التزامات المرافق العامة؛ فتبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧م بالتزامات المرافق العامة تنص على أنه: "لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تزيد على ثلاثين سنة"، وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦١) لسنة (١٩٥٨) في شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز معدلة بالقانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٦٠م تنص على أن: "يكون منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، وكذلك أي تعديل في شروط الامتياز يتعلق بشخص صاحب الامتياز أو مدة الامتياز أو نطاقه أو الإتاوة (العائدات) بقرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الأمة، ويكون تعديل ما عدا ذلك من الشروط بقرار من الوزير المختص،..."

وأن المادة (١) من القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٣م بإشراف وزارة السياحة على المناطق السياحية واستغلالها تنص على أن: "تشرف وزارة السياحة على المناطق السياحية التي يصدر بتحديدتها قرار من وزير السياحة بعد موافقة مجلس الوزراء، ويكون لها في سبيل ذلك الاختصاصات الآتية: (أ) وضع تخطيط شامل لتعمير واستغلال المناطق السياحية المشار إليها. (ب) تنظيم استغلال المناطق السياحية وفقاً للشروط والمواصفات وقيود البناء التي تضعها وزارة السياحة في إطار الخطة الشاملة للتعمير والاستغلال السياحي. (ج) وضع برنامج تنفيذي وزمني لتجهيز المناطق السياحية بكافة الخدمات والمرافق الأساسية اللازمة للتعمير والاستغلال السياحي،..." وتنص المادة (٢) منه على أنه: "لا يجوز لأي شخص طبيعي أو اعتباري الانتفاع بأية منطقة سياحية، أو جزء منها أو استغلالها

أو شغلها والتصرف فيها، على أي وجه من الوجوه، إلا بترخيص يصدر من وزير السياحة. ويضع وزير السياحة بقرار منه منح التراخيص وأوضاعها وشروطها، سواء بالنسبة للقطاع العام أو القطاع الخاص.



وقد نصت المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٣٥) لسنة (١٩٧٩) في شأن تولى وزارة السياحة الإدارة والاستغلال المؤقت لمنطقة قصر المنتزه بمحافظة الإسكندرية على أن: "تسلم منطقة قصر المنتزه بمحافظة الإسكندرية ومرافقها إلى وزارة السياحة اعتباراً من ٩ نوفمبر ١٩٧٩ - اليوم التالي لانتهاء التزام الشركة القائمة حالياً بإدارة واستغلال المنطقة وفقاً لأحكام القانون رقم (٥٦٥) لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم (١٨٧) لسنة ١٩٥٥ المشار إليهما".

كما نصت المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم (٢٠١) لسنة (١٩٨٢) على أن: "تخصص منطقة قصر المنتزه بمحافظة الإسكندرية لأغراض التنمية السياحية وتستمر وزارة السياحة في إدارة واستغلال هذه المنطقة بنفسها أو عن طريق إحدى الشركات التي تساهم فيها أو التي توافق على إنشائها وفقاً لأحكام القوانين المعمول بها".

ونصت المادة الأولى من قرار وزير السياحة والطيران المدني رقم (٣١٩) لسنة (١٩٨٠) بشأن المنطقة السياحية بالمنتزه وتحديدها على أن: "تعتبر المنطقة المعين حدودها ومعالمها فيما يلي بالمنتزه بمحافظة الإسكندرية من المناطق السياحية في تطبيق أحكام القانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه".

وطالعت الجمعية قرار نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية والمالية ووزير شؤون الاستثمار والتعاون الدولي رقم (٩) لسنة (١٩٨٢) بشأن الترخيص بتأسيس شركة المنتزه للسياحة والاستثمار؛ فتبين لها من ديباجته موافقة وزارة السياحة على إنشاء الشركة في ١٩٨١/٥/٢٤ وأن المادة الأولى منه نصت على أن: "يرخص بتأسيس شركة المنتزه للسياحة والاستثمار (ش.م.م) برأسمال قدره خمسة مليون جنيهاً مصرياً فيما بين: البنك الأهلي المصري مصري الجنسية، بنك الإسكندرية، مصري الجنسية الشركة المصرية العامة للسياحة والفنادق (ايجو٥) مصري الجنسية شركة الفنادق المصرية مصري الجنسية...". ونصت المادة الثانية منه على أن: "غرض الشركة: توظيف الأموال في مجال المشروعات السياحية بهدف تنمية واستغلال منطقة المنتزه وغيرها من المناطق بمحافظة الإسكندرية والمحافظات الأخرى...". ونصت المادة الثالثة منه على أنه: "لا يترتب على هذا الترخيص منح أي احتكار أو امتياز للشركة".

وقد طالعت الجمعية العمومية النصوص الرئيسية لمشروع العقد المزمع إبرامه بين وزارة السياحة وشركة المنتزه للسياحة والاستثمار؛ فتبين لها أن عنوان العقد هو عقد إدارة منطقة قصر المنتزه بمحافظة الإسكندرية، وأنه طبقاً لمادته الثانية ترخص وزارة السياحة لشركة المنتزه للسياحة والاستثمار (شركة الإدارة) في إدارة واستغلال وتشغيل المرافق والمنشآت الكائنة بمنطقة قصر المنتزه بالإسكندرية لحسابها ونيابة عنها، ونتيجة لطبيعة هذا التفويض تتم باسم الوزارة كل المصروفات، أو الديون، أو الالتزامات، أو التعهدات التي توافق عليها شركة الإدارة، وطبقاً لمادته الخامسة يكون لشركة الإدارة أوسع السلطات والاختصاصات لمنزلة وتوجيه العملية



إدارة وتشغيل المنطقة باسم الوزارة ونياية عنها، ويكون لها على الأخص تحديد الأسعار بشكل منتظم وتفاوض وتوقع باسم الوزارة ونياية عنها كل العقود المطلوبة لتسويق المنطقة ومبيعاتها والترويج لها، ونصت المادة (١٢) منه على أن تنفذ الوزارة وتدفع مقابل الإصلاحات الهيكلية والإضافات والتحسينات في المنطقة التي تعدُّ ضرورية للحفاظ عليها في حالة تشغيل جيد، ونصت المادة (١٣) منه على موافقة الوزارة على أن تحتفظ طوال مدة العقد في الحساب المصرفي برأس مال عامل يكفي لإدارة المنطقة بشكل مستمر وفعال وبما يغطي احتياجات التشغيل لمدة ثلاثة أشهر، ونصت المادة (١٦) منه على أتعاب شركة الإدارة التي تدفعها لها وزارة السياحة مقابل خدمات إدارة المنطقة وهي الأتعاب الأساسية المقدرة بنسبة ٢% من إجمالي الإيرادات، ومكافأة إجمالي ربح التشغيل التي تقدر بنسبة ١٢% منه، وقد عرف الملحق رقم (١) للعقد إجمالي ربح التشغيل بكونه الفرق بين مصاريف التشغيل والإيرادات.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الأصل أن تتولى الدولة إدارة المرافق العامة بطريق مباشر، إلا أنها أحياناً تعهد بذلك إلى فرد أو شركة، أو هيئة تنبئه عنها، دون أن يغير ذلك من طبيعة المرافق القائمة على المنفعة العامة، فلا يعدو إسناد الإدارة إلى غير الدولة في هذه الحالة سوى طريق من طرق الإدارة دون المساس بأصل وجوهر المرفق العام فمن يدير المرفق العام ينوب عن الدولة في ذلك بهدف تحقيق المنفعة العامة. وهو الهدف ذاته الذي تهدف الدولة إليه من إدارتها للمرافق العامة.

ولاحظت الجمعية لعمومية أن الأصل في منح التزامات المرافق العامة طبقاً لأحكام القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧ والقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٥٨ المشار إليهما سلفاً - واللذان تطبق أحكامهما لحين تعديلهما أو إعادة تنظيم الأمر ليتفق مع أحكام الدستور نزولاً على حكم المادة (٢٢٤) منه - أنه يكون بموجب قرار يصدر من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب، وقد استقر الرأي فقهاً وقضاً وإفتاءً على أن دور مجلس النواب في هذا الخصوص إنما هو دور المراقب والمشرف على عملية التعاقد التي تتم لمنح امتيازات المرافق العامة باعتبار أن اضطراره بهذا الدور - على وفق تقديره بحسبانه مشرعاً - يوفر أقصى ضمانات الحيدة والنزاهة المتطلبية في مثل هذه التعاقدات وهو ما يحدو إلى القول بعدم لزوم خضوع تلك التعاقدات لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات باعتبار أن هذا القانون يهدف إلى تنظيم سبل التعاقد التي تكون الدولة طرفاً فيها في إجراءات محددة قدر المشرع أنها توفر أقصى حماية للمصلحة العامة في حين أن المشرع ذاته احتجز لنفسه أحوال الموافقة على منح التزامات المرافق العامة كي يعمل رقابته المباشرة عليها حيث تشارك إرادته إرادة قمة السلطة التنفيذية متمثلة في رئيس الجمهورية

على النحو الذي يوفر أقصى ضمانات تتحقق بها اعتبارات المصلحة العامة المرعية، لذلك يكون مجلس النواب بالخيار بين اتباع السبل التي يراها تحقق الحيدة والنزاهة بصورة أكبر.



ومن حيث إنه باستعراض تطور القواعد المنظمة لإدارة واستغلال منطقة قصر المنتزه من واقع التشريعات المنظمة لها يبين أنه في أعقاب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ وإلغاء النظام الملكي وإعلان مصر جمهورية صودرت أموال أسرة محمد على لمصلحة الشعب المصرى ومن بين هذه الممتلكات قصر وحدائق المنتزه، وبتاريخ ١٩٥٤/١١/٤ صدر القانون رقم (٥٦٥) لسنة ١٩٥٤ بتحويل وزير الشؤون البلدية والقروية سلطة التعاقد نيابة عن الحكومة المصرية وإدارة تصفية الأموال المصادرة والهيئة العليا للإصلاح الزراعى مع الشركة المصرية للأراضى والمباني فى شأن استغلال منطة قصر المنتزه، وذلك على وفق الأحكام والشروط المرافقة للقانون المذكور، وبتاريخ ١٩٥٤/١١/٩ تم إبرام الاتفاق بين الحكومة المصرية والشركة المشار إليها على استغلال المنطقة لمدة خمسة وعشرين عاماً تبدأ من تاريخ إبرام العقد، وبدأت الشركة بالفعل فى استغلالها وتميتها بإعداد القصر والحدائق المحيطة به لاستقبال جماهير الشعب مقابل رسوم تدفع عند اجتياز باب المنطقة إلى الحدائق ورسوم أخرى يدفعها الزائر عند زيارة القصر من الداخل وبمقتضى القانون رقم (١٨٧) لسنة ١٩٥٥ حلت الشركة المصرية للتعمير والإنشاءات السياحية للمنتزه والمقطم محل الشركة المصرية للأراضى والمباني فى استغلال منطقتى قصر المنتزه وفقاً للشروط الواردة بالقانون المذكور وبانتهاء عقد امتياز الشركة المذكورة فى استغلال المنطقة سياحياً، سلمت إلى وزارة السياحة بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم (٤٣٥) لسنة ١٩٧٩ بحسبانها الوزارة التى تولت - طبقاً للقانون رقم (٢) لسنة ١٩٧٣ - مهمة الإشراف على المناطق السياحية واستغلالها، وخول القرار وزير السياحة حق تنظيم منح التراخيص وأوضاعها وشروطها كما نص القرار الجمهورى رقم (٢٠١) لسنة ١٩٨٢ على أن تخصص منطقة المنتزه لأغراض التنمية السياحية وتستمر وزارة السياحة فى إدارة واستغلال هذه المنطقة بنفسها أو عن طريق إحدى الشركات التى تساهم فيها أو التى توافق على إنشائها.

وبتاريخ ١٩٨٢/١٢/١ أبرم بين الوزارة وشركة المنتزه للاستثمار والسياحة عقد امتياز وإدارة المنطقة والمنشآت الموجودة بمنطقة قصر المنتزه لحساب الوزارة وتحت إشرافها، كما أصدرت وزارة السياحة لائحة منطقة قصر المنتزه ونصت فى البند الأول منها على أن منطقة المنتزه من المرافق العامة التى لا يجوز الانتفاع بمنشآتها أو شغل أى مكان منها إلا بترخيص خاص من وزارة السياحة وذلك كله بعد سداد الرسوم المقررة.

ومن حيث إنه يبين من العرض المتقدم أن قصور الأسرة الملكية ومن بينها قصر المنتزه قد أصبحت بمجرد مصادرتها لمصلحة الشعب من الأموال المملوكة للدولة ملكية عامة وهى مخصصة بقوة القانون للمنفعة العامة فلا يجوز الانتفاع بها إلا بموجب ترخيص من السلطة الإدارية المختصة، التى تتولى إدارتها واستغلالها وتميتها تحقيقاً للمصلحة العامة بنفسها أى بالطريق المباشر، أو بطريق غير مباشر بأن يؤول إلى الغير بإدارتها



واستغلالها بموجب عقد امتياز (أو التزام) تعهد فيه الدولة إلى الملتزم - فردًا كان أو شركة بإدارة هذا المرفق السياحي مقابل رسوم يتقاضاها من المنتفعين، طبقاً للشروط والأوضاع التي تضمنها الإدارة عقد الامتياز. وحيث إنه هدياً بما تقدم فإن إسناد إدارة واستغلال منطقة قصر المنتزه بمحافظة الإسكندرية كمرفق عام إلى شركة المنتزه للسياحة والاستثمار على النحو الوارد بمشروع العقد المعروض يوجب على الدولة أن تتبع الأحكام القانونية المقررة لمنح التزامات المرافق العامة الأمر الذي من مؤداه أن مشروع العقد المائل لا يصح قانوناً إلا باتباع هذه الإجراءات، وهو ما قررت معه الجمعية العمومية إعادة مشروع العقد المعروض إلى اللجنة الثانية لقسم الفتوى لاتخاذ اللازم في ضوء ما تقدم.

### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:

أولاً: أن إسناد إدارة واستغلال منطقة قصر المنتزه بمحافظة الإسكندرية إلى شركة المنتزه للسياحة والاستثمار يستلزم اتباع الأحكام المقررة قانوناً لمنح التزامات المرافق العامة.  
ثانياً: إعادة العقد المعروض إلى اللجنة الثانية لقسم الفتوى لاتخاذ اللازم في ضوء ما تقدم، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تجريباً في: ٢٠١٦ / ١

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار  
محمد إبراهيم قشطة

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



رئيس

المكتب الفني

المستشار  
شريف الشاذلي

نائب رئيس مجلس الدولة

معنزا /