بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٣٦٠
بتاريخ :	٣ / ٦ / ٢٠٠٩

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٩٢٤

السيد الأستاذ الدكتور / الرئيس التنفيذي للجهاز القومى لتنظيم الاتصالات.

تحية طيبة وبعد ،،،،،،

بالإشارة إلى كتابكم رقم (٧٧٢١) المؤرخ ٢٠٠٨/١٢/١٤ ، فى شأن النزاع القائم بين الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات والهيئة القومية لسكك حديد مصر حول طلب إلزام الهيئة بأداء مبلغ (٨٨٢٧٣٥٨٨,٧)جنيه مقابل الترخيص باستخدام الأجهزة اللاسلكية المنصوص عليه فى المادة (٥٣) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة٢٠٠٣.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات قام بمطالبة الهيئة القومية لسكك حديد مصر بسداد مقابل الترخيص باستخدام الأجهزة اللاسلكية ، مستنداً فى مطالبته للهيئة إلى أنها تعد من الهيئات الاقتصادية طبقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى. ومن ثم لا يسرى عليها الإعفاء من مقابل الترخيص طبقاً للمادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة٢٠٠٣ ، إلا أن الهيئة لم تستجب لهذه المطالبة الأمر الذى حدا بالجهاز إلى طلب عرض النزاع على هيئة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع للفصل فيه.

وفى معرض استيفاء الموضوع قامت إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدنى بمخاطبة الهيئة القومية لسكك حديد مصر للرد على ما جاء بكتاب الجهاز، وبتاريخ ٢٠٠٩/٢/٢٣ ورد إلى إدارة الفتوى كتاب الهيئة رقم ١/١٥/٥٢ المؤرخ ٢٠٠٩/٢/١٨، والذى أشارت فيه إلي أنه تم إعفائها من رسوم تراخيص الأجهزة اللاسلكية التى تستخدمها على مشروع شبكة اللاسلكي الأساسية ومراحل تطورها بقرار السيد المهندس/ وزير النقل رقم ٥١ لسنة١٩٩١ فى ظل القانون رقم ٦٦ لسنة١٩٧٩.

نفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٢٠ من مايو سنة ٢٠٠٩ م ، الموافق٢٥ جمادى الأولى سنة ١٤٣٠ فاستعرضت القانون رقم (١٠) لسنة٢٠٠٣ بإصدار قانون تنظيم الاتصالات الذى ينص فى المادة الأولى 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 "، وفى المادة (٣) من قانون تنظيم الاتصالات ذاته 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 " ، وفى المادة (٤) على أن " يهدف الجهاز إلى تنظيم مرفق الاتصالات وتطوير ونشر جميع خدماته على نحو يواكب أحدث وسائل التكنولوجيا ... وعلى الأخص ما يأتى :

١ . ..... ٢- .... ٣- ضمان الاستخدام الأمثل للطيف الترددى وتعظيم العائد منه طبقاً لأحكام هذا القانون ...".و فى المادة (٥١) على أنه " 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 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) على أن " يحدد الجهاز مقابل الترخيص باستخدام تردد أو حيز 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 ." وفى المادة (٨٧) على أنه "..... كما لا تسرى أحكام المادة (٥٩) من هذا القانون على اتحاد الإذاعة والتليفزيون والمادتين (٥١، ٥٣) من هذا القانون على خدمات الإغاثة والطوارىء وغيرها من الخدمات التى تقدمها الهيئات الخدمية بالدولة . "

كما استعرضت الجمعية العمومية القانون رقم ١٥٢لسنة ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر والذى ينص فى المادة (١) على أن " تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق السكك الحديدية تسمي "سكك حديد مصر"، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتتبع وزير النقل وتدار بطريقة مركزية موحدة، ويكون مركزها مدينة القاهرة ولها فروع بجميع أنحاء جمهورية مصر العربية. وتخضع هذه الهيئة للأحكام المنصوص عليها فى هذا القانون"، وفى المادة (٢) على أن " تختص الهيئة – دون غيرها – بإنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدية على المستوى القومي، وتطوير هذه الشبكات وتدعيمها بما يتناسب مع دورها الرئيسى فى حركة النقل والعمل على مسايرتها لمتطلبات التوسع فى الإنتاج والتعمير في إطار الخطة الاقتصادية والسياسية العامة للدولة وفى سبيل ذلك تتولى على الأخص ما يأتى:- (أ) إنشاء شبكات السكك الحديدية وتشغيلها وتقديم الخدمات الخاصة بها فى جميع أنحاء جمهورية مصر العربية. (ب) إنشاء وإدارة وصيانة المنشآت والأجهزة اللازمة لتقديم تلك الخدمات. (ج) تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها – أو المرتبطة بهذه الأغراض – وتطوير خدماتها"، وفى المادة (٤) على أن " مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٢) يجوز للهيئة فى سبيل تحقيق أغراضها – وبعد موافقة وزير النقل – إنشاء شركات

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مساهمة بمفردها أو مع شركاء آخرين ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها، ....."، وفى المادة (٥) على أن " يتكون رأس مال الهيئة من :-

١- أموال الهيئة العامة للسكك الحديدية المنشأة بالقانون رقم ٣٦٦ لسنة ١٩٥٦ بإنشاء هيئة عامة لشئون سكك حديد مصر.٢- المبالغ التى تخصصها لها الدولة ."، وفى المادة (٦) على أن :- تتكون موارد الهيئة من :- ١- المبالغ التى تخصصها لها الدولة فى الموازنة العامة ٢- حصيلة نشاط الهيئة ومقابل الأعمال أو الخدمات التى تؤديها للغير سواء فى الداخل أو الخارج ،٣- فروق أسعار أداء الخدمة المستحقة للهيئة طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (١٢)،٤- الهبات والإعانات ،٥- حصيلة الغرامات التى توقع طبقاً للقانون عن مخالفة الأنظمة التى تطبقها الهيئة"وفى المادة (٧) على أن " تعتبر أموال الهيئة أموالاً عامة"وفى المادة (٨) على أن " يكون للهيئة موازنة خاصة يتم إعدادها طبقاً للقواعد التى تحددها اللوائح الداخلية للهيئة دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد موازنة الدولة كما يكون للهيئة حساب خاص تودع فيه مواردها ويرحل الفائض من موازنة الهيئة من سنة إلى أخرى وتبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها" وفى المادة (١٢)على أن " يقترح مجلس إدارة الهيئة أسعار أداء الخدمات التى تقوم بها الهيئة وذلك بتنظيم التكاليف المحاسبية السليمة والأسس التى يقرها مجلس الإدارة. ويصدر بتحديد هذه الأسعار قرار من وزير النقل بعد العرض على مجلس الوزراء وفى حالة قيام الدولة بتحديد أسعار الخدمات بأقل من الأسعار المعتمدة تتحمل الموازنة العامة للدولة بالفروق الناتجة من ذلك ويتعين إدراجها فى موازنة الهيئة عن السنة المالية التالية "

واستعرضت الجمعية العمومية قانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ، والذى ينص فى المادة (٣) منه - المعدلة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ - على أن" تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل . ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنة 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 ..." ، كما استعرضت الجمعية ما ورد فى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى فى المادة الأولى منه والتى تنص على أن " تعتبر هيئات اقتصادية فى تطبيق المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه الهيئات العامة وصناديق التمويل الآتى بيانها : .

١. الهيئة الزراعية المصرية .... ١٢- الهيئة العامة لشئون سكك حديد مصر .

واستعرضت الجمعية العمومية القانون رقم ١٤٢ لسنة ٢٠٠٨ بربط موازنة الهيئة القومية لسكك حديد مصر للسنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩ الذى ينص فى المادة السابعة منه على أن " تعتبر أحكام التأشيرات الاقتصادية الملحقة لهذا القانون جزءاً لا يتجزء منه وتسرى على هذه الهيئة بما لا يتعارض مع قانون إنشائها".

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 الترددى، بغية تحقيق أفضل استخدام لهذا المورد الطبيعى ، 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 المدنى، 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 واحد أو تحديد لطبيعة الهيئات العامة الخدمية بصفة قاطعة خارج حدود ما يستلزمه تطبيق حكم المادة المشار إليها ، ذلك أن مناط الإعفاء الوارد بها 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 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 أى من الهيئات العامة القائمة وذلك لأن الهيئات العامة تنشأ بحسب الأصل وفقًا لقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بقرار من رئيس الجمهورية 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 في تحديد الهيئات الاقتصادية، إذ أن هذا التفويض مقصور على تحديد الهيئات الاقتصادية في مجال تطبيق نص المادة (٣) من القانون سالف 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 فى 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 فى مجال تطبيق نص المادة (٣) من القانون سالف البيان.

ولما كان ذلك ، وكان الثابت من استعراض أحكام القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر أنها تختص دون غيرها بإنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديدية على المستوى القومي وتطويرها وتدعيمها بما يتناسب مع دورها الرئيسى فى حركة نقل الركاب وشحن البضائع ومواكبة متطلبات التوسع فى الإنتاج والتعمير فى إطار الخطة الاقتصادية والسياسية للدوله ، وأنه تحقيقاً لهذه الأغراض خصصت لها الدولة مبالغ فى الموازنة العامة تدخل ضمن إيراداتها لتدعيمها ومعاونتها على تحقيق أغراضها، وبالنظر إلى أن الهيئة في سبيل قيامها بأداء خدماتها تحتاج إلى استخدام الطيف الترددى وأجهزة اللاسلكي كوسائل اتصال حديثة تساعدها فى تأمين حركة سير القطارات وتقديم خدمات الإغاثة والطوارئ وذلك كله محض خدمات عامة تضطلع بها الهيئة المذكورة ، دون أن تهدف فى الأصل من وراء ذلك إلي تحقيق الربح ، و أنه لمما يؤكد هذه الطبيعة الخدمية للهيئة تحمل الموازنة العامة للدولة بفروق أسعار الخدمات التى تؤديها الهيئة فى حال تقديمها للجمهور بأقل من تكلفتها الحقيقية وذلك مساهمة من الدولة وتدعيماً لها فى قيامها بهذا الدور الخدمى، ومن ثم فإن الهيئة القومية لسكك حديد مصر تعتبر من الهيئات الخدمية فيما يتعلق بالإعفاء المنصوص عليه فى المادة (٨٧) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة٢٠٠٣ إعمالاً لما تواتر عليه إفتاء الجمعية العمومية فى خصوص الهيئات الخدمية . الأمر الذى يتعين معه رفض مطالبة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات إلزام الهيئة بأداء مبلغ (٨٨٢٧٣٥٨٨,٧) جنيه مقابل الترخيص باستخدام الأجهزة اللاسلكية المنصوص عليه فى المادة (٥٣) سالفة البيان.

ولا يغير مما تقدم كون موارد الهيئة تشتمل على الإيرادات الناتجة عن مباشرة نشاطها والأتعاب المستحقة نظير الأعمال التى تؤديها للغير طبقاً لأحكام القوانين السارية ، وما قد يؤول إلى الهيئة من صافى أرباح الشركات التى تقوم بإنشائها أو تشارك فى ملكيتها بما يخدم أغراضها ، إذ أن ذلك ليس من شأنه وحده أن يغير من الطبيعة القانونية للهيئة ، هذا فضلاً عن انه ليس من المحظور قانوناً على الهيئات العامة بالدولة أن تحقق بعض الموارد التى تعينها أو تعين الدولة على الوفاء بالتزاماتها ، طالما كان هناك مسوغ قانونى

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

صحيح يرخص لها بذلك ، وكان هدفها الأساسى إدارة المرفق العام والاضطلاع بالخدمة العامة المنوط بها وليس تحقيق الربح.

كما لا يغير مما تقدم إعداد موازنة الهيئة القومية لسكك حديد مصر بشكل اقتصادي وفقاً للمادة (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وصدورها بقانون مستقل عن قانون ربط الموازنة العامة للدولة لأن ذلك ليس من شأنه أن يغير من طبيعة نشاط الهيئة وفقاً لقرار إنشائها ، وهو ما حرص المشرع على تأكيده فى قانون ربط موازنة الهيئة للسنة المالية ٢٠٠٨/٢٠٠٩ بالنص على سريان أحكام التأشيرات العامة للهيئات الاقتصادية على الهيئة بما لا يتعارض مع قانون إنشائها.

لـــذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوي والتشريع إلى رفض مطالبة الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات إلزام الهيئة القومية لسكك حديد مصر بأداء مبلغ (٨٨٢٧٣٥٨٨,٧) جنيه مقابل الترخيص باستخدام الأجهزة اللاسلكية المنصوص عليها في المادة (٥٣) من قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ ،وذلك على النحو الوارد بالأسباب.

تحريراً في ٣٠/ ٦ /٢٠٠٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
محمد أحمد الحسيني
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

٢٠٠٩ | ٦ | ٢٧

رئيس المكتب الفني

المستشار /
محمد عبد العليم أبو الروس
نائب رئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ياسر //