

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	١٦٥٢
بتاريخ:	٢٠٢١/١٠/٢١
ملف رقم:	٦٥٩/١/٥٤

مجلس الدولة
القسم الثاني
مكتب المستشارين
١٠٢٨٤


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

السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة
رئيس اللجنة الأولى لقسم الفتوى

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٤٥٢) المؤرخ ٢٠٢١/٦/٢٨م، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني في مدى جواز قيام وزارة الداخلية (الإدارة العامة للاتصالات الشرطة) بتوقيع مشروع العقد الموحد الوارد من الشركة المصرية للاتصالات بديلا عن مشروع العقد السابق مراجعته بمعرفة اللجنة الأولى بقسم الفتوى بمجلس الدولة. وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه بتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١ ورد إلى إدارة الفتوى لوزارات الداخلية والخارجية والعدل، كتاب السيد اللواء الدكتور مساعد وزير الداخلية لقطاع الشؤون القانونية رقم (٤٩٤٥) المؤرخ ٢٠٢٠/١١/٣٠ بشأن طلب مراجعة مشروع العقد المزمع إبرامه بالاتفاق المباشر بين الوزارة (الإدارة العامة للاتصالات الشرطة) والشركة المصرية للاتصالات، لتفعيل وتشغيل عدد (٢٧) خط تليفون مختصر بأقسام العلاقات العامة بمديريات الأمن لسهولة التواصل مع السادة الضباط الذين أوفوا العطاء، مقابل قيمة إجمالية مقدارها (٨١٠٠٧) واحد وثمانون ألفا وسبعة جنيهاً مصرية لا غير، وتمت مراجعة مشروع العقد بمعرفة اللجنة الأولى لقسم الفتوى وإرساله إلى الوزارة بعد إدخال التعديلات التي ارتأتها عليه بموجب كتابها رقم (٨٢٥) المؤرخ ٢٠٢١/٣/٩، إلا أنه حال إرسال وزارة الداخلية مشروع العقد المشار إليه، إلى الشركة المصرية للاتصالات لتوقيعه أفادت بأنها بصفتها مقدم خدمة تقوم بالتعاقد مع جميع عملائها طبقاً لنموذج العقد الموحد الذي تم وضعه من القطاع القانوني بالشركة وفقاً للضوابط الملائمة للخدمة، وبناءً على التصريح الممنوح لها من الجهاز القومي لتنظيم مرفق الاتصالات، وطلبت الشركة من الوزارة أن تقوم بتوقيع مشروع عقد خدمة الرقم المختصر المعتمد منها حتى يتسنى لها الاستمرار في تقديم هذه الخدمة، وفي ضوء ذلك ورد كتاب



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٥٩/١/٥٤

(٢)

السيد اللواء الدكتور مساعد وزير الداخلية لقطاع الشؤون القانونية رقم (١٧١٦) المؤرخ ٢٠٢١/٤/٢٧ إلى إدارة الفتوى لوزارات الداخلية والخارجية والعدل، متضمنًا طلب إبداء الرأي القانوني في الموضوع المائل، ونظرًا لما آنسته إدارة الفتوى في الموضوع من أهمية وعمومية، قامت بإحالته إلى اللجنة الأولى لقسم الفتوى، والتي قررت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠٢١/٦/١٢ إحالته إلى الجمعية العمومية للإفادة بالرأي القانوني فيه. ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٣ من أكتوبر عام ٢٠٢١ الموافق ٦ من ربيع الأول عام ١٤٤٣هـ، فتبين لها أن المادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرياسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والهيئات العامة... وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب الرأي فيها من الجهات المبينة في الفقرة الأولى وبفحص التظلمات الإدارية. ولا يجوز لأية وزارة أو هيئة عامة أو مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين في مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الإدارة المختصة"، وأن المادة (٦١) منه تنص على أنه: "رئيس إدارة الفتوى أن يُحيل إلى اللجنة المختصة ما يرى إحالته إليها لأهميته من المسائل التي ترد إليه لإبداء الرأي فيها، وعليه أن يُحيل إلى اللجنة المسائل الآتية: (أ)... (ب) عقود التوريد والأشغال العامة، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقًا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها إذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه...". وأن المادة الأولى من القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨ بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، وتسرى أحكامه على الجهات التي تضمها الموازنة العامة للدولة ووحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية...". وأن المادة (١٩) من القانون المشار إليه تنص على أنه: "على الجهة الإدارية قبل الإعلان أو الدعوة للاشتراك في جميع طرق التعاقد الواردة بهذا القانون والتعاقد بطريق الاتفاق المباشر إذا تطلبت طبيعة العملية ذلك، أن تعد كراسة للشروط والمواصفات تتضمن الإحالة لجميع القواعد والأحكام والإجراءات والشروط المنصوص عليها في هذا القانون ولائحته التنفيذية، ويجب أن تتضمن كراسة الشروط على وجه الخصوص طريقة التعاقد، والمواصفات والأطر الفنية لموضوع التعاقد... وشروط الطرح العامة والخاصة... ونسخة من مشروع العقد المزمع إبرامه متضمنًا



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٥٩/١/٥٤

(٣)

حقوق والتزامات طرفي التعاقد، وأي بيانات أخرى بحسب طبيعة العملية، وأن المادة (٧٤) منه - الواردة بالباب السادس المعنون "التعاقدات ذات الأحكام الخاصة" - تنص على أنه: "مع مراعاة حكم المادة (٦٣) من هذا القانون، يجوز بموافقة السلطة المختصة التعاقد بالاتفاق المباشر مع أي من مقدمي الخدمات الأساسية الذي تمتلك الدولة فيه حصة حاکمة تسمح لها بتعيين أغلبية أعضاء مجلس إدارته أو التحكم على أي نحو في القرارات الصادرة من مجلس إدارته أو من الجمعية العامة له على تقديم الخدمات الأساسية ومن ذلك الكهرباء، والمياه، والغاز، وغيرها من الخدمات الأساسية اللازمة لتسيير المرفق العام ذات الطبيعة المماثلة والمحددة أسعارها من الدولة، وفي هذه الحالة يُستثنى مقدمو الخدمات الأساسية من تقديم خطاب ضمان الدفعة المقدمة ومن أداء التأمين بنوعيه، ويكتفي بما يقدم منهم من تعهدات أو ضمانات تقرها السلطة المختصة، وللسلطة المختصة التفويض في أي من الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة". وأن المادة (١) من القانون رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن تحويل الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة مساهمة مصرية تنص على أن: "تحول الهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة مساهمة مصرية تسمى "الشركة المصرية للاتصالات"، وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون. وتؤول إلى الشركة الجديدة جميع الحقوق العينية والشخصية للهيئة السابقة، كما تتحمل جميع التزاماتها"، وأن المادة (٢) من القانون ذاته تنص على أن: "تكون للشركة الشخصية الاعتبارية، وتعتبر من أشخاص القانون الخاص...". وأن المادة (١٢) من القانون ذاته تنص على أن: "ينشأ بوزارة الاتصالات والمعلومات جهاز لتنظيم مرفق الاتصالات السلكية واللاسلكية، وتؤول إليه الاختصاصات المسندة للهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٩ في شأن بعض الأحكام الخاصة بالاتصالات اللاسلكية، كما يتولى الإشراف على حسن سير المرفق ووضع الخطط والبرامج اللازمة لذلك ومتابعة تنفيذها واعتماد أسعار الخدمات المقدمة للجمهور...". وأن المادة (١) قانون تنظيم الاتصالات الصادر بالقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٣ تنص على أن: "يقصد في تطبيق أحكام هذا القانون بالمصطلحات التالية المعاني المبينة قرين كل منها. ١- الجهاز: الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات... ٦- المستخدم: أي شخص طبيعي أو اعتباري يستعمل خدمات الاتصالات أو يستفيد منها...". وأن المادة (٥) من القانون ذاته تنص على أن: "للجهاز في سبيل تحقيق أهدافه أن يباشر جميع التصرفات والأعمال اللازمة لذلك، وله على الأخص ما يأتي: ... ٤- تحديد الأسس العامة التي يلتزم بها مشغلو ومقدمو خدمات الاتصالات... ٦- وضع القواعد التي تضمن حماية المستخدمين بما يكفل سرية



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٥٩/١/٥٤

(٤)

الاتصالات وتوفير أحدث خدماتها بأنسب الأسعار مع ضمان جودة أداء هذه الخدمات، وكذلك وضع نظام لتلقي شكاوى المستخدمين والتحقق فيها والعمل على متابعتها مع شركات مقدمي الخدمة...". وأن المادة (٦٠) منه تنص على أنه: "... وفي جميع الأحوال تلتزم الشركة بتوفير خدمات الاتصالات التي تتفرد بالقيام بها لكل من يطلبها في حدود الإمكانيات الفنية المتاحة لها".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع بموجب المادة الأولى من مواد القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨ بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، قرر سريان أحكامه على الجهات التي تضمها الموازنة العامة للدولة ووحدات الجهاز الإداري للدولة - من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة - ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية، وما يتبع هذه الجهات من وحدات ذات طابع خاص، وألزم المشرع الجهات سالفه الذكر قبل الإعلان أو الدعوة للاشتراك في جميع طرق التعاقد الواردة بهذا القانون والتعاقد بطريق الاتفاق المباشر إذا تطلبت طبيعة العملية ذلك، أن تعد كراسة للشروط والمواصفات تتضمن الإحالة إلى جميع القواعد والأحكام والإجراءات والشروط المنصوص عليها في هذا القانون ولائحته التنفيذية، وأوجب أن تتضمن كراسة الشروط على وجه الخصوص عدة بيانات أوردها صراحة في تلك المادة، ومنها طريقة التعاقد، والمواصفات والأطر الفنية لموضوع التعاقد، وشروط الطرح العامة والخاصة، ونسخة من مشروع العقد المزمع إبرامه متضمنا حقوق والتزامات طرفي التعاقد، وقد أجاز المشرع في هذا القانون للجهات المشار إليها سلفاً - بعد موافقة السلطة المختصة - التعاقد بالاتفاق المباشر مع أي من مقدمي الخدمات الأساسية تمتلك الدولة فيه حصة حاکمة تسمح لها بتعيين أغلبية أعضاء مجلس إدارته أو التحكم على أي نحو في القرارات الصادرة من مجلس إدارته أو من الجمعية العامة له، على تقديم الخدمات الأساسية، ومن ذلك الكهرباء، والمياه، والغاز، وغيرها من الخدمات الأساسية اللازمة لتسيير المرفق العام ذات الطبيعة المماثلة والمحددة أسعارها من الدولة.

واستعرضت الجمعية العمومية سابق إفتائها رقم (٢٢٦٨) لسنة ٢٠٢٠ الصادر بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠٢٠ جلسة ٢٨/١١/٢٠٢٠ ملف رقم ٦٣٥/١/٥٤، والتي خلصت فيه إلى أن المشرع في قانون مجلس الدولة قد حظر على الوزارات والهيئات العامة ومصالح الدولة أن تبرم عقوداً ترتب حقوقاً أو التزامات مالية للدولة أو عليها دون العرض على جهة الإفتاء والمراجعة بمجلس الدولة - سواء أكانت إدارة الفتوى المختصة أم لجان قسم الفتوى - ومؤدى ذلك أن العقود التي تكون الجهات الإدارية المشار إليها طرفاً فيها، وأياً كانت طبيعتها،



(٢١٦٦٦)

تابع الفتوى ملف رقم: ٦٥٩/١/٥٤

(٥)

سواء أكانت عقوداً إدارية أم مدنية، فيتعين عرضها ومراجعتها من جهة الإقتاء والمراجعة بمجلس الدولة، وهذه المراجعة لا تقف عند حدود مشروع العقد، وإنما تمتد لتشمل الإجراءات التي سبقته وجميع ما يعد جزءاً منه للوقوف على مدى مطابقتها لحكم القانون، ومدى تأثيرها في صحة العقد إن كان لذلك وجه، بحسبان أن عقود الإدارة تخضع في إبرامها لضوابط وقواعد تحدد من يختص بإبرامها وطرق وإجراءات ذلك، وكل ذلك موكل أمره إلى جهة الفتوى المنوط بها ولاية مراجعة العقد، ولا ريب أن المشرع لم يفرض ذلك عبثاً، وإنما أراد به أن يُجنب الجهة الإدارية مسبقاً مواطن الخطأ وتبصرتها بمواطن الدلال، وأن يتهيأ لها مقدماً من أسباب السلامة ما تدرك به المصلحة العامة في إبرام تلك العقود.

ولما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن وزارة الداخلية (الإدارة العامة لاتصالات الشرطة) رغبت في التعاقد مع الشركة المصرية للاتصالات لتفعيل وتشغيل عدد (٢٧) خط تليفون مختصراً بأقسام العلاقات العامة بمديريات الأمن؛ لسهولة التواصل مع السادة الضباط الذين أوفوا العطاء، وفي سبيل ذلك قدمت الشركة عرضاً بإجمالي المبلغ المستحق نظير تقديمها تلك الخدمة للوزارة مقداره (٨١٠٠٧) واحد وثمانون ألفاً وسبعة جنيهات مصرية لا غير، ثم انعقدت لجنة الاتفاق المباشر بوزارة الداخلية المشكلة بقرار السيد اللواء/ مدير عام الإدارة العامة لاتصالات الشرطة لدراسة العرض المقدم من الشركة، انتهت فيه اللجنة إلى أن الشركة المذكورة هي المقدم الوحيد لتلك الخدمة داخل جمهورية مصر العربية، ووافقت على العرض المقدم منها، والتعاقد معها وفقاً لأحكام المادة (٧٤) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الصادر بالقانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨، وأعدت وزارة الداخلية - من جانبها - مشروع عقد تمت مراجعته من قِبَل اللجنة الأولى لقسم الفتوى بمجلس الدولة، إلا أن الشركة رفضت التوقيع عليه، وطلبت من الوزارة التوقيع على نموذج العقد الموحد لخدمة الرقم المختصر الذي تتعاقد بموجبه مع جميع عملائها، والذي تم وضعه من القطاع القانوني بالشركة وفقاً للضوابط الملائمة للخدمة، وبناءً على التصريح الممنوح لها من الجهاز القومي لتنظيم مرفق الاتصالات. ولما كان ذلك، وكانت الشركة المصرية للاتصالات هي الشركة الوحيدة داخل جمهورية مصر العربية التي تقدم الخدمة المتعاقد عليها، الأمر الذي يدخلها في عداد مقدمي الخدمات الأساسية الذين تناولتهم المادة (٧٤) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة سالف الذكر، والذين ميزهم المشرع بطبيعة خاصة نظراً لما ينفردون به وحدهم من تقديم خدمات أساسية لا يقدمها غيرهم، وتتجلى تلك الطبيعة الخاصة ابتداءً عندما أورد المشرع هذه المادة ضمن مواد الباب السادس من القانون المعنون "التعاقدات ذات الأحكام الخاصة"،



تابع الفتوى ملف رقم: ٦٥٩/١/٥٤

(٦)

وتتجلى أيضًا عندما استثنت هذه المادة مقدمي الخدمات الأساسية من بعض الشروط والإجراءات الواردة بها، وعليه يكون لهذه الشركة على سند من تلك الطبيعة الخاصة التي تتمتع بها، وضع بعض القواعد والشروط والأحكام التي تتفق مع ما تقدمه من خدمة تنفرد بها وحدها ضمانًا للاستمرار في تقديمها، ولا يكون هناك سبيل أمام المتعاقدين معها سوى الانصياع لها، وهو ما يجوز معه لوزارة الداخلية (الإدارة العامة لاتصالات الشرطة) التوقيع على مشروع العقد الموحد الوارد من الشركة المصرية للاتصالات، بعد مراجعته من اللجنة الأولى لقسم الفتوى، إعمالًا للمادة (٥٨) من قانون مجلس الدولة والتي حظرت على الوزارات والهيئات العامة ومصالح الدولة أن تبرم عقودًا ترتب حقوقًا أو التزامات مالية للدولة أو عليها دون العرض على جهة الإفتاء والمراجعة بمجلس الدولة، وما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية في هذا الشأن من وجوب العرض والمراجعة أيًا كانت طبيعة تلك العقود، سواء أكانت عقودًا إدارية أم مدنية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى:
أولاً: جواز قيام وزارة الداخلية (الإدارة العامة لاتصالات الشرطة) بالتوقيع على مشروع العقد الموحد لخدمة الرقم المختصر المقدم من الشركة المصرية للاتصالات، بعد مراجعته من اللجنة الأولى لقسم الفتوى بمجلس الدولة.
ثانيًا: إعادة مشروع العقد إلى اللجنة المشار إليها لتجري فيه شئونها، واتخاذ ما تراه مناسبًا في ضوء هذا الإفتاء، وذلك على النحو المبين تفصيلًا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠٢١ / ١٠ / ٣

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
أسامة محمود عبد العزيز حرم
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

