

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

رقم التبليغ:	٩٥٩
بتاريخ:	٢٠٢٠/٥/١١

ملف رقم: ٦٧٢/٢/٣٧

### السيد الأستاذ / وزير قطاع الأعمال العام

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٢٢٢) المؤرخ ٢٥/٩/٢٠١٩، بشأن إعادة عرض طلب الرأي في مدى قانونية قيام شركة المعمورة للتعمر والتنمية السياحية بفرض رسوم عبور على الأفراد والسيارات لبوابات الشركة بمنطقة المعمورة ودخول منطقة الشاطئ دون صدور قرارات من المجلسين التنفيذي والشعبي لمحافظة الإسكندرية بشأنها، ومدى أحقية محافظة الإسكندرية في تحصيل نصيب من هذه الرسوم. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن شركة المعمورة للتعمر والتنمية السياحية التابعة للشركة القابضة للسياحة والسينما أقامت بوابات لدخول منطقة المعمورة، وأن موظفيها يقومون بتحصيل مبالغ مالية نظير السماح للأفراد والسيارات بعبور هذه البوابات، فضلا عن تحصيل مبالغ مالية نظير بيع اشتراكات دخول (كارنيهات) لذات الغرض. وقد تقدم السيد/ غريب أحمد رطبة، عضو المجلس المحلي للمحافظة، بشكوى إلى محافظ الإسكندرية بتاريخ ١٠/٦/٢٠٠٢، ذكر فيها أن شركة المعمورة تمتنع عن سداد حصة المحافظة من الرسوم التي تقوم بتحصيلها من الأفراد والسيارات التي تعبر بوابات المعمورة والرسوم الخاصة ببيع الكارنيهات، على الرغم من أن هذا الرسم اختصاص أصيل للإدارة المحلية بجهازها التنفيذي والشعبي، والتمس الشاكي تحصيل هذه الرسوم عن طريق المحافظة دعماً لصندوق الخدمات بها لحاجته الشديدة إلى هذه الموارد. فقام السيد السكرتير العام للمحافظة باستطلاع رأي إدارة الفتوى المختصة، التي قامت بعرض الموضوع على هيئة اللجنة الأولى لقسم الفتوى، التي قررت إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع؛ لما أنسته فيه من أهمية.



(٢٩٥٦٣٧)

وقد تم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لاسمي الفتوى والتشريع والتي انتهت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٠/١/٦ إلى عدم مشروعية تحصيل شركة العمورة مبالغ مالية من مرتادي منطقة العمورة السكنية أو شاطئها ما لم تتبع الإجراءات المتطلبية قانونا بشأن فرض الرسوم المحلية المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية إذا ما توافرت الدواعي لذلك، أو أن تعهد جهة الاختصاص لشركة العمورة باستغلال مرفق الشاطئ وتحصيل تلك المبالغ، وقد طلبتم بموجب كتابكم المشار إليه سابقاً إعادة عرض الموضوع على الجمعية العمومية لإعادة النظر في إفتائها سالف البيان.

ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لاسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة قى ٢٥ من مارس عام ٢٠٢٠م الموافق الأول من شعبان عام ١٤٤١هـ؛ فاستعرضت فتاها السابقة الصادرة بجلسة ٢٠١٠/١/٦ وما انتهت إليه من عدم مشروعية تحصيل شركة العمورة مبالغ مالية من مرتادي منطقة العمورة السكنية أو شاطئها ما لم تتبع الإجراءات المتطلبية قانونا بشأن فرض الرسوم المحلية المنصوص عليها في قانون الإدارة المحلية إذا ما توافرت الدواعي لذلك، أو أن تعهد جهة الاختصاص لشركة العمورة باستغلال مرفق الشاطئ وتحصيل تلك المبالغ، وشيدت الجمعية العمومية هذا الإفتاء- بعد الاستقصاء لتاريخ ترمير منطقة العمورة، وبعد استعراض نصوص القوانين والعقود الحاكمة لموضوع طلب الرأى وبخاصة العقد المبرم بناء على أحكام القانون رقم (٥٦٥) لسنة ١٩٥٤ فى شأن منطقة العمورة الذي تتخذه شركة العمورة سنذا لإدارة شاطئ العمورة وتحصيل مبالغ مالية من جمهور مرتادى منطقة وشاطئ العمورة- على أسباب حاصلها أن شركة العمورة- بوصفها خلفاً للمتعاقد فى العقد المبرم عام ١٩٥٤ المشار إليه- لا تعتبر فى مركز الملتزم بمرفق عام بالنسبة لمنطقة العمورة ولا شاطئها. ولا حاجة فى ذلك بما ورد فى البند الثلاثين الذى رخص للشركة (وكرره البند ٨ من العقد المشهر رقم ١١٤٩/١٩٥٦) فى إقامة كباين على الشاطئ، وأنه لا يجوز للحكومة إعطاء أى تصريح لأى شخص أو لأية هيئة لاستغلال مرفق الشاطئ أو لإقامة أى كباين أو مظللات دائمة أو مؤقتة بخلاف الشركة المشترية؛ ذلك أن هذا البند لا يفيد بذاته تحويل الشركة الحق فى استغلال الشاطئ وتحصيل رسوم نظير السماح للجمهور باستعماله، بل إن غاية ما يمكن استخلاصه منه أنه يضع على الحكومة قيذاً بضرورة إبرام عقد استغلال الشاطئ عند وجوده مع الشركة المشترية دون غيرها، ولم يظهر من الأوراق أن الحكومة أو من ينوب عنها منحت الشركة حق استغلال الشاطئ.



وإذا كان من الأصول المستقرة في مجال تفسير العقود أن نصوص العقد يفسر بعضها بعضاً، وأنه لا يجوز تفسير النصوص بمعزل عن بعضها، فتخرج بالعقد عن الإرادة والنتيجة التي عبر عنها المتعاقدان وأرادا تحقيقها، لذلك يتعين النظر إلى نصوص العقد المعروض وتفسيرها كوحدة واحدة في حدود كل منطقة من المناطق الثلاث الواردة في العقد، لذلك يتعين عدم تفسير البند (٣٠) من الشروط المشار إليها بمعزل عن البند (١٨) منها، والذي يستخلص منه عكس دلالة البند (٣٠) المشار إليه التي تقول شركة المعمورة إنها تعطي بذاتها للشركة الحق في استغلال منطقة الشاطئ؛ ذلك أن البند (١٨) من العقد جعل من أسباب فسخ التعاقد مع الشركة كلياً أو جزئياً قيامها باستغلال مرفق الشاطئ دون موافقة سابقة من الحكومة المصرية، وهو ما حدث بالفعل، وآية ذلك أن قيام الشركة المصرية للأراضي والبناء (الشركة المتعاقدة الأولى) باستغلال الشاطئ دون موافقة مسبقة من الحكومة المصرية كان من أحد أهم أسباب تصفيته، وذلك على نحو ما هو ثابت من المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٦٢ بشأن تصفية الشركة المصرية للأراضي والمباني وبنشاء المؤسسة المصرية للتعمر والإنشاءات السياحية، والتي ورد بها "أن تقارير ديوان المحاسبات وجهات الرقابة الإدارية الحكومية أجمعت على أن هذه الشركة أخلت بالتزاماتها التي فرضها عليها عقد الالتزام، فلم تقم بسداد الأقساط المستحقة عليها إلى الآن... (ومن أهم مظاهر إخلال هذه الشركة بالتزاماتها التعاقدية عدم شروعها حتى الآن في بناء الفندق الذي التزمت بإقامته خلال سنتين من تاريخ التعاقد، بالإضافة إلى أنها استباححت لنفسها حق استغلال مرفق الشاطئ والاستيلاء على إيراداته دون تصريح من الوزارة مخالفة بذلك أحكام العقد وحصولها على ربع جزء من الأراضي الزراعية المستبعدة من نطاق العقد والمخصصة للمنفعة العامة).

ولما كانت شركة المعمورة للتعمر والتنمية السياحية خلفت الشركة المصرية للأراضي والمباني، وانتقلت إليها حقوقها، كما تحملت بالتزاماتها، وذلك على النحو الوارد في الاستعراض السابق، وبالنظر إلى أنه ليس للخلف أكثر مما كان للسلف، ومن ثم فإنه لا يكون لشركة المعمورة الحق في تحصيل مبالغ من جمهور مرتادي منطقة المعمورة وشاطئها.

ويعزز هذا الاستخلاص المتقدم أنه مما لا جدال فيه أن شاطئ البحر من الأموال العامة بطبيعته، وأنه جرى التأكيد في العقد المبرم عام ١٩٥٤ بناء على أحكام القانون رقم ٥٦٥ لسنة ١٩٥٤ على أن تكون الشوارع والميادين بمنطقة المعمورة من المنافع العامة، حيث ورد النص على ذلك صراحة في العقد. ومقتضى ذلك ألا تكون تلك المنطقة مغلقة على ساكنيها، وأن تكون متاحة للجمهور، ذلك أن الأصل أن



للأفراد أن يستعملوا الشوارع والميادين العامة وشاطئ البحر في أي وقت، وألا يُحرَم أحد من الانتفاع بها فيما أُعدت له، فاستعمالها عام شامل للكافة وغير مقيد بضرورة الحصول على إذن سابق من جهة الإدارة، ولا يُدفع عنه مقابل أو رسم، وتقتصر مهمة الإدارة على تسهيل هذا الاستعمال للجمهور، ما لم يتقرر خلاف ذلك وفقاً للأوضاع المقررة قانوناً.

ولا يغير من هذه النتيجة - أيضاً - ما ورد بالأوراق من أن إقامة شركة المعمورة لتلك البوابات وتحصيلها مبالغ مالية من الجمهور لاستخدام الشاطئ ما انفك قائماً منذ أمد بعيد، فذلك مردود بشأن وجه المشروعية لا يتغير بمضي الزمان، كما لا يغير من ذلك القول أن تلك المخالفات كانت تحت بصر وسمع جهات الإدارة المختلفة دون أن تحرك فيها ساكننا، فذلك مردود كذلك بأن محافظة الإسكندرية ما انفكت تجادل في هذه المسألة منذ عام ١٩٩٢. وحتى الآن، كما لا يُجدي نفعاً القول بأن شركة المعمورة مملوكة للدولة بوصفها إحدى شركات قطاع الأعمال العام التابعة للشركة القابضة للسياحة والسينما، ذلك أنه بصرف النظر عن أوضاع الملكية، فإن الشركة تبقى من أشخاص القانون الخاص، ولها استقلالها الإداري والمالي عن الدولة.

أما في خصوص القول بإعادة تكييف المبالغ المحصلة سواء لدخول المعمورة أو لدخول الشاطئ على أنها مقابل للخدمات، على أساس أن الشركة قامت بإنشاء منطقة المعمورة السياحية كأول قرية سياحية مغلقة، وقامت بتزويدها بكافة المرافق اللازمة لذلك على نفقتها الخاصة، كما أنشأت العديد من الحدائق وقامت بخدماتها بتعيين العمالة اللازمة لذلك، فضلاً عن قيامها بأعمال النظافة داخل المنطقة، وتكديدها في ذلك مبالغ طائلة دون أدنى مساهمة من محافظة الإسكندرية، فإنه مردود بأن مرئدي منطقة المعمورة إما أنهم من ملاك الشاليهات والشقق السكنية، أو من الجمهور المنتزهين فيها من غير الملاك. ولقد اشترطت الحكومة على الشركة التي قامت بشراء هذه المنطقة عام ١٩٥٤ (وكانت أطيافاً زراعية يبعث بالفدان، وقامت الشركة بعد بتقسيمها وتزويدها بالمرافق اللازمة ووضع الاشتراطات البنائية لها ببيعها إما بالوحدة أو بالمترو، وحققت بلا شك أرباحاً من ذلك، وانتهت علاقة الشركة عند هذا الحد في المناطق التي تم تقسيمها وبيعها، وكان ذلك هو جوهر عقد بيع أراضي المعمورة، وهو تعميم هذه المنطقة وجعلها صالحة للسكن) أن تظل الشوارع والميادين والشواطئ من المنافع العامة، وانتقلت بهذه الصفة إلى شركة المعمورة للإسكان والتعمير بوصفها الخلف للشركة الأولى التي تعاقدت معها الحكومة المصرية، ومن ثم فإنه لا يجوز للشركة المذكورة أن تمنع أو تضع قيوداً على الجمهور في استخدام تلك المنافع العامة في غياب النصوص المرخصة في ذلك صراحة.



فضلاً عن أن الجمهور من غير الملاك يقوم بدفع مقابل للخدمات التي يحصل عليها فعلاً وقت طلبه الخدمة، سواء في ارتياد مسرح أو دخول سينما أو الإقامة في فندق أو حتى استخدام موقف للسيارات، ويضاف إلى ما تقدم أن الأوراق قد أجدبت عن بيان ماهية الخدمات المتميزة التي يدفع الجمهور لها مقابلًا، بل إن حي المنتزه، كإحدى وحدات الإدارة المحلية، يقوم (بل يجب عليه) بإدارته وفروع أقسامه المختلفة بتقديم كافة الخدمات ومتابعتها، ويجب عليه متابعة تقديم هذه الخدمات من خلال أقسامه المختلفة، مثل: قسم النظافة وقسم التنظيم الذي يتابع أعمال الهدم والبناء والترميم وتراخيص المحال، وقسم المتابعة الميدانية لهيئات المرافق العامة من مياه وكهرباء وصرف صحي.

أما القول بأن الشركة قامت برصف الطرق وأعمال النظافة وإنشاء الحدائق وتقوم بصيانتها دورياً من خلال عمالها ومستخدميها، فذلك ما ألزمت به الشركة نفسها أمام المتعاقدين معها على شراء الوحدات السكنية، إذ البين من نموذج عقد بيع الوحدات السكنية بالمعمورة أن الشركة تشترط على ملاك الوحدات دفع مبلغ ٤٠٠ جنيه سنوياً، تستحق في تاريخ استحقاق القسط السنوي، وذلك مقابل صيانة شبكات المرافق العامة (صرف صحي - كهرباء - مياه - العناية بالحدائق والنظافة)، ويحق للشركة زيادته مستقبلاً طبقاً للمتغيرات في زيادة الأجور وأسعار الخدمات وما تقوم به من تطوير وتحسين للخدمات، وفي حالة التأخير عن السداد في الموعد المحدد تسري غرامة تأخير بواقع ١٥% من تاريخ الاستحقاق وحتى السداد دون تنبيه أو إنذار، أما غير ذلك من الخدمات التي يكون من الواجب على الدولة تقديمها وقدمتها الشركة على حسابها (كرصف الطرق على سبيل المثال) فإن مرجعها يكون بين الشركة ومحافظة الاسكندرية وفقاً لأحكام القانون المدني وقواعد الفضالة والفعل النافع أو العقد وذلك بحسب الأحوال.

وخلصت الجمعية العمومية مما تقدم إلى أنه لا يوجد سند قانوني لقيام شركة المعمورة بتحصيل المبالغ محل طلب الرأي، فلم تخولها نصوص العقد المبرم في هذا الخصوص عام ١٩٥٤ سلطة استغلال مرفق الشاطئ، وأن اجتماع ثلاثة عقود في وثيقة عقدية واحدة لا يبرر أن تبسط الشركة المتعاقدة الصلاحيات التي تكون قد تفررت لها على أحد أجزاء العقد إلى غيره من أجزاء العقد بغير نص صريح، فإذا كان للشركة على قصر المنتزه (وقتها) يد وصلاحيات الملترم بمرفق عام، فإن الوضع ليس كذلك بشأن منطقة المعمورة، وذلك بحسب نصوص العقد والملابسات التي سبق ذكرها. ومن ثم لا يكون لشركة المعمورة أن تقيم هذه البوابات بغرض تحصيل مبالغ مالية مقابل دخول منطقة المعمورة أو شاطئها (أيًا كان توصيف تلك المبالغ)، وليس لها أن تستخدم هذه البوابات إلا لتنظيمًا لعملية دخول مرتادي المكان دون



تحصيل أي مبالغ منهم وتحت إشراف ورقابة المحافظة بحسبانها الشخص المنوط به وحده إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة في إطار المحافظة، إلا ما استثنى بنص خاص. وتدارست الجمعية العمومية ما جاء بكتاب طلب إعادة العرض، وما ورد فيه من أسانيد، وتبين لها أنها كانت تحت نظرها عند إيداء الرأي في الموضوع، وأنه لم يطرأ من الموجبات، ولم يجد من الأوضاع القانونية، ما يحدو بالجمعية العمومية إلى العدول عن وجه الرأي الذي خلصت إليه في إفتائها سالف البيان، والذي كشفت فيه عن صائب حكم القانون في الموضوع.

### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى تأييد سابق إفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٠/١/٦ في شأن الموضوع المعروض.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٢٠٢٠ / ٥ / ١١

رئيس  
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/  
يسرى هاشم سليمان الشيخ  
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



(٦٧٢/٢/٣٧)