بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٥٨٨
بتاريخ:	١٦/١٠/٢٠١٧

ملف رقم: ١٥٤٢/٤/٨٦

السيد/ رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب السيد المهندس رئيس جهاز تشغيل مترو الأنفاق المؤرخ ٢٠٠٥/٣/٦ الموجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة رئيس إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدنى بطلب إعادة النظر فيما انتهت إليه الإدارة من رأى بعدم جواز تعديل العقوبة الموقعة على المخالفين من ركاب مترو الأنفاق إلا بالأداة التشريعية التى قررت تلك العقوبة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق– أن السيد المهندس رئيس جهاز تشغيل مترو الأنفاق، الذى يُعدُّ أحد المكونات الإدارية للهيئة القومية لسكك حديد مصر، أرسل كتابه المؤرخ ٢٠٠٥/١/١ إلى السيد الأستاذ المستشار/ نائب رئيس مجلس الدولة رئيس إدارة الفتوى لوزارات النقل والاتصالات والطيران المدنى طالبًا إبداء الرأى القانونى عن جواز تغليظ قيمة المخالفات المالية التى توقع على جمهور المخالفين من ركاب مترو الأنفاق، حيث انتهت إدارة الفتوى إلى عدم جواز تعديل العقوبة الموقعة على المخالفين من ركاب مترو الأنفاق إلا بالأداة التشريعية التى قررت تلك العقوبة، وهو ماحدا برئيس جهاز تشغيل مترو الأنفاق إلى طلب إعادة النظر فى هذا الرأى من جانب إدارة الفتوى المشار إليها. وإذ ارتأت إدارة الفتوى أهمية الموضوع فقد أعدت تقريرًا بالرأى القانونى فيه للعرض على هيئة اللجنة الثالثة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

لقسم الفتوى، حيث عُرض عليها بجلستها المعقودة فى ٢٠٠٥/٥/٢٥ ؛ فقررت إحالة الموضوع إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٣ من سبتمبر عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٢ من شهر ذى الحجة سنة ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٩٥) من الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ تنص على أن: "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائى، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون"، وأن المادة (٣) من المرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٣١ بإنشاء مجلس إدارة للسكك الحديدية والتلغرافات والتليفونات تنص على تحديد اختصاصات المجلس، ومن بينها الاختصاص بجميع التعديلات التى يرى إدخالها على التعريفات وعلى شروط نقل الركاب والبضائع بما فى ذلك المصاريف الإضافية (بند ٦)، وأن المادة (٧/٣) من القانون رقم (١٠٤) لسنة ١٩٤٩ باختصاصات المجلس ذاته، أعادت ترديد هذا الاختصاص، وأن القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٥٥ بإضافة مواد جديدة إلى قانون العقوبات – والصادر فى المجال الزمني للعمل بالقانون رقم (١٠٤) لسنة ١٩٤٩ آنف الذكر – تضمن إضافة المادة (١٧٠ مكررًا) إلى قانون العقوبات، والتى تنص على أن: "كل من ركب فى عربات السكك الحديد أو غيرها من وسائل النقل العام وامتنع عن دفع الأجرة أو الغرامة أو ركب فى درجة أعلى من درجة التذكرة التى يحملها وامتنع عن دفع الفرق مخالفًا بذلك اللوائح يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز أسبوعًا أو بغرامة لا تزيد على ألف قرش". وبتاريخ ١٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٦ أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم (٣٦٦) لسنة ١٩٥٦ بإنشاء هيئة عامة لشئون سكك حديد جمهورية مصر، وقد تناولت المادة (٤) منه تحديد اختصاصات مجلس إدارة الهيئة، ومن بينها ما نص عليه البند (٩) منها من "وضع تعريفات نقل البضائع وأجور الركاب بما فى ذلك المصاريف الإضافية ولا تنفذ الزيادة فى هذه التعريفات إلا بقرار من رئيس الجمهورية"، وما نص عليه البند (١٠) من المادة ذاتها من اختصاص المجلس بـ"وضع القواعد الخاصة بشروط نقل الركاب والبضائع"، وما نص عليه البند (١١) من اختصاصه بـ"وضع القواعد التى تتبع لمنح التصاريح وغيرها من تسهيلات السفر".

وتبين للجمعية العمومية كذلك، أنه تنفيذًا للمادة (٤) من القانون رقم (٣٦٦) لسنة ١٩٥٦ آنف الذكر تم إصدار لائحة المصاريف الإضافية التى تحصل من الركاب المسافرين بقطارات السكك الحديد، وذلك بقرار الهيئة رقم (١٢٢٥) لسنة ١٩٦١ – المنشور بعدد الوقائع المصرية رقم (١٠٢) فى ٢٥ من ديسمبر سنة ١٩٦١ –

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

الذى ينص فى المادة (١) منه على أن: "تحصل مصاريف إضافية علاوة على أجور السفر المستحقة فى الحالات الآتية: أ- السفر بدون حجز مقعد فى القطارات المقرر السفر فيها بنظام الحجز وذلك باستثناء السفر بالدرجة الأولى الممتازة بشرط أن يكون مع الراكب تذكرة سفر. ب- سفر الأطفال بدون تذاكر فى حالة استحقاق أنصاف تذاكر عنهم وكذلك سفرهم بأنصاف تذاكر فى حالة استحقاق تذاكر كاملة. جـ- السفر بدون تذكرة أو بتذكرة أصبحت غير صالحة للاستعمال طبقًا للقواعد المقررة. د- السفر بتصريح أو استمارة أو بتذكرة لا تخص الراكب وليس له حق استعمالها. هـ- تجاوز الراكب المحطة المنصرفة إليها تذكرته إذا لم يخطر كمسارى القطار لعمل امتداد لها قبل وصوله المحطة المحددة بها. و- السفر بتصريح أو باستمارة أو رخصة تخفيض لم يستبدل بها تذكرة قانونية أو مجاوزة المحطة المعينة بها دون تنبيه الكمسارى ودون دفع الأجر عن المسافة الزائدة"، وينص فى المادة (٢) منه على أن: "أ- تحصل المصاريف الإضافية المنصوص عليها فى المادة السابقة بواقع ٥٠% من أجور السفر المستحقة طبقًا للقواعد المقررة حتى أول محطة يقف القطار بها بعد اكتشاف المخالفة وذلك بحد أقصى قدره ٢٠٠ (مائتا مليم) بالدرجتين الأولى الممتازة والعادية و١٠٠ (مائة مليم) بالدرجة الثانية و٥٠ (خمسون مليما) بالدرجة الثالثة بخطوط الطوالى. ب - وتحصل هذه المصاريف الإضافية بواقع ١٠ (عشرة مليمات) بالدرجة الأولى و٥ (خمسة مليمات) بالدرجة الثانية بخطوط الضواحي. وبالنسبة إلى خطوط الضواحي المندمجة بالخطوط الطوالى والتى تسمى درجات السفر بها ثانية وثالثة تحصل هذه المصاريف بواقع ١٠ (عشرة مليمات) بالدرجة الثانية و٥ (خمسة مليمات) بالدرجة الثالثة"، وينص فى المادة (٣) منه على أن: "إذا امتنع الراكب عن دفع الأجور المقررة والمصاريف الإضافية المنصوص عليها فى هذه اللائحة لكمساري القطار أو كمساري الرصيف يسلم بأول محطة يقف عليها القطار وفى هذه الحالة تصبح المصاريف الإضافية بحديها مضاعفة وذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الجنائية المنصوص عليها فى القانون رقم (٢٧٧) لسنة ١٩٥٩ فى شأن نظام السفر بالسكك الحديد أو أي قانون آخر"، وأن المادة (١٧٠ مكررًا) من قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل بالقانونين رقمي (٩٧) لسنة ١٩٥٥، و(٢٤) لسنة ١٩٧١ – والمستبدلة بالقانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٢ – تنص على أن: "يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن عشرة جنيهات ولا تزيد على مائتي جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين: أولاً – كل من ركب في عربات السكك الحديد أو غيرها من وسائل النقل العام وامتنع عن دفع الأجرة أو الغرامة أو ركب في درجة أعلى من درجة التذكرة التي يحملها وامتنع عن دفع الفرق. ثانيًا – كل من ركب في غير الأماكن

المعدة للركوب بإحدى وسائل النقل العام"، وأن المادة (٣٨٠) منه تنص على أن: "من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية الصادرة من جهات الإدارة العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهًا، فإن كانت العقوبة المقررة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتمًا إنزالها إليها. فإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهًا".

وتبين للجمعية العمومية أيضًا، أن المادة (٢) من القانون رقم (٢٧٧) لسنة ١٩٥٩ بشأن نظام السفر بالسكك الحديد تنص على أن: "لا يجوز السفر بعربات السكك الحديدية أو الركوب فيها أو الدخول إلى أرصفة المحطات المقفلة دون تذكرة أو تصريح"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "يحظر السفر بتذكرة في درجة أعلى من درجتها إلا بعد دفع المستحق قانونًا عند أول طلب طبقًا للشروط والقواعد المقررة"، وأن المادة (١٠) منه تنص على أن: "لا يجوز: (أ) الركوب في غير الأماكن المعدة لسفر الركاب. (ب) ركوب العربات أو النزول منها بعد تحرك القطار. (ج)..."، وأن المادة (٢٠) منه تنص على أن: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد يقضى بها أي قانون آخر يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر وبغرامة لا تزيد على عشرين جنيهًا أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف أحكام المواد (٢)، و(٣)، و(٤)، و(٨)، و(١٠)، و(١١)... من هذا القانون..."، وأن المادة (١) من القانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ بشأن إنشاء الهيئة القومية لسكك حديد مصر تنص على أن: "تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق السكك الحديدية تسمى 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 في هذا القانون"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تختص الهيئة – دون غيرها – بإنشاء وتشغيل شبكات السكك الحديد على المستوى القومي، وتطوير هذه الشبكات وتدعيمها بما يتناسب مع دورها الرئيسي في حركة النقل والعمل على مسايرتها لمتطلبات التوسع في الإنتاج والتعمير في إطار الخطة الاقتصادية والسياسية العامة للدولة، وفي سبيل ذلك تتولى على الأخص ما يأتي: (أ) إنشاء شبكات السكك الحديدية وتشغيلها وتقديم الخدمات الخاصة بها في جميع أنحاء جمهورية مصر العربية. (ب) إنشاء وإدارة وصيانة المنشآت والأجهزة اللازمة لتقديم تلك الخدمات. (جـ) تنفيذ المشروعات اللازمة لتحقيق أغراضها – أو المرتبطة بهذه الأغراض – وتطوير خدماتها"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن:

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

"للهيئة في سبيل تحقيق أغراضها أن تمارس جميع التصرفات والأعمال اللازمة لتنفيذ هذه الأغراض، ولها أن تضع الخطط والبرامج وتتبع أساليب الإدارة التي تتفق ونشاطها طبقًا لأحكام هذا القانون ودون التقيد باللوائح والقواعد الحكومية"، وأن المادة (٤) منه تنص على أن: "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (٢) يجوز للهيئة في سبيل تحقيق أغراضها - وبعد موافقة وزير النقل - إنشاء شركات مساهمة بمفردها أو مع شركاء آخرين، ويجوز تداول أسهم هذه الشركات بمجرد تأسيسها، ويكون للعاملين في الهيئة الأولوية في شراء تلك الأسهم..."، وأن المادة (٦) من القانون ذاته تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة من: ١- المبالغ التي تخصصها لها الدولة في الموازنة العامة. ٢- حصيلة نشاط الهيئة ومقابل الأعمال أو الخدمات التي تؤديها للغير سواء في الداخل أو الخارج. ٣- فروق أسعار أداء الخدمة المستحقة للهيئة طبقًا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة (١٢). ٤- الهبات والإعانات. ٥- حصيلة الغرامات التي توقع طبقًا للقانون عن مخالفة الأنظمة التي تطبقها الهيئة"، وأن المادة (١٢) منه تنص على أن: "يقترح مجلس إدارة الهيئة أسعار أداء الخدمات التي تقوم بها لنظم التكاليف المحاسبية السليمة والأسس التي يقرها مجلس الإدارة. ويصدر بتحديد هذه الأسعار قرار من وزير النقل بعد العرض على مجلس الوزراء..."، وأن المادة (١٤) منه تنص على أن: "يتولى إدارة الهيئة:١- مجلس الإدارة. ٢- مجلس المديرين. ٣- رئيس مجلس الإدارة"، وأن المادة(١٧) منه تنص على أن: "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازمًا من قرارات لتحقيق الأغراض التي أُنشئت من أجلها دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، ويباشر المجلس اختصاصاته على الوجه المبين بهذا القانون وله على الأخص: ١-... ٢-... ٣- الموافقة على فئات الأسعار والتعريفات والأجور للخدمات التي تقوم بها الهيئة. ٤-... ٥- وضع اللوائح الداخلية للهيئة المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة..."، وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "يكون إصدار اللوائح المنصوص عليها في المادة (١٧) بقرار من وزير النقل بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة دون التقيد بالنظم واللوائح الحكومية...".

كما تبين لها، أن وزير النقل أصدر القرار رقم (٣٢٩٧-٩٥) لسنة ١٩٨٨ بشأن لائحة السفر على خط المترو، تضمن الفصل الأول منها الأحكام المتعلقة بالجمهور، حيث نص على سريان أحكام القانون رقم (٢٧٧) لسنة ١٩٥٩ بشأن نظام السفر بالسكك الحديد، والقانون رقم(٢٤) لسنة ١٩٧١ بشأن تعديل المادة (١٧٠ مكررًا) الخاصة بتعديل العقوبة لمن يمتنع عن دفع أجور السفر على ركاب مترو الأنفاق، كما تضمن الفصل السادس منها

بيان قيم الجزاءات المالية التى توقع على المخالفين من ركاب مترو الأنفاق وقواعد تطبيقها على النحو الآتى:

أولاً: غرامات الركاب المسافرين بدون تذاكر: يُحصل من كل راكب الغرامة المقررة مضافًا إليها أجرة السفر، وذلك فى الحالات الآتية: - السفر بدون تذكرة أو ما يخوله حق السفر قانونًا، السفر بتذكرة سبق استخدامها، تجاوز الراكب مسافة السفر، السفر بتذكرة بتخفيض لا يستحقه حامل التذكرة. ثانيًا: غرامات ركاب الاشتراكات: - كل من يُضبط مسافرًا باشتراك انتهت صلاحيته، سفر الراكب بموجب اشتراك قام بتعديل بداية ونهاية صلاحيته، وسفر الراكب بموجب اشتراك لا يخصه، وكل من يمتنع عن تقديم كارت الاشتراك عند كل طلب.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه فقه القانون الجنائي - فى تطبيق أحكام مواد الباب الثالث من قانون العقوبات المشار إليه - من أن العقوبات الجنائية الأصلية تنقسم إلى نوعين أولهما: عقوبات بدنية وسالبة للحرية، وهي الإعدام، والسجن المؤبد، والسجن المشدد، والسجن، والحبس، وثانيهما: عقوبات مالية، وهي الغرامة، بحسبانها العقوبة المالية الأصلية الوحيدة من بين العقوبات المالية المتنوعة التى يقررها القانون، وإن كانت الغرامة فى أحوال محدودة تكون عقوبة تكميلية . وعلى نقيض الغرامة فإن المصادرة كعقوبة مالية لا تكون أبدًا عقوبة أصلية، فهي إما عقوبة تكميلية، وإما تدبير احترازى، وقد تكون المصادرة تعويضًا. وقد عرفت المادة (٢٢) من قانون العقوبات الغرامة بأنها إلزام المحكوم عليه بدفع مبلغ من النقود يقدره الحكم القضائي إلى خزانة الدولة، وعلى الرغم من أن الغرامة كعقوبة أصلية - وفقًا لهذا التعريف - التزام مالى كالعديد من الالتزامات، إلا أن ثمة خصائص أساسية تميزها، ولا تجتمع فى غيرها من الجزاءات ذات الطبيعة المالية غير الجنائية، فلها خصائص العقوبات الجنائية وأحكامها، ومن ثم تخضع لمبدأ الشرعية، ومن ثم لابد أن يقررها القانون، ولا يستطيع القاضى أن يحكم بها عن جريمة لم يجعل القانون الغرامة إحدى عقوباتها، وحين يقرر القانون الغرامة لا يستطيع القاضى أن يتخطى حدودها، ولا توقع إلا بناء على حكم قضائي، ويقوم القاضى الجنائي فى توقيعها بالدور ذاته الذى يقوم به حين يوقع أية عقوبة ذات طبيعة جنائية أخرى، فهو يتحقق من توفر أركان الجريمة، وانتفاء الأسباب المانعة من توقيع العقاب، ثم يحدد مقدارها فى نطاق السلطة التقديرية التى يخولها له القانون. وعلى القاضى لدى مباشرته الاختصاص بتوقيع الغرامة اتباع القواعد التى يقررها قانون الإجراءات الجنائية. كما أن المطالبة بتوقيعها ينعقد للنيابة العامة، ويجوز العفو عنها. ولا ارتباط بينها وبين ضرر الفعل. وتتعدد الغرامات بتعدد المسئولين فى الجريمة،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

ولا يجوز الحكم بها على شخص غير مسئول عن الجريمة ولو كان وارثًا، أو مسئولاً مدنيًا عن ضررها، وتقتصر على الغرامة الأشد حال تعدد الجرائم التى وقعت لغرض واحد، وارتبطت بحيث لا تقبل التجزئة، ويجوز أن يشملها إيقاف التنفيذ، وتُعدُّ سابقة في العود، وتتقضى بالتقادم المقرر فى قانون العقوبات، ويجوز رد الاعتبار للمحكوم عليه بها.

وعلى ذلك، فإن الغرامة كعقوبة جنائية أصلية، تختلف عن التعويض المدنى، فهي إيلام عقابي محدد سلفًا ينزل بالمحكوم عليه لقاء الجريمة التى اقترفها، لمواجهة ما خلفه من اضطراب عام، بينما يقوم سند التعويض على جبر الضرر الشخصى الذى حاق بالمضرور، وهو جزاء ذو طبيعة مالية غير جنائية غير محدد سلفًا، ويثير مصالح خاصة بين أطرافه، ويمكن الحكم به على شخص آخر خلاف من صدر عنه الفعل المستوجب له، كما أن الغرامة كعقوبة جنائية أصلية تختلف عن الغرامة المدنية، إذ إنه ولئن كانت الأخيرة تقترب من الغرامة الجنائية فى أنها محددة سلفًا، وأن حصيلتها تئول إلى خزانة الدولة، إلا أن الغرامة المدنية ترتبط بجزاءات لها طبيعة إجرائية فى الغالب، ولا تتقرر كجزاء عن فعل، أو امتناع يُعدُّ جريمة، وإنما تواجه تعسفًا من الخصوم فى استعمال حقوقهم فى إجراءات التقاضى على نحو يعيق إدارة العدالة، ومن ثم لا تطبق عليها أي من القواعد الجنائية، شكلية كانت، أو موضوعية، ومن ذلك الغرامات المنصوص عليها فى قانون المرافعات التى يحكم بها عند رفض طلب رد القضاء، أو عند الحكم بعدم جواز المخاصمة، أو رفضها.

ومن ذلك الاستعراض، يتضح بجلاء أن كل جزاء مالى ينص عليه القانون، أو تقرره اللوائح لا يُعدُّ على سبيل اللزوم عقوبة، أو جزاء ماليًا ذا طبيعة جنائية، حتى وإن أطلق عليه المشرع، أو مصدر اللائحة اسم "الغرامة" إذ قد يكون هذا الجزاء، أو هذه الغرامة محض تعويض مدنى، أو غرامة مدنية، أو مصاريف إضافية، أو غير ذلك، ومرد الأمر فى هذا المقام، بصفة أساسية – حسبما سبق بيانه – إلى طبيعة الفعل الذى تقرر من أجله الجزاء المالى، أو الغرامة، ويجرى بركيزة منه توقيع أي منهما، وما إذا كان يشكل جريمة جنائية، أم أنه مجرد تصرف مدني فى علاقات الأشخاص ببعضهم بما في ذلك العلاقات العقدية، أو كان الفعل محض تعسف منهم فى استعمال بعض حقوقهم، كما هو الحال فى تعسف الخصوم فى استعمال حقوقهم فى إجراءات التقاضي.

مجلس الدولة

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه الفقه والقضاء والإفتاء من أن الدولة كسلطة عامة فى مجال إداراتها للمرفق العام قد تسلك الطريق المباشر فى الإدارة من خلال إدارته بنفسها بعمالها وموظفيها، وقد تسلك الطريق غير المباشر بأن تعهد بإدارته إلى هيئة عامة تنشأ خصيصًا لهذا الغرض، أو أن تعهد لأحد الأفراد، أو الأشخاص الاعتبارية الخاصة بإدارته على الوجه الذى ينظمه القانون، وحال اتباع الدولة لأى من السبيلين المذكورين أخيرًا، وسواء أكان ذلك من خلالها مباشرة، أو من خلال الهيئة العامة الموكل إليها إدارة المرفق، فإن هذه الإدارة للمرفق العام يجب أن تتم تحت إشرافها، ومراقبتها، وتوجيهها، وذلك وفقًا لأحكام القانون والشروط والضوابط واللوائح التى توضع إعمالاً لهذا القانون، وذلك فى ضوء من أن الدولة تبقى هى المسئولة عن التأكد من قيام المرفق العام بأداء الخدمات المنوطة به بانتظام واطراد وبالجودة اللازمة، وفقًا لشروط موضوعية منضبطة.

كما استعرضت الجمعية العمومية سابق إفتائها الذى ارتأت فيه أن النص فى قانون إنشاء الكيان القانوني العام القوام على إدارة المرفق العام على منحه الحق فى إصدار اللوائح اللازمة لتنظيم عمل المرفق، يجعل له الحق فى تضمين اللوائح المنظمة لنشاطه فى القيام بدوره (المباشر، أو غير المباشر) فى إدارة هذا المرفق كل ما يراه من أحكام تعينه على تحقيق الهدف المسند إليه، وأداء دوره فى الإشراف والرقابة والمتابعة فى إطار من الأحكام التى يقررها القانون، ومن ذلك وضع بعض التدابير والجزاءات ذات الطبيعة المالية غير الجنائية التى يجوز له لدى قيامه على إدارة المرفق العام توقيعها حال مخالفة القواعد الموضوعة لتلقى خدمات هذا المرفق، بما يكفل حسن سير وانتظام العمل به، ويجوز إفراغ هذه التدابير والجزاءات فى شكل لائحة ضابطة لنشاط المرفق، ودون أن ينال من حق الجهة القائمة على إدارة المرفق العام (بشكل مباشر، أو غير مباشر) فى هذا الشأن التجريم الجنائى للأفعال التى توقع عنها هذه التدابير، أو الجزاءات المالية غير الجنائية، إذ إن هذا التجريم الجنائى لا يكون فعالاً دائمًا لمنع الاستمرار فى الخروج على القواعد المنظمة لعمل المرفق العام وتلقى خدماته، وهو ما يقتضى مواجهة ذلك بمثل هذه التدابير والجزاءات ذات الطبيعة المالية غير الجنائية والتى ليس ثمة ما يمنع من إقرارها جنبًا إلى جنب مع الجزاء الجنائى لاختلافهما فى الطبيعة.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
قسم الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور ضمانًا لحقوق وحريات الأفراد نص في المادة (٩٥) منه على أن العقوبة شخصية، وأنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة جنائية إلا بحكم قضائى، بالإضافة إلى أنه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون الذى يجرم الفعل، أو الواقعة، وأن المشرع بغية استخدام أدوات القانون الجنائى في ضبط سلوك الأفراد في تعاملهم مع وسائل النقل العام، وبصفة خاصة السكك الحديد، والانتفاع بالخدمات التي تقدمها، عدّ بموجب القانون رقم (٢٧٧) لسنة ١٩٥٩ المشار إليه، واقعة السفر بعربات السكك الحديد، أو الركوب فيها، أو الدخول إلى أرصفة المحطات المقفلة دون تذكرة، أو تصريح، والسفر بتذكرة في درجة أعلى من درجتها دون دفع المستحق قانونًا عند أول طلب، طبقًا للشروط والقواعد المقررة، والركوب في غير الأماكن المعدة لسفر الركاب، وركوب العربات، أو النزول منها بعد تحرك القطار، جرائم جنائية، يعاقب كل من ارتكبها بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تزيد على عشرين جنيهًا، أو بإحدى هاتين العقوبتين، وذلك دون إخلال بأية عقوبة أشد، كما عدّ بموجب المادة (١٧٠ مكررًا) من قانون العقوبات واقعة ركوب عربات السكك الحديد، أو غيرها من وسائل النقل العام مع الامتناع عن دفع الأجرة، أو الغرامة، أو الركوب في درجة أعلى من درجة التذكرة التي يحملها الراكب مع الامتناع عن دفع الفرق، وكذلك واقعة الركوب في غير الأماكن المعدة للركوب بإحدى وسائل النقل العام، جرائم جنائية، يعاقب كل من يرتكبها بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر وبغرامة لا تقل عن عشرة جنيهات ولا تزيد على مائتي جنيه، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وقد مايز المشرع فى نص المادة (١٧٠ مكررًا) من قانون العقوبات آنفة الذكر بين نوعين من الغرامة، أولهما: الغرامة التى يُعدُّ الامتناع عن الوفاء بها من قبل راكب عربات السكك الحديد، أو غيرها من وسائل النقل العام، ومن بينها مترو الأنفاق، هو مناط تجريم هذه الواقعة، شأنها فى ذلك شأن الامتناع عن أداء الأجرة المقررة . وثانيهما: الغرامة المقررة عقابًا على ارتكاب هذه الجريمة إلى جانب الحبس، وذلك فى الحدود التى بينها النص، أو إحدى هاتين العقوبتين، وهو ما يكشف عن اختلاف طبيعة الغرامة المذكورة أولاً عن الغرامة التى أوردها النص كعقوبة جنائية أصلية، تتوفر فيها خصائص العقوبات الجنائية وضوابط وأداة توقيعها، وفقًا لما سبق تفصيله، إذ لا تعدو الغرامة المذكورة بالنص، والتى يُعدُّ الامتناع عن الوفاء بها مناطًا لتردي الراكب فى الجريمة آنفة الذكر، أن تكون مبلغًا ماليًا مقررًا من جانب السلطة المختصة، يتعين على الراكب أداؤه هو والأجرة المستحقة فى أحوال معينة، كما يكشف فى الوقت ذاته عن إقرار المشرع فى قانون العقوبات، سواء لدى تعديله بالقانون رقم (٩٧)

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

لسنة ١٩٥٥ بإضافة المادة (١٧٠) مكررًا)، أو لدى تعديل هذه المادة بالقانونين رقمي (٢٤) لسنة ١٩٧١، و(٢٩) لسنة ١٩٨٢، لحق هذه السلطة فى تقرير هذه الغرامة، جزاء ماليًا غير ذى طبيعة جنائية، إزاء خلو القانون من نص يتناول بذاته فرضها، وتحديد مقدارها، يدعم ذلك أنه جرى إضافة المادة (١٧٠ مكررًا) إلى قانون العقوبات بموجب القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٥٥ – والتى جعلت من واقعة امتناع راكب عربات السكك الحديد، أو غيرها من وسائل النقل العام عن أداء الأجرة، أو الغرامة مناط التجريم الوارد بها – فى المجال الزمنى للعمل بالقانون رقم (١٠٤) لسنة ١٩٤٩ الذى كان يعقد بموجب المادة (٧/٣) منه لمجلس إدارة السكك الحديد والتلغراف والتليفون الاختصاص بإجراء جميع التعديلات التى يرى إدخالها على التعريفات، وعلى شروط نقل الركاب والبضائع بما فى ذلك المصاريف الإضافية التى يتم تحصيلها علاوة على أجور السفر المستحقة فى الحالات التى نظمها قرار الهيئة رقم (١٢٢٥) لسنة ١٩٦١ سالف الذكر، وجوهر هذه الحالات، السفر بدون تذاكر سفر حال استحقاقها، والسفر بأنصاف تذاكر حال استحقاق تذاكر كاملة، والسفر بتذكرة أصبحت غير صالحة للاستعمال طبقًا للقواعد المقررة ... إلخ، ومؤدى ذلك أن هذه المصاريف، والتى يتم تغريم الراكب بها، هي فى حقيقة الأمر جزاء مالى، أو غرامة ذات طبيعة مالية غير جنائية.

وإلى جانب ما سبق، قرر المشرع بموجب المادة (٣٨٠) من قانون العقوبات، وذلك إعمالاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات سالف الذكر – والذى التزمت الدساتير المصرية المتعاقبة بالنص عليه – عقاب كل من يخالف اللوائح العامة، أو المحلية التى تصدرها جهات الإدارة العامة، أو المحلية بالعقوبات المقررة في هذه اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهًا، فإذا كانت العقوبة المقررة فيها تزيد على هذه الحدود وجب إنزالها إليها، وفى حال خلو اللائحة من تقرير العقوبة، يجازى من يخالف أحكامها بدفع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهًا، وبناء عليه فإنه يجوز لوحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، فيما ينعقد لها قانونًا إصداره من لوائح عامة، أو محلية تضمين هذه اللوائح عقوبة الغرامة كجزاء مالي ذى طبيعة جنائية على مخالفة كل، أو بعض أحكام هذه اللوائح، وذلك فى الحدود التى تضمنها هذا النص . وغنى عن البيان أن السلطة التى تستمدها الجهات المذكورة من هذه المادة، ووفقًا للحدود التى تضعها، ترتبط لزومًا بتقرير الغرامة كجزاء ذى طبيعة مالية جنائية، ولا تنبسط بحال من الأحوال إلى النص فى هذه اللوائح على تحميل من يخالفها ببعض الجزاءات المالية ذات الطبيعة غير الجنائية، ومن ذلك المصروفات الإضافية، بغية حث المخاطبين بها على احترام أحكام هذه اللوائح فى سعيها

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية

لتنظيم المرفق العام تحقيقًا لمصلحة المرفق، وعدم الإضرار به، وأداء مقابل الخدمات، أو السلع التى يقدمها، أو يبيعها حماية للمال العام وصونًا له، ومن ثم فإن هذه الجزاءات لا تتقيد بالحدود آنفة البيان المقررة للغرامة كعقوبة جنائية، وإنما تستقل السلطة المختصة بوضع هذه اللوائح بتقريرها، أو تعديلها، تحقيقًا للأغراض المذكورة، ما دام تقديرها يخلو من الشطط، أو الغلو.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك، أن المشرع بموجب القانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ المشار إليه، أنشأ الهيئة القومية لسكك حديد مصر، وجعلها هيئة مركزية تقوم على مرفق السكك الحديد، لتحل محل الهيئة العامة لشئون سكك حديد جمهورية مصر المنشأة بالقانون رقم (٣٦٦) لسنة ١٩٥٦ (الملغى) في إدارة هذا المرفق الحيوى، وأوكل إليها – دون غيرها – الاختصاص بإنشاء وتشغيل وصيانة شبكات السكك الحديد على المستوى القومى، وتطويرها، وتدعيمها بما يتناسب مع دورها في حركة النقل، والعمل على مسايرتها لمتطلبات التوسع في الإنتاج، وجعل لها في سبيل تحقيق أغراضها ممارسة جميع التصرفات والأعمال اللازمة لذلك، ولها وضع الخطط والبرامج، واتباع أساليب الإدارة التي تتفق ونشاطها طبقًا لأحكام قانون إنشائها، دون التقيد في هذا الشأن بالقواعد الحكومية، وخولها المشرع بموجب هذا القانون، في سبيل تحقيق هذه الأغراض – وبعد موافقة وزير النقل – إنشاء شركات مساهمة سواء بمفردها، أو بالاشتراك مع الغير، ودعمًا للهيئة في سبيل تحقيق أغراضها، منح المشرع مجلس إدارتها اتخاذ ما يراه لازمًا لذلك من قرارات دون التقيد بالقواعد والنظم الحكومية، ومن ذلك على وجه الخصوص، الموافقة على فئات الأسعار، والتعريفات، والأجور للخدمات التي تقوم بها الهيئة، ووضع اللوائح الداخلية لها المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية ولوائح المشتريات والمخازن، وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة، والتى يتم وضعها بقصد تنظيم وترتيب وتنسيق سير العمل بمرفق السكك الحديد بما فى ذلك مترو الأنفاق، كأحد أهم المرافق الحيوية التى يرتادها ملايين المواطنين سنويًا طالبين الحصول على الخدمات التى يقدمها فى الانتقال من مكان إلى آخر، على نحو يكفل حسن سير هذا المرفق، وحسن اضطلاعه بأداء خدمة النقل المنوطة به، واستئداء المقابل المقرر لها وجبر الأضرار التي قد تلحق به من جراء سلوك بعض الأفراد ؛ وعلى ذلك فإن هذه اللوائح التنظيمية بحسبانها – فى جوهر الأمر – التشريع الحاكم للتعامل مع المرفق، والاستفادة من الخدمات التى يقدمها لا تقتصر على تناول الشأن الداخلى للعاملين بالهيئة، وإنما تتناول بالضرورة تنظيم علاقة المرفق بجمهور المتعاملين معه، ومن ذلك تحديد فئات الأسعار والتعريفات وأجور الخدمات التى يقدمها – وهو الاختصاص الذى عقده المشرع لمجلس إدارة الهيئة، تقديرًا لأهميته –

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

وضوابط الحصول على تذاكر السفر، أو التصاريح والاشتراكات والقواعد، والأحكام التى من شأنها حث جمهور المتعاملين على الحصول على هذه التذاكر، أو حمل التصاريح، أو الاشتراكات الصالحة التى تؤهلهم لاستخدام القطارات، طوال مدة الرحلة، ومن المكان المخصص لذلك، وآلية التحقق من التزامهم، وما يتبع حال إخلالهم بهذه القواعد والأحكام، أو الخروج عليها، وهو ما يتيح لمجلس إدارة الهيئة لدى وضع تلك اللوائح تغريم الراكب المخالف، أو تحميله بعبء إضافى ذى طبيعة مالية غير جنائية يجاوز ثمن التذكرة، أو بالإضافة إلى هذا الثمن، دون المساس بالعقوبات الجنائية المقررة حال ارتكاب الجرائم المنصوص عليها فى القانون رقم (٢٢٧) لسنة ١٩٥٩ المشار إليه، والمادة (١٧٠ مكررًا) من قانون العقوبات، إذ لا يجوز تعديلها إلا بقانون، فإن امتنع الراكب، عن أداء ثمن التذكرة، أو أداء هذا العبء المالى الإضافي، أو الغرامة كجزاء ذى طبيعة مالية غير جنائية عدّ مرتكبًا للجريمة المنصوص عليها فى المادة (١٧٠ مكررًا) من قانون العقوبات، وحالئذ يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لإحالته إلى المحاكمة الجنائية، والحكم عليه بالحبس، أو الغرامة المقررين فى هذه المادة، أو إحداهما.

وإعمالاً لذلك، وبحسبان وزير النقل هو المنوط به قانونًا إصدار اللوائح التنظيمية آنفة الذكر، فقد أصدر لائحة السفر على خط المترو بالقرار رقم (٣٢٩٧ – ٩٥) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه – بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة القومية – والتي تضمنت تحديد بعض الأعمال المحظور على ركاب خط المترو إتيانها، مع تحديد الجزاءات ذات الطبيعة المالية غير الجنائية التى يجوز للمختصين توقيعها على مرتكبى هذه الأعمال.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا من أن إخطار المخاطبين بمضمون القاعدة القانونية يُعدُّ شرطًا لإنبائهم بمحتواها؛ ونفاذها بالتالى يفترض إعلانها من خلال نشرها، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها ؛ ومؤدى ذلك أن دخول القاعدة القانونية مرحلة التنفيذ مرتبط بواقعتين تجريان معًا وتتكاملان – وإن كان تحقق ثانيتهما معلقًا على وقوع أولاهما – هما نشر وانقضاء المدة التى حددها المشرع لبدء العمل بها، فإذا لم تتابعا على هذا النحو، وكان من المقرر أن كل قاعدة قانونية – سواء تضمنها قانون، أو لائحة – لايجوز اعتبارها كذلك، إلا إذا قارنتها صفتها الإلزامية التى تمايز بينها وبين القواعد الخلقية، فإن خاصيتها هذه تُعدُّ جزءًا منها، فلاتستكمل مقوماتها بفواتها، فنشر القاعدة القانونية ضمان لعلانيتها وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم أمرها وامتناع القول بالجهل بها، وهذا النشر يُعدُّ كافلاً

وقوفهم على ماهيتها ونطاقها، حائلاً دون تتصلهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقينيًا، أو كان إدراكهم لمضمونها واهيًا؛ وكان حملهم قبل نشرها على النزول عليها – وهم من الأغيار فى مجال تطبيقها – متضمنًا إخلالاً بحرياتهم، أو بالحقوق التى كفلها الدستور، دون التقيد بالوسائل القانونية التى تحدد تخومها وتفصّل أوضاعها، فقد تعين القول بأن القاعدة القانونية التى لا تنشر لا تتضمن إخطارًا كافيًا بمضمونها، ولا بشروط تطبيقها، فلا تتكامل مقوماتها التى عدَّ الدستور تحققها شرطًا لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق والحريات على اختلافها. وحيث إنه من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل بشأنها الأوضاع الشكلية التى تطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنيانها، وكان تطبيقها بشأن المشمولين بحكمها – مع افتقارها لقوالبها الشكلية – لا يلتئم ومفهوم الدولة القانونية التى لا يتصور وجودها ولا مشروعية مباشرتها لسلطاتها، بعيدًا عن خضوعها للقانون وسموه عليها، باعتباره قيدًا على كل تصرفاتها وأعمالها، فإن تطبيق أى تشريع قانونى، أو لائحى قبل نشره يزيل عن القواعد القانونية التى تضمنها، صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قانونًا من وجود.

وترتيبًا على ما تقدم، خلصت الجمعية العمومية إلى أنه ينعقد لمجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر بوصفه القوام على إدارة مرفق سكك حديد مصر، ومترو الأنفاق – وذلك على التفصيل الوارد بالقانون رقم (١٥٢) لسنة ١٩٨٠ سالف الذكر –، وضع اللائحة التنظيمية للمرفق، والموافقة على فئات الأسعار والتعريفات وأجور الخدمات التى تقوم بها الهيئة، وإجراء ما يلزم من تعديلات عليها، وتقرير ما يراه من تدابير، أو جزاءات ذات طبيعة مالية غير جنائية، يتم اتخاذها فى مواجهة الراكب، أو تحميله بها حال إخلاله بالقواعد التنظيمية الموضوعة من قبل المجلس لتنظيم الانتفاع بخدمات هذا المرفق، بما يكفل حسن سير وانتظام العمل به، واستئداء مستحقاته، وجبر الأضرار التي تلحق به – حسبما تقدم بيانه – شريطة أن يتحقق لهذه القواعد والتدابير والجزاءات، وما يطرأ عليها من تعديلات، صفة الإلزامية بنشرها على نحو يحقق علانيتها، وذيوع أحكامها واتصالها بمن يعنيهم أمرها، بحسبانها التشريع الحاكم لذلك المرفق والانتفاع بالخدمات التى يقدمها، فيكون على كل من يدخل إلى محطات مترو الأنفاق للانتقال من خلاله احترام هذه القواعد، والنزول على مقتضاها، والحصول على التذكرة اللازمة لنقله مالم يكن حاملاً لتصريح، أو اشتراك يخوله ذلك قانونًا، لقاء نقله إلى وجهته التى تصل إليها القطارات، فإن لم يلتزم بذلك وقام بالركوب دون الحصول على التذكرة اللازمة، ودون أن يكون حاملاً لتصريح، أو اشتراك صالح يخوله الركوب، أو خالف القواعد المقررة في هذا الصدد

مجلس الدولة
الجمعية العمومية

يتم تحميله بقيمة التذكرة والجزاء المالي المشار إليه، فإن امتنع عن أدائهما، أو أحداهما، اتخذت ضده إجراءات المساءلة الجنائية لتوقيع العقوبة المنصوص عليها فى المادة (١٧٠ مكررًا) من قانون العقوبات، أو توقيع غير ذلك من العقوبات الجنائية المقررة قانونًا.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى مشروعية قيام مجلس إدارة الهيئة القومية لسكك حديد مصر بتقرير، أو زيادة الجزاءات ذات الطبيعة المالية غير الجنائية التى توقع على المخالفين من ركاب مترو الأنفاق للقواعد المنظمة لأداء مقابل الاستفادة من خدمة النقل التى يضطلع بها بشرط أن يتوفر لهذه القواعد صفة الإلزام، وذلك بنشرها تحقيقًا لعلانيتها وذيوع أحكامها، واتصالها بمن يعنيهم أمرها بما يكفل وقوفهم على ماهيتها، ونطاقها، وامتناع القول بالجهل بها، وذلك كله على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٦/ ١٠/ ٢٠١٧

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين عبد المجيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/
باحث قانونى/ صالح فتحى، لغة عربية/ أحمد حسين

مجلس الدولة
الجمعية العمومية