(٣٥)

بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٦م

١ - بريد - تقديم خدمة البريد - الفرق بين مقدم الخدمة البريدية وغيره ، وسلطة هيئة تنظيم الاتصالات فيهما .

مايز المشرع بين "مقدم الخدمة البريدية" ، و"غيره" ، إذ إن مقدم الخدمة البريدية هو من تقدم بطلبه إلى الهيئة لاستصدار ترخيص يخوله ممارسة نشاط تقديم هذا النوع من الخدمات ، بخلاف غيره ممن تقدم بهذا الطلب ، وتم رفضه ، أو من انتهت مدة الترخيص الممنوح له دون موافقة الهيئة على التجديد ، أو من لم يتقدم - بدءا - بطلب تجديد هذا الترخيص قبل (٦٠) ستين يوما من انتهائه ، وينعكس أثر التفرقة بين مقدم الخدمة البريدية ، وغيره ، على ما تملكه الهيئة إزاء كل منهما من سلطات إدارية أو جزائية ، إذ إن إخلال مقدم الخدمة البريدية بأي من التزاماته المقررة بموجب القوانين أو اللوائح أو القرارات ، يخول الهيئة سلطة توقيع عدة جزاءات تتدرج فيما بينها وفق ما يتراءى للهيئة من ملاءمة توقيع إحداها ، وبحيث تبدأ بالإنذار ، وتوقيع غرامة مالية ، وانتهاء بإلغاء الترخيص ، في حين لا تملك الهيئة تجاه غير مقدم الخدمة البريدية حال اكتشافها لأمر قيامه بتقديم إحدى الخدمات البريدية دون ترخيص - يستوي في ذلك أي من صورتي انتفاء الترخيص "الترخيص المبتدأ أو الترخيص ساري المفعول" - سوى التقدم إلى الجهات المختصة بغية إعمال الحكم الجزائي الوارد في المادة (٣٨) من قانون تنظيم الخدمات البريدية في شأنه ، نزولا في ذلك عند إرادة المشرع المعلنة في صدر المادة (٢٨) بقصر تطبيق أحكامها على فئة مقدمي الخدمة البريدية وحدهم ، وانصياعا في الوقت نفسه لحكمه المفرد بشأن غير المرخص لهم بتقديم

الخدمة البريدية الوارد في عجز نص المادة (٣٨) المذكورة ، باعتبار أن عدم تجديد المرخص له لترخيصه ، لا يعد بذاته مخالفة لالتزام قانوني أو لائحي ، فتجديد الترخيص أمر يجريه المرخص له وفق ما يقدره من اعتبارات وملاءمات لهذا التجديد ، وإنما تغدو ممارسته لتقديم الخدمة البريدية دون ترخيص ساري المفعول هو الأمر غير الجائز قانونا ، بما يستوجب في شأنه - حال ثبوت ذلك - سريان العقاب المغلظ الذي استقل ببيانه حكم المادة (٣٨) المشار إليها ، دون غيره - تطبيق .

٢ - ترخيص - ترخيص تقديم الخدمات البريدية - طبيعته القانونية وأثر ذلك على تجديده .

المستقر عليه أن الترخيص تصرف إداري مؤقت ، يتم بالقرار الصادر بمنحه ، يخول بموجبه المرخص له مركزا قانونيا مؤقتا يرتبط حقه في التمتع به وجودا وعدما بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها ، أو انقضائها ، أو الإخلال بها ، أو مخالفتها ، جواز سقوط الحق فيه ، لتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به ، أو زوال سبب منحه ، أو انقضاء الأجل المحدد له ، - مؤدى ذلك - أن حق مقدم الخدمة البريدية في التمتع بما يخوله الترخيص الصادر له بجواز تقديم الخدمة البريدية ، مرتبط بشرط صلاحية هذا الترخيص لممارسة هذا الحق ، ودون إلزام في ذلك على المرخص له بتجديد الترخيص عقب انتهائه ، ما لم يرغب في ممارسة النشاط ذاته محل الترخيص ، ودون إلزام في ذلك - بالقدر ذاته - على الجهة الإدارية بالاستجابة لطلب المرخص له بتجديد ترخيصه - تطبيق .

فبالإشارة إلى الكتب المتبادلة ، والمنتهية بالكتاب رقم : ..... المؤرخ في ..... ، الموافق ..... بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني حول الآتي :

١- مدى جواز الجمع بين توقيع الغرامة المالية المنصوص عليها في البند (٢) من المادة (٢٨) من قانون تنظيم الخدمات البريدية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٢/٧١ ، وبين تحصيل التعويضات عن التأخير في الوفاء المنصوص عليها في البند (٥) من المادة (١) من اللائحة التنفيذية لنظام تحصيل الضرائب والرسوم وغيرها من المبالغ المستحقة لوحدات الجهاز الإداري للدولة الصادرة بالقرار الوزاري رقم ٩٤/٢٠ ، جزاء عن التأخر في سداد الرسم المستحق .

٢ - مدى جواز فرض التعويضات عن التأخير في الوفاء المنصوص عليها في البند (٥) من المادة (١) من اللائحة المشار إليها على التأخر في سداد الغرامة المنصوص عليها في البند (٢) من المادة (٢٨) المشار إليها .

٣ - آلية احتساب نسبة الفائدة السنوية (٦٪) المنصوص عليها في اللائحة المشار إليها على المبالغ المستحقة .

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من كتاب طلب الرأي والأوراق المرفقة به - أن وزارة ..... قد منحت ترخيصا لشركة - والتي تغير شكلها القانوني إلى مؤسسة فيما بعد ..... لمزاولة خدمة البريد العاجل الدولي خلال الفترة من ٢٠١٢/١/١م ، وحتى ٢٠١٢/١٢/٣١م ، إلا أن الشركة استمرت في تقديم خدماتها عند انتهاء الترخيص ودون تجديده ، مما ترتب عليها مبلغ وقدره (١٠٠٠) ألف ريال عماني - المستحق سداده في ٢٠١٣/١/١م - نظير رسم تجديد الترخيص ، وبتاريخ ٢٠١٣/٨/١٤م قامت الشركة بسداد رسم تجديد الترخيص بعد تأخير

بلغ (٢٢٥) مائتين وخمسة وعشرين يوما ، الأمر الذي ترتب عليه قيام هيئة تنظيم الاتصالات بتوقيع غرامة مالية بواقع (٥٠) خمسين ريالا عمانيا عن كل يوم ، وبإجمالي بلغ (٥٠٠٠) خمسة آلاف ريال عماني ، جزاء التأخر في سداد رسم تجديد الترخيص ، وبتاريخ ٢٠١٣/١١/٤م وجهت الهيئة تنبيه بوجوب أداء المبالغ المستحقة على مؤسسة ..... للتجارة لكونها تراخت في السداد ، إلا أن المؤسسة لم تقم بسداد الغرامة المالية المذكورة ، فأصدرت الهيئة قرارها رقم ٢٠١٣/٩٧ بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٣١م بإلغاء ترخيص المؤسسة اعتبارا من ٢٠١٤/١/١م ، وبعد ذلك قامت المؤسسة بسداد مبلغ الغرامة (٥٠٠٠) خمسة آلاف ريال عماني في ٢٠١٤/٢/١٧م بعد تأخير بلغ (١٨٥) مائة وخمسة وثمانين يوما من تاريخ الاستحقاق .

ولدى قيام جهاز الرقابة المالية والإدارية للدولة بفحص بعض الأعمال المالية والإدارية لقطاع الخدمات البريدية بالهيئة لاحظ عدم فرض تعويضات عن التأخير في سداد الغرامات المستحقة على الشركة المذكورة بواقع (٦٪) ستة بالمائة سنويا من المبالغ المستحقة بالمخالفة للبند (٥) من المادة (١) المشار إليها ، مما ترتب عليه عدم تحصيل مبلغ ، وقدره (٣١٣) ثلاثمائة وثلاثة عشر ريالا عمانيا .

وتشيرون إلى أن الهيئة قد استطلعت رأي وزارة المالية حول مدى جواز الجمع بين الغرامة المنصوص عليها في قانون تنظيم الخدمات البريدية المشار إليه ، واحتساب نسبة فائدة سنوية (٦٪) على المبالغ المستحقة في الوقت ذاته ، حيث أفادت وزارة المالية بعدم إمكانية استيفاء مبلغ الغرامة المنصوص عليها في المادة (٢٨) من القانون المشار إليه ، وكذلك نسبة الفائدة المنصوص عليها في اللائحة المشار إليها في الوقت ذاته من قبل مقدم الخدمة لاختلاف طريقة وتوقيت استيفائهما مؤسسة رأيها على أنه يجب استنفاد إجراءات الحجز الإداري المنصوص عليها بالمواد من (٥) إلى (٨) من اللائحة المذكورة من أجل

استيفاء العائد/الفائدة في حالة تأخر مقدم الخدمة البريدية في سداد المبالغ المستحقة ، وأبدى الجهاز أن خطاب الهيئة إلى وزارة المالية كان بشأن مدى جواز الجمع بين الغرامة المنصوص عليها بقانون تنظيم الخدمات البريدية ، والتعويض المقرر عن التأخير في سداد المستحقات المالية ، وليس بشأن مدى قانونية فرض هذا التعويض عن التأخير في سداد الغرامات المنصوص عليها بقانون تنظيم الخدمات البريدية ، حيث إن فرضها لا يعتبر جمعا بين عقوبتين ، وإنما هو إجراء مكمل لدفع المؤسسة المشار إليها لسداد المستحقات في المواعيد المحددة ، وقد انتهى في توصيته بالالتزام بفرض التعويضات على التأخير في الوفاء ، واتخاذ اللازم .

وإذ تطلبون الإفادة بالرأي القانوني في ضوء ما تقدم .

وحيث إن التعرض إلى بحث الطلب الأول يستلزم ابتداء التطرق إلى بحث مدى جواز قيام هيئة تنظيم الاتصالات بتطبيق الغرامة المالية المنصوص عليها في المادة (٢٨) من قانون تنظيم الخدمات البريدية في شأن الحالة المعروضة من عدمه ، باعتبارها مسألة أولية يترتب على الفصل فيها جواز بحث بقية الطلبات الأخرى .

وردا على ذلك ، نفيد بأن المادة (١٠) من النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١ تنص على : " إقامة نظام إداري سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين ، ..." .

وتنص المادة (١) من قانون تنظيم الخدمات البريدية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٢/٧١ على أن : "في تطبيق أحكام هذا القانون يكون للكلمات والعبارات التالية المعنى المبين قرين كل منها ما لم يقتض سياق النص معنى آخر:١-...١٧- مقدم الخدمات البريدية : الشركة أو المرخص له أو من ينوب عن أي منهما في تقديم الخدمات البريدية وفقا لأحكام هذا القانون .

١٨- الشركـة : شركة بريد عمان (ش.م.ع.م) .

١٩- المرخص له : كل شخص - بخلاف الشركة - صادر له ترخيص من الهيئة لتقديم خدمات بريدية وفقا لأحكام هذا القانون .

٢٠ - الترخيص : القرار الصادر من الهيئة بالموافقة لأي شخص على تقديم خدمات بريدية أو مرتبطة" .

وتنص المادة (٤) من القانون ذاته على أن :" تحدد رسوم الخدمات التي تقدمها الهيئة وفقا لأحكام هذا القانون بقرار يصدر من رئيس المجلس" .

وتنص المادة (١٥) منه على أنه :" لا يجوز ممارسة نشاط تقديم خدمات بريدية أو خدمات مرتبطة بأجر ، إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الهيئة وفقا لأحكام هذا القانون" .

وتنص المادة (١٨) منه على أن : "يقدم طلب الترخيص إلى الهيئة على النموذج المعد من قبلها لهذا الغرض... ، ويصدر بمنح الترخيص قرار من رئيس الهيئة تكون مدته خمس سنوات قابلة للتجديد لمدة أو لمدد مماثلة بناء على طلب ذوي الشأن قبل انتهاء مدته بستين يوما على الأقل شريطة استيفاء الشروط المطلوبة وسداد الرسم المقرر ، ... ويعتبر مضي المدة المشار إليها في الحالتين دون البت في الطلب قرارا بالرفض ، ... وفي جميع الأحوال لا ينظر في الطلب غير المقترن بما يفيد سداد الرسم المقرر" .

وتنص المادة (٢٨) منه على أن : "دون إخلال بأي مسؤولية جزائية أو مدنية قد تنشأ وفقا لأحكام القوانين السارية ، إذا أخل مقدم الخدمات البريدية بأي من التزاماته المقررة بموجب أحكام هذا القانون واللائحة والقرارات المنفذة لأحكامه أو الترخيص الممنوح له ، يجوز للهيئة أن تتخذ حياله - بحسب جسامة المخالفة - تدبيرا أو أكثر من التدابير الآتية : ١-... ٢ - توقيع غرامة مالية بواقع خمسين ريالا عمانيا عن كل يوم تستمر فيه المخالفة على ألا يزيد مجموع مبالغها على خمسة آلاف ريال عماني..." .

وتنص المادة (٣٨) منه على أن : "يعاقب كل من يقوم بتقديم خدمات بريدية أو مرتبطة دون ترخيص بالمخالفة لأحكام هذا القانون بغرامة لا تقل عن (١٠٠٠) ألف ريال عماني ولا تزيد على مائة ألف ريال وتضاعف العقوبة في حال التكرار" .

ومفاد ما تقدم أن المشرع عهد في قانون تنظيم الخدمات البريدية إلى هيئة تنظيم الاتصالات مهمة تنظيم الخدمات البريدية بالسلطنة ، فأوكل إليها وحدها سلطة إصدار ترخيص نشاط تقديم الخدمات البريدية أو الخدمات المرتبطة بأجر ، مقررا لها في الوقت ذاته سلطة الإشراف والرقابة على مقدمي تلك الخدمات ، ضمانا لتقديم مستوى أفضل في هذا القطاع ، كما حظر ممارسة أي نشاط في هذا المجال بدون ترخيص يقدم على النموذج المعد لذلك بعد استيفاء الشروط المطلوبة ، وسداد الرسم المقرر للترخيص ، وبحيث يصدر قرار منح الترخيص من رئيس الهيئة لمدة (٥) خمس سنوات ، أجاز المشرع تجديدها لمدة أو لمدد مماثلة ، شريطة تقديم طلب بذلك من ذوي الشأن قبل انتهاء مدة الترخيص بـ (٦٠) ستين يوما على الأقل ، ولقد رتب المشرع على فوات الـ (٦٠) ستين يوما المذكورة على تقديم طلب تجديد الترخيص أو طلب منحه ابتداء ، دون رد من قبل الهيئة ، اعتبار طلب منح الترخيص أو تجديده مرفوضا .

وحيث إن المستقر عليه أن الترخيص تصرف إداري مؤقت ، يتم بالقرار الصادر بمنحه ، يخول بموجبه المرخص له مركزا قانونيا مؤقتا يرتبط حقه في التمتع به وجودا وعدما بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها ، أو انقضائها ، أو الإخلال بها ، أو مخالفتها ، جواز سقوط الحق فيه ، لتخلف شرط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به ، أو زوال سبب منحه ، أو انقضاء الأجل المحدد له ، وعلى ذلك يغدو حق مقدم الخدمة البريدية في التمتع بما يخوله الترخيص الصادر له بجواز تقديم الخدمة البريدية ، مرتبطا بشرط صلاحية

هذا الترخيص لممارسة هذا الحق ، ودون إلزام في ذلك على المرخص له بتجديد الترخيص عقب انتهائه ، ما لم يرغب في ممارسة النشاط ذاته محل الترخيص ، ودون إلزام في ذلك - بالقدر ذاته - على الجهة الإدارية بالاستجابة لطلب المرخص له بتجديد ترخيصه .

وحيث إنه باستقراء التعريفات الواردة في قانون تنظيم الخدمات البريدية ، يستبين أن المشرع قد مايز بين "مقدم الخدمة البريدية" ، و"غيره" ، إذ إن مقدم الخدمة البريدية هو من تقدم بطلبه إلى الهيئة لاستصدار ترخيص يخوله ممارسة نشاط تقديم هذا النوع من الخدمات ، بخلاف غيره ممن تقدم بهذا الطلب وتم رفضه ، أو من انتهت مدة الترخيص الممنوح له دون موافقة الهيئة على التجديد ، أو من لم يتقدم - بدءا - بطلب تجديد هذا الترخيص قبل (٦٠) ستين يوما من انتهائه ، وينعكس أثر التفرقة بين مقدم الخدمة البريدية ، وغيره ، على ما تملكه الهيئة إزاء كل منهما من سلطات إدارية أو جزائية ، إذ إن إخلال مقدم الخدمة البريدية بأي من التزاماته المقررة بموجب القوانين أو اللوائح أو القرارات ، يخول الهيئة سلطة توقيع عدة جزاءات تتدرج فيما بينها وفق ما يتراءى للهيئة من ملاءمة توقيع إحداها ، وبحيث تبدأ بالإنذار ، وتوقيع غرامة مالية ، وانتهاء بإلغاء الترخيص ، في حين لا تملك الهيئة تجاه غير مقدم الخدمة البريدية حال اكتشافها لأمر قيامه بتقديم إحدى الخدمات البريدية دون ترخيص - يستوي في ذلك أي من صورتي انتفاء الترخيص "الترخيص المبتدأ أو الترخيص ساري المفعول" - سوى التقدم إلى الجهات المختصة بغية إعمال الحكم الجزائي الوارد في المادة (٣٨) المشار إليها في شأنه ، نزولا في ذلك على إرادة المشرع المعلنة في صدر المادة (٢٨) بقصر تطبيق أحكامها على فئة مقدمي الخدمة البريدية وحدهم ، وانصياعا في الوقت نفسه لحكمه المفرد بشأن غير المرخص لهم بتقديم الخدمة البريدية الوارد في عجز نص المادة (٣٨) المذكورة ، باعتبار أن عدم تجديد المرخص له لترخيصه ،

لا يعد بذاته مخالفة لالتزام قانوني أو لائحي ، فتجديد الترخيص أمر يجريه المرخص له وفق ما يقدره من اعتبارات وملاءمات لهذا التجديد ، وإنما تغدو ممارسته لتقديم الخدمة البريدية دون ترخيص ساري المفعول هو الأمر غير الجائز قانونا ، بما يستوجب في شأنه - حال ثبوت ذلك - سريان العقاب المغلظ الذي استقل ببيانه حكم المادة (٣٨) المشار إليها ، دون غيره .

وهديا بما تقدم ، ولما كان الثابت بالأوراق ، أن شركة ..... قد سبق لها الحصول على ترخيص لمدة عام واحد لمزاولة خدمة البريد العاجل الدولي ، وذلك خلال الفترة من ٢٠١٢/١/١م وحتى ٢٠١٢/١٢/٣١م ، وإذ خلت الأوراق بما يفيد تقدم الشركة المذكورة بطلب يفيد رغبتها في الاستمرار في تقديم الخدمة ذاتها محل الترخيص الصادر لها ، وذلك من خلال طلب تجديد هذا الترخيص ، فإن ترخيصها على هذا النحو يغدو منقضيا بحلول أجله ، بما مؤداه اعتبار أمر استمرارها في تقديم خدماتها بعد انتهاء الترخيص وعدم تجديده - على نحو ما أفادت به الهيئة طالبة الرأي بكتابها - ، ممارسة لتقديم خدمة بريدية دون ترخيص ، مما كان يتحتم معه على الهيئة طالبة الرأي إنزال صحيح حكم المادة (٣٨) المشار إليها على تلك الشركة ، ودون أن تملك في هذا المقام توقيع أي من الجزاءات المقررة لها بموجب المادة (٢٨) بالقانون ذاته ، باعتبار اقتصار كل من خطاب تلك المادة ، والحكم المقرر بها ، على مقدم الخدمة البريدية حال إخلاله بأي من التزاماته ، وهو الوصف الذي انسل عن الشركة المذكورة من لحظة انتهاء مدة الترخيص الصادر لها دون تجديده ، بما يفضي إلى عدم جواز قيام هيئة تنظيم الاتصالات بتوقيع الغرامة المالية المقررة في المادة (٢٨) المذكورة على الشركة المشار إليها ، ودون أن يخل ذلك بحق أي من الهيئة في الاحتكام للحكم

الوارد في المادة (٣٨) على نحو ما سلف بيانه في شأنها ، وحق الشركة المذكورة كذلك في استرداد ما قامت بسداده تحت مسمى الغرامة المنصوص عليها في المادة (٢٨) المشار إليها ، امتثالا في ذلك لمبدأ الإدارة الرشيدة الذي أكدت عليه المبادئ الواردة ضمن النظام الأساسي للدولة باعتبارها مبادئ موجهة لسياسة الدولة بكافة أجهزتها في تعاملها مع الأفراد والكافة ، والتي توجب رد الحقوق المالية لمستحقيها نزولا على اعتبارات العدالة وأسس النظام الإداري السليم الكافل لكافة المواطنين سبل تحصيل حقوقهم المشروعة .

ولا ينال مما تقدم القول بأن تجديد ترخيص الشركة المذكورة بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٤م ينسحب أثره إلى فترة ممارستها لتقديم الخدمة البريدية محل الترخيص قبل التجديد ، فذلك مردود عليه بأن الشركة المذكورة قبل تجديد ترخيصها تعد من غير مقدمي الخدمات البريدية والمخاطبين بحكم المادة (٣٨) سالفة الذكر ، ولا يسبغ عليها - خلاف هذا الوصف - تدارك التأخير في تجديد الترخيص بسداد رسم التجديد المقرر لذلك ، إذ إن حظر ممارسة الخدمة البريدية دون ترخيص حظر مطلق ، يتساوى في شأن الالتزام بمضمونه ، من لم يستصدر ترخيصا ابتداء بتقديم الخدمة البريدية ، أو من استصدره ، ولم يقم بتجديده عقب انتهاء مدته ، والقول بخلاف ذلك مدعاة لكل من انتهى ترخيصه إلى عدم تجديده مع استمراره في تقديم الخدمة البريدية إلى حين اكتشاف أمره ، ليلجأ بعدئذ إلى تسوية وضعه القانوني بسداد رسم التجديد ، تنصلا في ذلك من وطأة العقوبة الجزائية المقررة في شأنه ، وهو ما يضحى تفويضا لمجال التطبيق القانوني لنص المادة (٣٨) المشار إليها .

وحيث إن بحث المسألة المستفتح بها صدر هذا الإفتاء ، أسفر عن عدم أحقية الهيئة طالبة الرأي في تطبيق الغرامة المالية المنصوص عليها في المادة (٢٨) من قانون تنظيم الخدمات البريدية على الحالة المعروضة ، فإن سائر الطلبات المستطلع الرأي بشأنها ، تغدو واردة على غير محل ، عصيا أمر بحثها ، لما استقر عليه إفتاء وزارة الشؤون القانونية من انعقاد اختصاصها بإبداء الرأي القانوني وإصدار الفتاوى ، حال وجود نص في مرسوم ، أو قانون ، أو لائحة ، أو قرار ، غم على الجهة طالبة الرأي وجه تطبيقه ، مع ضرورة وجود حالة واقعية ماثلة لديها في الشأن ذاته المستطلع الرأي بشأنه .

لذلك انتهى الرأي ، إلى : عدم جواز تطبيق هيئة تنظيم الاتصالات للغرامة المالية المنصوص عليها في المادة (٢٨) من قانون تنظيم الخدمات البريدية المشار إليه في شأن الحالة المعروضة ، على النحو المبين بالأسباب .

فتوى رقم (١٧٢٧٠٠٠٢٥٦٩٠) بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١٦م