٤٥٥/٤/٢

بسم الله الرحمن الرحيم

مسموعات

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٣٧٢
بتاريخ :	١١ / ٤ / ٢٠٠٥

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٤٧٦

السيد الدكتور / وزير المالية

ورئيس مجلس إدارة بنك الإستثمار القومى

تحية طيبة وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم [٤١٧] المؤرخ ٢٦ / ٥ /٢٠٠٣ فى شأن الإفادة بالرأى حول أمرين :ـ أولهما:ـ ويتعلق بمدى أحقية البنك فى طلب الرأى الملزم من الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع حسماً للمنازعات التى قد تثور بينه وبين الوزارات أو إحدى الهيئات العامة أو الوحدات المحلية أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة لإستئداء مديونياته، وثانيهما:ـ ويتعلق بمدى جواز قيام البنك بإتباع إجراءات الحجز الإدارى لإستئداء مستحقاته من القروض الممنوحة لشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام وغيرها من الأشخاص ذات الشخصية الإعتبارية الخاصة.

وحاصل الوقائع ـ حسبما يبين من الأوراق ـ أن بنك الإستثمار القومى وبمقتضى قانون إنشائه رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ يقوم بدور رئيسى فى تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية للدولة عن طريق الإسهام فى رؤوس أموال تلك المشروعات أو مدّها بالقروض أو غير ذلك من الوسائل، ومتابعة تنفيذها، وقد خوله المشرع فى سبيل تحقيق أغراضه إجراء جميع التصرفات والأعمال التى من شأنها تحقيق مشروعات الخطة وفقاً لبرامجها المدرجة والتى يفصل فى أمر تنفيذها رئيس مجلس الوزراء.

وتذكرون أن بنك الاستثمار القومى صادفه العديد من الصعاب فى تحصيل مديونياته قبل الجهات الممولة منه فى إطار تنفيذ برامج الخطة إذ لم يتضمن قانون إنشائه نصوصاً تكفل له تحصيل مستحقاته بإتباع طريق الحجز الإدارى رغم ما يوفره هذا الطريق من سرعة فى التحصيل وإقتصاد فى الوقت والنفقات، وأنه ليس أمام البنك فى الوضع الحالى إلا اللجوء إلى الطريق القضائى والذى يستغرق وقتاً طويلاً ونفقات كثيرة، ولما كان البنك طبقاً لقانون إنشائه وفى ضوء ما أفتت به الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٦ /١ /١٩٨٨ [ملف رقم ٥٩/٢/١٦] يعد من أشخاص القانون العام. فانه على هذا الأساس تتحدد حقوقه والتزاماته والإجراءات الواجبة الاتباع فى تعامله مع الأجهزة المختلفة، ومن ثم فقد ثار التساؤل حول مدى جواز قيام البنك بعرض ما قد يثور من منازعات بشأن تحصيل مستحقاته لدى الأشخاص الاعتبارية العامة الواردة بنص المادة (٦٦/د) من قانون مجلس الدولة على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، وكذا مدى أحقيته فى ولوج طريق الحجز الإدارى كوسيلة لإستئداء مستحقاته لدى الغير من الأشخاص الاعتبارية الخاصة، وإزاء الخلاف فى الرأى طلبتم إستطلاع رأى الجمعية العمومية فى هذا الخصوص.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٢ من فبراير سنة ٢٠٠٥م الموافق ٢٢ من ذى الحجة سنة ١٤٢٥هـ فتبين لها أن المادة (١) من قانون الحجز الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ تنص على أنه " **يجوز أن تتبع إجراءات الحجز الإدارى المبينة بهذا القانون عند عدم الوفاء بالمستحقات الآتية فى مواعيدها المحددة بالقوانين والمراسيم والقرارات الخاصة بها وفى الأماكن وللأشخاص الذى يعينهم الوزراء**

المختصون:ـ [أ] الضرائب والإتاوات والرسوم بجميع أنواعها [ب] المبالغ المستحقة للدولة مقابل خدمات عامة [ج] المصروفات التى تبذلها الدولة نتيجة أعمال أو تدابير تقضى بها القوانين [د] الغرامات المستحقة للحكومة قانوناً [هـ] إيجارات أملاك الدولة الخاصة ومقابل الإنتفاع بأملاكها العامة سواء فى ذلك ما كان بعقد أو مستغلاً بطريق الخفية [و] أثمان أطيان الحكومة المبيعة وملحقاته وفوائده [ز] المبالغ المختلسة من الأموال العامة [ح] ما يكون مستحقاً لوزارة الأوقاف وغيرها من الأشخاص الإعتبارية العامة من المبالغ المتقدمة ..... [ط] المبالغ المستحقة للبنوك التى تساهم الحكومة فى رؤوس أموالها بما يزيد على النصف " [وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا البند بموجب حكمها الصادر بجلسة ١٩٩٨/٥/٩ فى القضية رقم ٤١ لسنة ١٩قضائية دستورية] [ى] المبالغ الأخرى التى نصت القوانين الخاصة بها على تحصيلها بطريق الحجز الإدارى " وتنص المادة (٢) منه على أنه " لا يجوز اتخاذ إجراءات الحجز إلا بناء على أمر مكتوب صادر من الوزير ورئيس المصلحة أو المحافظ أو المدير أو ممثل الشخص الاعتبارى العام حسب الأحوال أو من ينيبه كل من هؤلاء فى ذلك كتابة " وتنص المادة (٧٥) منه على أنه " فيما عدا ما نص عليه فى هذا القانون تسرى جميع أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية التى لا تتعارض مع أحكام هذا القانون " كما تبين لها أن المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أن " تختص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بإبداء

الرأى مسبباً فى المسائل والموضوعات الأتية :_ أ_ ..... ب_ ..... ج_ ..... د_ المنازعات التى تنشا بين الوزارات أو بين المصالح العامة او بين الهيئات العامة او بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية او بين هذه الجهات وبعضها البعض. ويكون رأى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع فى هذه المنازعات ملزماً للجانبين " كما طالعت الجمعية قانون إنشاء بنك الاستثمار القومى رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ والذى نصت المادة (١) منه على أنه " ينشأ بنك يسمى [بنك الإستثمار القومى] تكون له الشخصية الإعتبارية ويتبع وزير التخطيط ويكون مقره الرئيسى مدينة القاهرة" [وقد تم نقل تبعية بنك الاستثمار القومى إلى وزير المالية بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٤١٨ لسنة ٢٠٠١] وتنص المادة (٢) منه على أن " غرض البنك تمويل كافة المشروعات المدرجة بالخطة العامة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية للدولة وذلك عن طريق الإسهام فى رؤوس أموال تلك المشروعات أو طريق مدها بالقروض او غير ذلك من الوسائل ومتابعة تنفيذ تلك المشروعات " وتنص المادة (٣) منه على أنه " للبنك ان يعهد إلى الجهاز المصرفى تحت إشراف البنك المركزى بالقيام بالأعمال المصرفية والمتعلقة بتحقيق أغراضه بما فى ذلك الإقتراض و الإقراض والمساهمة وإصدار خطابات الضمان وسائر عمليات الوساطة المالية اللازمة فى عمليات التمويل المتوسط وطويل الأجل وخدمة قروض التمويل " كما تنص المادة (١٣) منه على أن " مجلس إدارة البنك هو السلطة العليا المهيمنة على شئون البنك وتصريف

أموره ووضع السياسة العامة التى يسير عليها، وله ان يتخذ من القرارات ما يراه لازماً لتحقيق الأهداف التى أنشئ من أجلها وفى إطار الخطة القومية وعلى الأخص ما يأتى:- [أ] الموافقة على عقد القروض وإصدار السندات والصكوك وتحديد مواعيد وشروط وأوضاع إستهلاكها أو إستمرارها [ب]..... [ج] الموافقة على المساهمة فى المشروعات المختلفة وفى رؤوس أموال الهيئات الإقتصادية وفى شركات القطاع العام والمشترك والخاص أو تقديم القروض لها [د]..... [هـ] تحديد أسعار الفائدة الدائنة والمدينة فى إطار السياسة العامة التى يضعها البنك المركزى ..... "

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وحسبما جرى عليه إفتاؤها - أن المشرع فى المادة (٦٦) فقرة [د] من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ قرر أصلاً عاماً مقتضاه إختصاص الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع وحدها دون غيرها بالفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو المصالح العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات بعضها البعض وهى جميعاً من أشخاص القانون العام وذلك بديلاً عن إستعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق وفض المنازعات بين تلك الجهات المحددة حصراً، وعلى هذا النحو فيتحدد إختصاصها وفقاً لأطراف النزاع المعروض عليها وليس بحسب طبيعته، وهو إختصاص ولائى يتعلق بأنزعة ذات طبيعة خاصة مقدرة بخصوصية الطبيعة القانونية للمتنازعين، تلك الطبيعة التى تتأبى على عرض الأنزعة التى تثار بين تلك الجهات على هيئات القضاء المختلفة لوحدة الشخص القانونى للمتنازعين المنسوب إنتهاء إلى الشخصية القانونية للدولة.

واستبان للجمعية العمومية من إستعراضها لنصوص قانون إنشاء بنك الاستثمار القومى وظروف تلك النشأة، أن ثمة إعتبارات عملية حالة دعت المشرع إلى إنشاء هذا البنك، فتشير المذكرة الإيضاحية لهذا القانون إلى ان بنك الاستثمار القومى نشأ بديلاً عن صندوق استثمار الودائع والتأمينات الذى كان تابعاً لوزارة المالية مندمجاً فى الموازنة العامة للدولة، اثر ما نتج عن الاندماج الكلى لهذا الصندوق بكيان الدولة وموازنتها العامة، من اختلال محاسبى فى تلك الموازنة، افرزه التداخل بين المديونية العامة للحكومة والمديونيات الخاصة بالقطاعات الإقتصادية بالدولة. لذلك ظهرت الرؤية الخاصة بإسناد مهام تمويل مشروعات الخطة القومية للدولة، لكيان هو بالأساس أحد أجهزة الدولة وأداتها فى تنفيذ خطتها القومية، وفى الوقت ذاته يتمتع بمكنات مصرفية كاملة يتقرر له بمقتضاها إستقلال مالى وإدارى وفنى يمكنه من تمويل مشروعات تلك الخطة ومن متابعة تنفيذ برامجها. الأمر الذى نشأ بموجبه بنك الاستثمار القومى، والذى افرد له المشرع فى قانون إنشائه طبيعة خاصة، مستمدة من الطابع الخاص بالمهام الموكولة إليه بحسبه أحد أجهزة الدولة المضطلعة بالسلطات المصرفية اللازمة لتمويل مشروعات الخطة القومية. تلك الطبيعة الخاصة التى حدت بالمشرع إلى العزوف عن وصفه بأى من تلك الأنماط المحددة كوصف الهيئة العامة أو المؤسسة العامة أو شركة من شركات القطاع العام على الرغم من وجود تلك الأنماط تحت نظره إبان إعداد قانون نشأة هذا البنك، وذلك لاعطائه المرونة الكافية فى تسيير أموره وأدائه لوجباته بوصفه جهاز الدولة وأداتها فى تنفيذ مشروعات الخطة بتوفير التمويل اللازم لها، وليوفر للبنك من السلطات والصلاحيات ما يزيد على ما تتمتع به أى من الكيانات المذكورة، فلم ينف عنه مظهر السلطة العامة بوصفه أحد أجهزة الدولة المالية القوامة على تنفيذ مشروعاتها، ولم يحرمه من الإستقلال والمرونة اللازمين لأدائه لمهامه. الأمر

الذى استقر معه إفتاء الجمعية العمومية على اعتبار ذاك البنك من الأشخاص الاعتبارية العامة تغليباً لحكم نشأته فى إطار السلطة العامة وقيامه على إدارة مرفق عام بغية إشباع مصالح عامة.

ولا مراء أن موازنة دقيقة بين الدور الذى يؤديه بنك الاستثمار القومى وغيره من البنوك الأخرى، تجعل للبنك طبيعة خاصة متفردة بحكم نشأته فى إطار السلطة العامة، بوصفه شخصاً عاماً إستجمع مقومات الهيئة العامة من الناحية الموضوعية إذ يقوم ـ طبقاً لما جرى به إفتاء الجمعية العمومية الصادر بجلستيها المنعقدتين بتاريخ ٢١ /٦ / ١٩٩٥، ٢٠٠٤/٥/٥ ـ على إدارة مرفق عام يتوخى به إشباع أغراض بذواتها تقتضيها طبيعة نشاطه والهدف من إنشائه وله مجلس إدارة يقوم على إدارة شئونه وميزانية مستقلة منفصلة عن ميزانية الجهة التى يتبعها، كما ينتظمه تنظيم خاص كفله قانونه يشمل العاملين فيه وعلاقته بالغير بالنسبة للعقود التى يبرمها، فمن ثم فلا مناص من أن يعامل معاملة الهيئة العامة من حيث أحقيته فى طلب عرض منازعاته على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إستنهاضاً لاختصاصها الملزم فى حسم المنازعات بين الجهات الإدارية وبعضها البعض بوصفها جميعاً تنبثق من شخص الدولة، مما لا ينسجم معه لجوئها إلى التقاضى فيما بينها، وإنما يكون لزاماً حسم خلافاتها على النحو الذى رسمته وحددته الفقرة [د] من المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة، وليس فى ذلك تجاوزاً او توسعاً فى تفسير عبارة [الهيئات العامة] الواردة فى هذا النص بقدر ما فيها من صرف إلى مدلولها فى مفاهيم القانون الإدارى.

و قد إستبان للجمعية أنه بالنسبة للطلب الخاص بمدى جواز قيام البنك بإتخاذ إجراءات الحجز الإدارى لإستئداء مستحقاته من القروض الممنوحة لشركات القطاع

العام وشركات قطاع الأعمال العام وغيرها من الأشخاص الإعتبارية الخاصة، فقد جرى إفتاؤها على ان المشرع فى قانون الحجز الإدارى رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ وضع نظاماً متكاملاً لهذا الحجز مبيناً به الجهات التى يجوز لها تحصيل مستحقاتها من خلاله والحالات التى يجوز فيها اللجوء إلى هذا الحجز وإجراءاته، وذلك بحسبانه طريقاً إستثنائياً يتضمن خروجاً على القواعد العامة الواردة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية فى شأن التنفيذ الجبرى، وأنه على هذا النحو لا يجوز اللجوء إليه إلا فى شأن المبالغ المحددة حصراً فى المادة (١) من هذا القانون والتى لا يجوز فى غيرها توقيع الحجز الإدارى بإعتباره طريقاً إستثنائياً، ويتبقى للجهة الإدارية بعد ذلك اللجوء للقواعد العامة فى التنفيذ الجبرى المقررة قانوناً.

وترتيباً على ذلك، فإنه ولئن كان بنك الاستثمار القومى ـ على ما تقدم ـ شخصاً من أشخاص القانون العام يقوم طبقاً لقانون إنشائه بتحقيق أغراض تتعلق بالصالح العلم، يتوخى بها تمويل المشروعات المدرجة بالخطة فى إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة، فعلى هذا النحو فإن طبيعته المذكورة وإن نحت به إلى إعتباره من الأشخاص أو الجهات التى يمكنها توقيع الحجز الإدارى، إلا أنه بالنسبة للمبالغ التى يطالب بها والمتمثلة فى القروض الممنوحة منه فى سبيل تمويل مشروعات الخطة، فإنها لا تدخل تحت أى من الحالات التى عددها قانون الحجز الإدارى حصراً، خاصة وقد قضت المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٤١ لسنة ١٩ قضائية. دستورية بجلسة ٩ /٥ /١٩٩٨ بعدم دستورية الفقرة [ط] من المادة الأولى من القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ المشار إليه والتى بمقتضاها لم يعد للبنوك التى تساهم الحكومة فى رؤوس أموالها بما يزيد على نصفها الحق فى تحصيل مستحقاتها بطريق الحجز الإدارى، وكانت باقى الحالات الواردة بالقانون لا تنطبق بذاتها على المبالغ المستحقة للبنك فى مجال القروض التى يمنحها، فضلاً عن أن

قانون إنشائه قد خلى من نص يجيز له ذلك عملاً بنص الفقرة [ى] من المادة (١) من قانون الحجز الإدارى، فإنه تبعاً لذلك لا يجوز لبنك الاستثمار القومى إتخاذ إجـــراءات الحجز الإدارى قبل مدينيه لإستئداء ما له من ديون لديهم.

لـــــــذلـــــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى ما يأتى :ـ

أولا :ـ اختصاصها بنظر المنازعات التى تنشب بين بنك الإستثمار القومى وغيره من الجهات الإدارية الأخرى المبينة حصراً بنص الفقرة [د] من المادة [٦٦] من قانون مجلس الدولة، لاستئداء مديونياته قبلها.

ثانيا :ـ عدم جواز قيام بنك الاستثمار القومى بإتباع إجراءات الحجز الإدارى لإستئداء مستحقاته عن القروض التى يمنحها للغير ،وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى ١ / ٤ / ٢٠٠٥

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

جمال دكروج

المستشار / جمال السيد دكروج

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

م//