٢٠٠٥/٣/١٦

بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٣٧٣
بتاريـــخ :	٢٠٠٥/٤/١٢

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٣٥٣٦

السيد الأستاذ الدكتور / رئيس مجلس إدارة الهيئة القومية للبريد

تحية طيبة وبعد

فقـــد اطلعنا على كتابكم رقم ١٦٢ بتاريخ ٢٨ / ١٠ / ٢٠٠٣ بشأن النـــزاع القائم بين الهيئة القومية للـــبريد و وزارة المالـــية حول سداد مبلغ (١٥٩,٥ مليون جنيه) قيمة ما تم خصمه من مستحقات الهيئة لدى البنك المركزى إعتباراً من ميزانية العام المالى ١٩٩٠/١٩٩١ إلى ميزانية العام المالى ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ .

وحاصل الوقائع ـ حسبما يبين من الأوراق ـ أن الهيئة القومية للبريد فوجئت منذ العام المالى ١٩٩٠/١٩٩١ حـــتى العام المـــالى٢٠٠٢/٢٠٠٣ بقيام وزارة المالية بإدراج مبالغ بموازنة الهيئة السنوية بمعرفتها تحت مسمى [فائض يؤول إلى الخزانة العامة] وقامت بخصمها من حساب الهيئة لدى البنك المركزى حتى بلغ مقدارها ١٥٩,٥ مليون جنيه فطالبـــتها برد هذه المبالغ إلا أن وزارة المالية امتنعت عن ذلك بمقولة أن هذه المبالغ تم إدراجها فى موارد الموازنة العامة للدولة ، فى حين أن الهيئة القومية للبريد وفقاً لقانون إنشائها لها موازنة خاصة ويرحل الفائض من هذه الموازنة من سنة إلى أخـــرى . والتمست الهيئة إصدار قرار يلزم وزارة المالية بسداد المبالغ التى تم خصمها من مستحقاتها لاسيما وأن الجهـــاز المركـــزى للمحاسبات قد أورد فى تقاريره السنوية التى يتم تبليغها إلى وزارة المالية ما يفيد عدم أحقية وزارة المالـــية فى اســـتقطاع تلك المبالغ وهو الأمر الذى اضطرت معه وزارة المالية إلى عدم إدراج مثل هذه المبالغ فى موازنة الهيئة للعام المالى ٢٠٠٣ / ٢٠٠٤.

وفى معـــرض ردهـــا على هذا النـــزاع ذكرت وزارة المالية فى كتابها رقم ٣٧٧٩ بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٨ أن الدولة وهى بصدد إستهداف الزيادة فى إيرادات بعض الخدمات ، اصطدمت بوجود بعض الهيئات التى نصت قوانينها علـــى ترحيل فوائضها دون أن تؤول هذه الفوائض إلى خزانة الدولة مالكة رؤوس أموالها ومن ثم لم يكن ثمة مناص من أن يـــتم تخصيص جانب من حصيلة الزيادة فى موارد تلك الهيئات لتدعيم موارد الدولة من خلال تحويلات تخصيصية تدرج فى موازنتها وهو الأمر الذى أقر فى قوانين ربط موازنة الهيئة القومية للبريد وحساباتها الختامية السنوية إعتباراً من العام المالى ١٩٩٠ / ١٩٩١ حتى العام المالى ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ بعد موافقة الهيئة المذكورة على ذلك من خلال توقيع

ممثليها على محاضر مناقشة مشروعات موازناتها سنوياً ولم تؤثر هذه التحويلات مطلقاً على قدرة الهيئة فى تمويل متطلباتها واحتياجاتها الجارية والرأسمالية حيث حققت بحساباتها الختامية السنوية إعتباراً من العام المالى ١٩٩٠ / ١٩٩١ حتى العام المالى ٢٠٠٢/٢٠٠٣ فوائض بعد سداد المبالغ محل النزاع بلغت مقدارها حوالى ٢٦٠ مليون جنيه تم ترحيلها تنفيذاً لقانون إنشاء الهيئة .

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ١٦ من مارس سنة ٢٠٠٥م الموافق ٦ من صفر سنة ١٤٢٦ فتبين لها أن المادة (١١٥) من دستور جمهورية مصر العربية تنص على أن " يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها؛ ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً وتصدر بقانون ، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة، ... ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية "، وتنص المادة (١١٧) منه على أن " يحدد القانون أحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها " .

و تنص المادة (٣) من قانون الموازنة العامة للدولة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ معدلا بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩ والقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٨٠ على أن " تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل ، ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الإقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادى التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لإعتمادها ، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات ويسرى على الموازنات المستقلة المنصوص عليها فى الفقرة السابقة احكام الباب الرابع من هذا القانون " ؛ وتنص المادة (١٩) منه على أن " يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإدارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنوياً ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز ... "

و تنص المادة الأولى من قانون إنشاء الهيئة القومية للبريد الصادر بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٨٢ على أن " تنشأ هيئة قومية لإدارة مرفق البريد تسمى [الهيئة القومية للبريد] وتكون لها الشخصية الإعتبارية ، ..... " ؛ و تنص المادة الخامسة منه على أن " تعتبر أموال الهيئة أموالاً عامة "وتنص المادة السادسة منه على أن " يكون للهيئة موازنة خاصة يتم إعدادها طبقاً للقواعد التى تحددها اللوائح الداخلية للهيئة دون التقيد بالقوانين واللوائح المنظمة لإعداد موازنة الدولة ؛ كما يكون للهيئة حساب خاص تودع فيه مواردها ويرحل الفائض من موازنة الهيئة من سنة إلى أخرى ... " وتنص المادة السادسة عشر منه على أن " مجلس إدارة الهيئة هو السلطة المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وله أن يتخذ ما يراه لازماً من قرارات لتحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها دون التقيد بالقواعد والنظم

الحكومـــية ومـــا قد تقتضيه من الرجوع إلى أية جهة خارج الهيئة ويباشر المجلس إختصاصاته على الوجه المبين بهذا القانون وله على الأخص ٠٠٠٠ ٥- وضع اللوائح الداخلية للهيئة المتعلقة بالشئون الفنية والمالية والإدارية ولوائح المشـــتريات والمخـــازن وغير ذلك من اللوائح التنظيمية العامة المتعلقة بتنظيم نشاط الهيئة ٠٠٠٠ " ؛ وتنص المادة السادسة والعشرون منه على أن " تحل الهيئة محل هيئة البريد المنشأة بقرار رئيس الجمهورية رقم ٧١٠ لسنة ١٩٥٧ فيما لها من حقوق وما عليها من التزامات ٠٠٠٠٠ " .

وتنص المادة (١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن الهيئات العامة الإقتصادية وصـــناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي على أن " تعتبر هيئات اقتصادية فى تطبيق المـــادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه الهيئات العامة وصناديق التمويل الآتى بيانها :_ ٠٠٠٠٠٠٠٠٠ ١٧- هيئة البريد " .

واستظهرت الجمعية العمومية _ مما تقدم _ أن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولـــة علـــى مجلس الشعب بحيث لا تعتبر نافذة إلا بعد أن تتخذ الشكل التشريعى بموافقة مجلس الشعب عليها فى صورة قانون ، وقد استقر الفقه والقضاء والافتاء على أن هذا القانون يعتبر قانوناً من الناحية الشكلية فقط بإعتبار أنه صادر من السلطة التشريعية فى هيئة قانون أما من حيث حقيقة موضوع هذا القانون وطبيعته والقصد منه فإنه لا يخرج عـــن كونه عملاً إدارياً حظى بتأييد السلطة التشريعية له وهو ما لا يسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية ، ذلـــك إن ثمة خلافاً جوهرياً بين القانون الذى يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وبين غيره من القوانين فى طبيعتها وفى أغراضـــها حيث إن قانون ربط الموازنة العامة للدولة يقف عند حد إقرار تقدير إيرادات الدولة فى عام واحد وإجازة أوجـــه صرف هذه الإيرادات، فى حين أن غيره من القوانين تتناول أحكاماً موضوعية عامة ومجردة وغير شخصية تطبق على عدد لا محدود من الحالات التى تدخل فى نطاقها، ومن ثم فإنه يتعين عند إصدار قانون بربط الموازنة العامة للدولة مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا يجوز مخالفتها .

ولقد ناط الدستور بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد السنة المالية وأحكام موازنـــات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها، وتنفيذاً لذلك فقد صدر قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنـــــــة ١٩٧٣ واخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل وبـــين الأسس التى يقوم عليها البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة فى إطار الخطة العامة للدولـــة، وقـــرر المشرع فى هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التى تقوم بها تلك الجهات، وأخـــرج بمـــوجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التى يحددها قـــرار من رئيس مجلس الوزراء من الموازنة العامة للدولة ، إذ يعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم إلى وزارة المالية بعد إقرارها من السلطات المختصة بهذه الجهات لتقوم وزارة المالية بدورها بتقديمها إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس

الشـــعب مشـــفوعة بما يتراءى لوزارة المالية من ملاحظات حتى يبسط مجلس الشعب رقابته المالية على تلك الهيئات ويعـــتمدها فى شكل قانون يفتقر إلى وصف القانون من الناحية الموضوعية فلا يجوز أن يخالف أحكام قانون آخر قائم يتناول بالتنظيم موضوعاً معيناً بموجب قواعد عامة ومجردة .

ولقد ناط المشرع برئيس مجلس الوزراء تحديد الهيئات الاقتصادية المعنيه بهذا الحكم ، فأصدر قراره رقم ١٠٣٩ لســـنة ١٩٧٩ محدداً فى مادته الأولى ما يُعد من الهيئات العامة الاقتصادية وأورد من بينها هيئة البريد ، والتى حلت محلها الهيئة القومية للبريد ومؤدى ذلك التزام الهيئة القومية للبريد مثل باقى الهيئات العامة الإقتصادية بتقديم موازنتها بعـــد إقرارها من مجلس إدارتها طبقاً لقانون إنشائها واللائحة المالية الخاصة بها إلى وزارة المالية التى تقدمها إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب ليعتمدها فى شكل قانون كما سلف .

وتقتصر العلاقة بين الموازنات المستقلة للهيئات العامة الإقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الإقتصادى وبـــين الموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات، ولقد أوجـــب المشـــرع فى المادة (١٩) من قانون الموازنة العامة على جميع موازنات الجهاز الإدارى للحكومة والهيئات العامـــة تحديـــد الفائض بميزانياتها وإعانة العجز فيها ونص صراحة على أيلولة فائض تلك الموازنات للخزانة العامة للدولـــة كما حمّلها بإعانة العجز، وإذا أراد المشرع أن تتخفف هيئة عامة معينة من هذا الإلتزام العام فإنه ينص على ذلـــك صـــراحة فى قانون إنشاء الهيئة فالإعفاء من أيلولة الفائض للخزانة العامة يتعين أن يكون بموجب نص خاص واضـــح الدلالـــة بّـــين المعنى يفيد الإفصاح الصريح غير الملتبس ويفيد اليقين فى أمر هذا الإعفاء وهو عين ما فعله المشـــرع صـــراحة فى قانون إنشاء الهيئة القومية للبريد الصادر بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٨٢ الذى أناط بها إدارة مـــرفق عام هو مرفق البريد ومنحها الشخصية الإعتبارية وأسبغ على أموالها صفة المال العام وجعل لها موازنة خاصة يـــتم إعـــدادها طـــبقاً للقواعد التى تحددها اللوائح الداخلية للهيئة التى يوافق عليها مجلس إدارة الهيئة دون التقيد باللـــوائح والـــنظم الحكومية وجعل لها حساباً خاصاً تودع فيه مواردها ونص صراحة _ كما سلف _ على ترحيل الفائض من موازنتها من سنة إلى أخرى .

وحـــيث أنـــه بإنـــزال ما تقدم على وقائع النـــزاع المعروض وكان الثابت بالأوراق أن وزارة المالية قامـــت بـــإدراج مبالغ بالموازنات السنوية للهيئة القومية للبريد منذ العام المالى ١٩٩٠ / ١٩٩١ حتى العام المالـــى ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ تحت مسمى [فائض يؤول إلى الخزانة العامة] وقامت بخصم هذه المبالغ من حساب الهيئة لدى البـــنك المركـــزى حتى بلغ مقدار هذه المبالغ ١٥٩,٥ مليون جنيه، ولما كانت الهيئة القومية للبريد تندرج فى عموم الهيئات العامة الاقتصادية طبقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٠٣٩ لسنة ١٩٧٩ وكان من المفترض طبقاً لقانون الموازنة العامة للدولة أن يؤول فائض موازنتها إلى الخزانة العامة للدولة طبقاً لنص المادة (١٩) من القـــانون المشار

إلـــيه إلا أن المشرع نص فى إفصاح جهير فى المادة السادسة من قانون إنشاء هذه الهيئة رقم ١٩ لسنة ١٩٨٢ على ترحيل فائض موازنتها من سنة إلى أخرى، ومن ثم فإن هذه الهيئة لا تكون ملزمة بأيلولة كل أو بعض فائض موازنتها إلى الخـــزانة العامة للدولة وفقاً لصريح نص المادة المشار إليها ويتعين بالتالى إلزام وزارة المالية برد الأموال التى قامت بخصمها من حساب هذه الهيئة لدى البنك المركزى والبالغ مقدارها (١٥٩,٥ مليون جنيه) .

ولا يغـــير مـــن ذلك صدور قوانين من مجلس الشعب بربط الموازنات السنوية للهيئة وحساباتها الختامية منذ العـــام المـــالى ١٩٩٠ / ١٩٩١ حتى العام المالى ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ متضمنة أيلولة جزء من فائض موازنة الهيئة إلى مـــوارد الخـــزانة العامة للدولة والتى تم ربط موازناتها أيضاً عن هذه السنوات المشار إليها بقوانين صادرة من مجلس الشـــعب متضـــمنة إدراج هذه المبالغ فى موارد الموازنة العامة للدولة، حيث أن المستقر عليه فى مجال تكييف طبيعة قـــوانين ربط الموازنات العامة أنها فى مرتبة القانون من حيث الشكل وفى صفوف الأعمال الإدارية من حيث المحتوى والموضوع ، وبذلك فإنه لا يجوز لقانون ربط الموازنة العامة للدولة أو لقانون ربط موازنة الهيئة القومية للبريد مخالفة الأحكـــام القانونية الصريحة والواضحة الواردة بقانون إنشاء الهيئة القومية للبريد والتى أوجبت ترحيل فائض موازنة هذه الهيئة من سنة إلى أخرى والقول بغير ذلك يؤدى لاختلاط مراتب السلطة وضوابط الاختصاص .

كمـــا لا يـــنـــال مما تقـــدم ـ أيضا ـ مـــا ورد بكتاب وزارة المالية المشار إليه آنفاً من أنه تم تخصيص جانـــب من حصيلة الزيادة فى موارد الهيئة لتـــدعيم موارد الدولة وهـــو ما وافقت عليه الهيئة المـــذكورة من خلال توقـــيع ممثليهـــا على محاضر مناقشـــة مشروعات موازناتها سنوياً، وأن هذه التحويلات لم تؤثر مطلقاً على قدرة الهيئة فى تمـــويل متطلـــباتها واحتياجاتها الجارية والرأسمالية ؛ حيث أن ذلك مردود عليه بأن تخصيص جزء من فائض موازنة الهيـــئة القومـــيـــة للـــبريد كـــتحويلات تخصيصـــية تـــؤول إلى الدولـــة لتدعيم مواردها يعد بمثابة إلتفاف حول مـــا قـــرره المشـــرع صراحة من ترحيل فائض موازنة الهيئة بالكامل من سنة إلى أخرى وذلك دون النظر إلى ما إذا كانـــت الـــتحويلات الـــتى حصـــلت عليها الدولة قد تأثرت بها قدرة الهيئة على تمويل متطلباتها واحتياجاتها الجارية والـــرأسمالية من عدمه ، فضلا عن إن الهيئة القومية للبريد تستمد شخصيتها القانونية بحسبانها شخصاً معنوياً عاماً قائماً علـــى إدارة مـــرفق عـــام مـــن القانون الذى يقرر لها هذه الشخصية وهو قانون إنشاء هذه الهيئة الصادر بالقانون رقـــم ١٩ لســـنة ١٩٨٢ وبالـــتالى فلا يعتد بأى تصرف صادر عمن يمثلها قانوناً باعتباره مفوضاً فى التصرف عنها إلا فى إطار القانون الذى نشأت هذه الهيئة فى ظله وكان مستنداً إلى أحكامه ، ويكون نفاذ هذا التصرف رهيناً بصحة نســـبته إلى القانـــون الـــذى تـــدين لـــه الهيـــئة بالوجـــود وذلك إذا ما أخذ فى الإعتبار أن مـــال هذه الهيئة من الأموال العامـــة طبقـــاً لنص المادة الخـــامسة من قانـــون إنشائهـــا .

رقم (١٩) لسنة ١٩٨٢ وان هذا القانون نص صراحة على ترحيل فائض موازنة الهيئة من سنة إلى أخرى على النحو المشار إليه آنفاً ؛ ومن ثم فإنه على فرض موافقة ممثلى الهيئة القومية للبريد على تخصيص جزء من فائض موازنات الهيئة خلال الأعوام المالية ١٩٩٠ / ١٩٩١ حتى ٢٠٠٢ / ٢٠٠٣ ليؤول للخزانة العامة للدولة فإن هذه الموافقة لا تنتج أى اثر قانونى فى مواجهة الهيئة كشخص معنوى عام لمخالفتها الصريحة والواضحة لقانون إنشاء الهيئة القومية للبريد الصادر بالقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٨٢ .

لـــــذلـــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى إلزام وزارة المالية برد مبلغ مقداره (١٥٩,٥) مليون جنيه إلى الهيئة القومية للبريد قيمة ما قامت الوزارة باستقطاعه من حساب الهيئة لدى البنك المركزى اعتباراً من العام المالى ١٩٩٠/ ١٩٩١ وحتى ٢٠٠٢/٢٠٠٣ تحت مسمى" فائض يؤول للخزانة العامة " ،

وذلك على النحو المبين بالأسباب .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

جمال دمرداش

المستشار / جمال السيد سرور

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

تحريراً فى ١٢ / ٤ / ٢٠٠٥

م / ا