مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٤٣٨
بتاريخ :	١ / ٦ / ٢٠١٣

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٤٠٨٦

السيد الأستاذ الدكتور/ محافظ القليوبية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٤١١) المؤرخ ٢٣ من أكتوبر عام ٢٠١١ بشأن النزاع بين المحافظة، ووزارة المالية حول أيلولة إيرادات مشروع مركز معلومات الشبكات الأرضية إلى الإيرادات العامة للدولة بدلاً من حساب الخدمات والتنمية المحلية بمحافظة القليوبية.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن محافظة القليوبية أنشأت مشروعا سُمي "مركز معلومات الشبكات الأرضية" من موارد صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، وأعتمدت لائحة النظام الأساسي لهذا المركز - بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة - بقرار محافظ القليوبية رقم (٢٣٣) لسنة ٢٠٠٩ وتمسكت محافظة القليوبية بأيلولة إيرادات هذا المركز إلى حساب صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة على سند من أن هذا المركز يعد مشروعاً خدمياً إنتاجياً أنشئ من الموارد الذاتية لصندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، بينما تمسكت وزارة المالية بأيلولة هذه الإيرادات إلى الخزانة العامة للدولة على سند من أن المركز من المرافق العامة. وإزاء ذلك تطلبون عرض النزاع الماثل على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٣ من إبريل عام ٢٠١٣م، الموافق ٢٢ من جمادى الأولى سنة ١٤٣٤هـ؛ فاستبان لها أن المادة (٩) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ تنص على : "يتم تقدير الإيرادات دون أن يُستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا فى الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"، وفي المادة (١٩) على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنوياً ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز.... "، وأن المادة (٢) من قانون نظام الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩ تنص على أن: "تتولى وحدات الإدارة المحلية فى حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها .....". وتنص المادة (٣٥) على أن: "تشمل موارد المحافظات ما يأتى: أولاً:.... ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة، وتتضمن ما يأتي: "أ-.... ب-.... ج- حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها....."، وتنص المادة (٣٧) على أن: " يُنشئ المجلس الشعبي المحلي للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية المحلية تتكون موارده من ١-..... ٢- أرباح المشروعات الإنتاجية التي يمولها الحساب المذكور، ٣-.....، ٤-.....". وتنص المادة (٣٨) على أن: "تستخدم موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبي المحلي للمحافظة فى الأغراض الآتية: ١- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة. ٢- استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية. ٣- رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية.٤- الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة. ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية قرار من المحافظ المختص. وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة... ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة". وفي المادة (٤٣) على أن: "تشمل موارد المركز ما يأتي: ١-... ٢- حصيلة استثمارأموال المركز وإيرادات المرافق التي يديرها. ٣-....."، وفي المادة (٥١) على أن: "تشمل موارد المدينة ما يأتي:... تاسعاً: إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التي تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها..."، وفي المادة (٥٤) منه على أن: "ينشئ المجلس الشعبي المحلي للمدينة حساباً للخدمات والتنمية للمدينة

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة"، وفي المادة (١٣٠) منه على أن: ".... تسري على الوحدات المحلية القوانين واللوائح المالية المطبقة فى الحكومة وتسري على الوحدات المحلية القواعد المقررة لأموال الحكومة...".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٢) من لائحة النظام الأساسى للعمل بمركز معلومات الشبكات الأرضية لمحافظة القليوبية الصادرة بقرار محافظ القليوبية رقم ٢٣٣ لسنة ٢٠٠٩ تنص على أنه: "أولاً: أهداف المركز:

يهدف المركز طبقا لقرار إنشائه إلى تنفيذ المهام التالية:

١- إنشاء قاعدة بيانات دقيقة لجميع شبكات المرافق فى النطاق الجغرافى .....

٢- التسجيل الدقيق ومتابعة بيانات شبكات المرافق المختلفة .....

٣- إنشاء قاعدة بيانات لخطط أعمال مختلف الأجهزة والهيئات العاملة فى مجال شبكات المرافق ....

٤- القضاء على ظاهرة الحفر العشوائى وعدم جواز الحفر إلا بتصريح....

٥- المعاونة فى تحسين الخدمات وصيانة وإصلاح شبكات المرافق بالقليوبية بصفة دورية بالتنسيق مع المرافق المختلفة.....

٦- التنسيق مع الأجهزة المدنية والعسكرية التى تتعامل أو تنشئ شبكات للمرافق الخاصة بها .....

٧- القيام بمهام تكثيف الشبكة المساحية .....

٨- معاونة هيئات المرافق والجهات الفنية القائمة بالتخطيط والتنظيم للمشروعات داخل المحافظة عن طريق مدها بالكروكيات المساحية لشبكات المرافق....

٩- خدمة المشروعات التى تقام بمعرفة الأفراد والشركات والهيئات (حكومية / أجنبية) بتوفير الخرائط المساحية الحديثة للبنية الأساسية.....

١٠- إنشاء قاعدة بيانات إحصائية لتوصيف الشوارع والطرق والمنشآت القائمة والأراضى.....

١١- إعداد وتنمية الكوادر الفنية اللازمة للقيام بواجبات ومسئوليات المركز .....

١٢- ما يكلف به المركز من مهام أخرى فى إطار أهداف المشروع".

وأن المادة (٤٨) من اللائحة ذاتها تنص على أن: "يوزع فائض المشروع فى نهاية السنة المالية على النحو التالي: (١) ٦٠% احتياطي عام. (٢) ٢٥% لحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة. (٣) ٨% مكافآت العاملين بالمشروع والأجهزة المعاونة. (٤) ٢% مكافآت مجلس الإدارة. (٥) ٥% للحالات الإنسانية والاجتماعية توضع فى حساب صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة ويتم الصرف منها بمعرفة السيد المحافظ".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى عليه إفتاؤها - أن الموازنة العامة للدولة عبارة عن برنامج مالي يصدر عن السلطة التشريعية، يعتمد على تقدير جميع الإيرادات وجميع أوجه الإنفاق لسنة مالية مقبلة بغية تحقيق أهداف محددة فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة. ويحكم هذه الموازنة مبادئ عامة وأصول حاكمة، ومن تلك المبادئ مبدأ عمومية الموازنة بشقيه: عدم الخصم، وعدم التخصيص. والمقصود بعدم الخصم: ضرورة أن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الإيرادات العامة وجميع النفقات العامة، بطريقة إجمالية دون خصم، أو إنقاص، أو اقتطاع أي منهما، بحيث يتعين إدراج كل منهما على استقلال دون إجراء مقاصة بينهما. والمقصود بعدم التخصيص: عدم إفراد إيراد معين لنفقة محددة، وبذلك تتمكن السلطة التشريعية من ممارسة رقابتها على الإنفاق العام. ولا يمكن لتلك الرقابة أن تؤتي أكلها ولا أن تحقق ثمارها إذا أتيح للجهات الخاضعة لها أن تتحلل منها، أو تتنصل من مضمونها، لذلك استقر الأمر على أن القواعد القانونية المتعلقة بالصرف من الموازنة العامة هي قواعد آمرة من النظام العام فلا تجوز مخالفتها.

وحيث إن قانون نظام الإدارة المحلية المشار إليه أناط بوحدات الإدارة المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة فى دائرتها، وكان البين من استقراء أهداف مركز معلومات الشبكات الأرضية لمحافظة القليوبية التى عددها نص المادة (٢) من لائحة النظام الأساسى له المشار إليها أن هذا المركز يندرج فى مفهوم المرافق العامة، من حيث كونه يهدف إلى خدمة الجمهور بانتظام واضطراد من خلال نظام قانوني معين وتحت إشراف الحكومة، أو إحدى الهيئات، أو الجهات التابعة لها، وحيث إن المواد (٣٥، ٤٣، ٥١) من قانون نظام الإدارة المحلية نصت على اعتبار إيرادات تلك المرافق ضمن موارد الوحدة المحلية القائمة على إدارتها سواء كانت محافظة، أو مركز، أو مدينة،

بصرف النظر عن الجهة التي تولت إنشاءه، وإذ وردت النصوص المشار إليها عامة فى هذا الشأن، فلم تعن بتحديد الجهة التي تولت إنشاء المرفق العام، ولم تقصر أحقية الوحدات المحلية فى استئداء إيرادات المرافق العامة الواقعة فى نطاقها على تلك التي أنشأتها بأموالها، ومن ثم فلا يكون هناك من سبيل لتخصيص عموم هذه النصوص باستبعاد إيرادات أحد المرافق العامة من موارد الوحدة المحلية القائمة على إدارتها بسند من إنشائها من أموال حساب الخدمات، والتنمية المحلية بالوحدة المحلية.

ولا يغير مما تقدم القول بأن إنشاء مركز المعلومات المشار إليه يعد من قبيل الخدمات المحلية التي يجوز تمويلها من حساب الخدمات، والتنمية المحلية، ومن ثم تئول عوائدها إليه، إذ إن المادة (٣٧) من قانون نظام الإدارة المحلية قد عددت موارد ذلك الحساب على سبيل الحصر دون أن تجعل من بينها العوائد التي قد تنتج من قيامه بتمويل الخدمات المحلية، بل جعلت المادة (٣٨) منه تمويل الخدمات المحلية فقط ضمن استخدامات موارد الحساب المذكور.

وحيث إن المشرع فى قانون الإدارة المحلية طبق على وحدات الإدارة المحلية القواعد المنصوص عليها فى القوانين، واللوائح المالية المطبقة على الحكومة، ومن بينها مبدأ عمومية الموازنة المقرر في المادة (٩) من قانون الموازنة العامة المشار إليه والذي تخضع له جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة الأمر الذي من مقتضاه مخالفة ما ورد بالمادة (٤٨) من لائحة المركز من توزيعات للقانون، وهو ما يوجب أيلولة موارد المركز المشار إليه كاملة إلى موارد المحافظة دون خصم، أو إنقاص، أو اقتطاع لأية نفقة منها أياً كانت لتدخل بذلك فى الموازنة العامة للدولة نزولاً على مبدأ وحدة تلك الموازنة وعلى أن تقوم المحافظة، حفاظاً على انتظام سير العمل بمركز معلومات الشبكات الأرضية بتقدير جميع التكاليف المباشرة وغير المباشرة لإدارته وتشغيله وتدرجها مع المستندات المؤيدة لها لدى إعداد الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية مقبلة على ضوء النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنات السابقة ونتائج المتابعات المالية فى السنة السابقة على سنة التقدير، ولها أن تستعين فى ذلك بالدراسات والأبحاث الفنية والاقتصادية

ذات الصلة، وأن تقوم المحافظة بالإنفاق على المركز المذكور فى العام الجارى من المبالغ المدرجة بموازنتها مع تحميل الموازنة العامة للدولة ما قد يقع من عجز فى تلك المبالغ نتيجة اختلاف التقديرات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى أيلولة جميع إيرادات مركز معلومات الشبكات الأرضية بمحافظة القليوبية إلى الخزانة العامة دون خصم أية نفقات أو مصروفات من تلك الإيرادات، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرا فى: ٢٠١٣/٦/٧

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار الدكتور/
حمدي الوكيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/