بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٣٣ -
بتاريخ:	١٣ / ٢ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٤٢٣٤/٢/٣٢

السيد الأستاذ/ رئيس الهيئة العامة للرقابة المالية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٤٢٣٦) المؤرخ ٢٠١٣/٥/١٤، بشأن النزاع القائم بين الهيئة العامة للرقابة المالية ووزارة المالية لإلزام الأخيرة وقف استقطاع نسبة الـ ٢٠% من الإيرادات الشهرية لحسابات الهيئة وفقًا لحكم المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣، وإلزامها رد المبالغ التى تم خصمها تطبيقًا للحكم الوارد فى هذه المادة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ نصت على أنه: "اعتبارا من ٢٠١٢/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة (٢٠ %) من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى ولو كان ذلك مغايرا لما هو وارد فى لوائحها المعتمدة، ويُلغى كل حكم يخالف ذلك. ويتم توريد هذه النسبة خلال عشرة أيام على الأكثر من الشهر التالى للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزى المصرى لدعم موارد الموازنة العامة للدولة"، واستنادًا إلى هذا النص، وبدءًا من ٢٠١٢/٧/١، قامت وزارة المالية بخصم نسبة ٢٠% من إجمالى الإيرادات الشهرية لحسابات الهيئة العامة للرقابة المالية. فطلبت الهيئة من وزارة المالية – فى حينه – وقف خصم نسبة الـ ٢٠% المشار إليها من الإيرادات الشهرية للحسابات الخاصة بالهيئة، وردّ ما تم خصمه، على سند من أن مقصد المشرع من المادة الحادية عشرة المشار إليها هو تدعيم موارد الخزانة العامة للدولة، وهو ما مفاده ولازمه ألا تكون

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

الصناديق والحسابات الخاصة التى يُخصم من إيراداتها النسبة المذكورة، من الهيئات الموازنية، أو الجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة، إذ إن تدعيم هذه الموازنة لا يكون من داخلها، وإنما من موارد من خارجها. والحاصل أن الهيئة العامة للرقابة المالية هيئة عامة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، ولها موازنة مستقلة يشملها قانون ربط الموازنة العامة للدولة طبقًا لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣، وقد حدد القانون مواردها، وتُودَع حصيلة هذه الموارد فى الحسابات الخاصة للهيئة، ومن ثمّ تكون هذه الحسابات حسابات موازنية تضمها الموازنة المستقلة للهيئة، ومن ثمَّ لا يطبق عليها حكم المادة الحادية عشرة سالفة البيان. ومما يؤكد ذلك أنه ليس للهيئة صناديق، أو حسابات خاصة، أو وحدات ذات طابع خاص بالمعنى الذى تقصده المادة الحادية عشرة المشار إليها، وإنما حساب خزانة عامة موحد بحسابات فرعية لدى البنك المركزى تُودَع فيه جميع أموال الهيئة وأموال الغير المودعة لديها وفقًا لأحكام القوانين والتشريعات الحاكمة للأسواق المالية غير المصرفية، ومن بينها المبالغ التى تُحصلها الهيئة من الشركات الخاضعة لرقابتها كتأمين مؤقت يتم استرداده بالكامل بعد فترة محددة، وهو ما يعنى أن الخَصْم الشهرى من تلك المبالغ سيؤدى إلى تحقيق عجز مالى مؤكد عند رد تلك المبالغ، وفضلاً عما تقدم فإن المادة الرابعة عشرة من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية – والذى أُنشئت الهيئة بموجبه – حددت أوجه الصرف من المبالغ المُودعة شهريًا بحساب رسم التطوير، ومن ثمّ فلا يجوز استقطاع أى مبالغ من هذا الحساب للصرف فى غير تلك الأوجه.

إلا أن وزارة المالية رفضت طلب الهيئة بوقف الاستقطاع من إيراداتها الشهرية؛ استنادًا إلى أن عبارة الحسابات الخاصة الواردة فى المادة الحادية عشرة من قانون ربط الموازنة سالفة الذكر قد وردت بصيغة عامة، وهو ما مؤداه شمولها للحسابات الخاصة لدى الهيئة العامة للرقابة المالية، إذ لا يجوز التخصيص بدون مخصص، علاوة على أنه قد سبق للوزارة الموافقة على طلب الهيئة بتقرير عائد على حساباتها المفتوحة ضمن الحسابات الخاصة بالبنك المركزي، وقد جاءت هذه الموافقة على أساس أن هذه الحسابات هى حسابات خاصة وليست حسابات موازنية، وهو ما يدعم خضوعها للحكم الوارد فى المادة الحادية عشرة المشار إليها، وإزاء ما تقدم فقد طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لإصدار رأى ملزم بشأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٤ من يناير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٦ من شهر ربيع الآخر عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٣) من الإعلان الدستورى الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠ – والذى صدر المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة فى ظل العمل بأحكامه – كانت تنص على أن: "يتولى مجلس الشعب فور انتخابه

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع

سلطة التشريع، ويقرر السياسة العامة للدولة، ... والموازنة العامة للدولة، ..."، وأن المادة (٥٦) منه كانت تنص على أن: "يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله فى سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية: ١- التشريع. ٢- إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها. ٣- ..."، وأن المادة (٦١) كانت تنص على أن: "يستمر المجلس الأعلى للقوات المسلحة فى مباشرة الاختصاصات المحددة فى هذا الإعلان وذلك لحين تولى كل من مجلسى الشعب والشورى لاختصاصاتهما، وحتى انتخاب رئيس الجمهورية ومباشرته مهام منصبه ...".

كما تبين لها أن المادة (٢) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة – المعدل بالقانون رقم (١١) لسنة ١٩٧٩ – تنص على أن: "تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو من العام التالي"، وأن المادة (٣) منه تنص 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 الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات...."، وأن المادة (١٩) من القانون ذاته تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإدارى للحكومة والهيئات العامة وما فى حكمها سنويًا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز. ..."، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارًا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها...".

وتبين للجمعية العمومية كذلك أن المادة الأولى من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تنص على أن: "تنشأ هيئة عامة للرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية تسمى (الهيئة العامة للرقابة المالية)، تكون لها شخصية اعتبارية عامة، وتتبع الوزير المختص، ويشار إليها فى تطبيق أحكام هذا القانون بـ (الهيئة). ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بالنظام الأساسى للهيئة بعد موافقة مجلس الوزراء"، وأن المادة السابعة منه تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة

مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

من: (أ) ما تخصصه الدولة للهيئة من أموال وأصول. (ب) الرسوم التى تحصلها الهيئة طبقا للقانون. (ج) مقابل الخدمات التى تقدمها الهيئة وفقا لما يحدده مجلس إدارتها. (د) الغرامات التى يُحكم بها أو يتم أداؤها وفقًا للقانون. (هـ) القروض والمنح الخارجية والداخلية التى يوافق عليها مجلس إدارة الهيئة بشرط اعتمادها من السلطة المختصة قانونا. (و) عائد استثمار أموال الهيئة. ويكون للهيئة موازنة مستقلة وتبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها. ويكون للهيئة حسابات خاصة تودع فيها مواردها، ويُرحَّل رصيد هذه الحسابات من سنة إلى أخرى"، وأن المادة الرابعة عشرة من هذا القانون تنص على أن: "يُفرض رسم تطوير على الشركات الخاضعة لرقابة الهيئة فى مقابل الخدمات التى تقدمها الهيئة لتطوير مجالات عمل هذه الشركات وآليات مباشرة نشاطها ومساعدتها على القيام بأعمالها وفقا لأحدث أساليب ونظم وتقييم وإدارة المخاطر وقواعد الملاءة المالية وعلى تحديث نظم العمل بالهيئة وتنمية مهارات وقدرات العاملين بالأسواق والشركات والهيئة. ويحدد مجلس إدارة الهيئة مقدار الرسم ... وتودع حصيلة الرسم فى الحساب الخاص بالهيئة ويخصص للصرف منه على الأوجه المشار إليها...".

كما تبين لها أن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢/٢٠١٣ كانت تنص على أن: "اعتبارا من ٢٠١٢/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة ٢٠% من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى ولو كان ذلك مغايرًا لما هو وارد فى لوائحها المعتمدة، ويُلغى كل حكم يخالف ذلك. ويتم توريد هذه النسبة خلال عشرة أيام على الأكثر من الشهر التالى للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزى المصرى لدعم موارد الموازنة العامة للدولة".

واستظهرت الجمعية العمومية أن الإعلان الدستورى المشار إليه، شأنه فى ذلك شأن الدساتير المتعاقبة السابقة عليه، أوجب عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على السلطة التشريعية؛ لتصدر فى صورة قانون، بيد أن هذا القانون طبقًا لما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية يُعد قانونًا من الناحية الشكلية فقط لكونه صادرًا عن السلطة التشريعية فى هيئة قانون، أما من حيث حقيقة موضوع هذا القانون وطبيعته والقصد منه، فإنه لا يخرج عن كونه عملاً إداريًا حَظِى بتأييد السلطة المختصة له، وهو ما لا يُسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية؛ ذلك أن ثمة خلافًا جوهريًا بين القانون الذى يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين فى طبيعتها وفى أغراضها، فقانون ربط الموازنة العامة للدولة يقف عند حد إقرار تقدير إيرادات الدولة فى عام واحد وإجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، فى حين أن غيره من القوانين تتناول أحكامًا

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

موضوعية عامة ومجردة تطبق على عدد لا محدود من الحالات التى تدخل فى نطاقها، ومن ثمّ فإنه يتعين عند إصدار قانون ربط الموازنة العامة للدولة – كأصل عام – مراعاة القوانين القائمة فعلاً بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة بحيث لا تجوز مخالفتها، أو التعديل فيها إلا فى الأحوال التى يُجيز فيها الدستور ذلك، ومن ثمّ فلا يعتد – فى غير تلك الأحوال – بقانون ربط الموازنة فيما خالف فيه تلك القوانين الموضوعية، وذلك التزامًا بقواعد التدرج التشريعى التى تُعلى القانون الموضوعى على القانون من حيث الشكل فقط. وأن المشرع قد أخضع جميع وحدات الجهاز الإدارى للدولة، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل لسلطان القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، كما قرر فى هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التى تقوم بها هذه الجهات، وعدَّ صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة ترخيصًا للجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة، باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها دون غيرها من الأغراض وذلك بدءًا من أول السنة المالية، فإذا ما تبقى أى مبالغ من هذه الاعتمادات لم يجرِ استخدامها حتى بلغت السنة المالية منتهاها، فإنها تعد فائضًا يتعين على الجهة ردها مرة أخرى للموازنة العامة للدولة، ما دام أنه ليس ثمة نص خاص فى قانون يرخص لهذه الجهة، أو الهيئة ترحيل هذه المبالغ للسنة المالية التالية.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع بموجب القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ بشأن تنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، أنشأ الهيئة العامة للرقابة المالية، كهيئة عامة لها شخصية اعتبارية تتولى الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، وحدد موارد الهيئة بحيث تشمل ما تخصصه الدولة لها من أموال وأصول، وما تحصله الهيئة من رسوم طبقًا للقانون، ومقابل الخدمات التى تقدمها الهيئة وفقًا لما يحدده مجلس إدارتها، فضلاً عن الغرامات التى يُحكم بها، أو يتم أداؤها وفقًا للقانون، بالإضافة إلى القروض والمنح الخارجية والداخلية التى يوافق عليها مجلس إدارة الهيئة بشرط اعتمادها من السلطة المختصة قانونًا، علاوة على عائد استثمار أموال الهيئة. وجعل المشرع للهيئة موازنة مستقلة، على أن تبدأ السنة المالية للهيئة مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهى بنهايتها، وأورد المشرع حكمًا صريحًا يقضى بإيداع موارد الهيئة فى حسابات خاصة، ونص على ترحيل رصيد هذه الحسابات من سنة إلى أخرى. وفرض المشرع فى المادة الرابعة عشرة من القانون المذكور رسم تطوير على الشركات الخاضعة لرقابة الهيئة، تودع حصيلته فى الحساب الخاص للهيئة، وحدد على نحو دقيق فى المادة ذاتها أوجه صرف هذه الحصيلة، وهى تطوير مجالات عمل تلك الشركات وآليات مباشرة نشاطها ومساعدتها على القيام بأعمالها وفقًا لأحدث أساليب،

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

ونظم وتقييم وإدارة المخاطر وقواعد الملاءة المالية، وتحديث نظم العمل بالهيئة، وتنمية مهارات وقدرات العاملين بالأسواق والشركات والهيئة، ومن ثم فإنه يمتنع قانونًا استخدام هذه الحصيلة والانتفاع منها على غير هذه الأوجه إلا بموجب قانون موضوعى يجيز ذلك الأمر.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ المشار إليها فيما تضمنته من حكم بأيلولة نسبة ٢٠% من جملة الإيرادات الشهرية المحققة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص إلى الخزانة العامة لدعم موارد الموازنة العامة للدولة، إنما تهدف إلى دعم موارد الخزانة العامة، وهو ما لا يتأتى إلا من خلال الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص التى لا تشملها الموازنة العامة للدولة، وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى قانون، ومن ثم فإن حكم هذه المادة لا ينبسط إلى الحسابات الخاصة التى تودع فيها موارد الجهات الموازنية التى تشملها الموازنة العامة للدولة، كما لا ينبسط إلى الصناديق التى تشملها الموازنة ذاتها، بحسبان دعم موارد الخزانة العامة يكون من خارجها، ومن ثم فإن موارد هذه الحسابات والصناديق تحديدًا، ومن بينها الحسابات الخاصة التى تودع فيها موارد الهيئة المعروضة حالتها، بحسبانها داخلة فى الموازنة العامة للدولة، غير مخاطبة بحكم تلك المادة، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن حكم المادة الحادية عشرة المشار إليه لا يطبق على الحسابات الخاصة للهيئة العامة للرقابة المالية، وذلك لتعارضه مع الأحكام الواردة فى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ المشار إليها آنفًا، وذلك من ناحيتين: فمن ناحية أولى تضمَّن القانون الأخير حكمًا صريحًا بترحيل الفائض من حسابات الهيئة العامة للرقابة المالية من سنة إلى أُخرى، وهو ما يكشف عن رغبة المشرع فى استثناء الهيئة من الخضوع للحكم العام الوارد فى المادة (١٩) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ سالف الذكر والذى بمقتضاه يتعين على الجهات الداخلة فى الموازنة العامة للدولة رد الفوائض وعدم ترحيلها، ومن ثمّ فإن النص فى المادة الحادية عشرة المشار إليها على استقطاع نسبة من الإيرادات الشهرية للهيئة، وأيلولتها إلى الخزانة العامة للدولة يكون مخالفًا للحكم الوارد فى القانون الموضوعى المشار إليه، لمساسه بجزء من فوائض حسابات الهيئة، ومنعه ترحيل هذا الجزء إلى السنة التالية. ومن ناحية أُخرى فإن المادة الرابعة عشرة من القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ المشار إليه نصت على إيداع حصيلة رسم التطوير فى الحساب الخاص للهيئة، وحددت على وجه صريح أوجه صرف هذه الحصيلة على النحو آنف البيان، وليس من بين هذه الأوجه دعم موارد الموازنة العامة للدولة، ومن ثمّ فإن النص فى قانون ربط الموازنة العامة للدولة على استقطاع نسبة من الإيرادات الشهرية للهيئة التى يدخل فيها حصيلة هذا الرسم وتخصيص هذه النسبة المستقطعة لدعم موارد الموازنة العامة

مركز المعلومات بالجمعية العمومية
قسم الفتوى والتشريع

للدولة، يكون متعارضًا مع ما نص عليه المشرع فى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ تحديدًا لأوجه صرف حصيلة ذلك الرسم على النحو آنف البيان.

وترتيبًا على ما تقدم، فلا يكون هناك مجال لإعمال الحكم الوارد فى المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة المشار إليه، فى شأن الحسابات الخاصة للهيئة العامة للرقابة المالية، لخروجه عن الأحكام الواردة فى القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٩ سالف الذكر، دون سند دستورى يُجيز ذلك، ومن ثمّ يتعين تغليب الأحكام الواردة فى ذلك القانون الأخير؛ التزامًا بقواعد التدرج التشريعى التى تُعلى القانون الموضوعى على القانون من حيث الشكل فقط. وهو ما لا مناص معه من إلزام وزارة المالية رد المبالغ التى قامت بخصمها من الإيرادات الشهرية للهيئة إعمالًا للحكم الوارد فى المادة الحادية عشرة المشار إليها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم خضوع الحسابات الخاصة للهيئة العامة للرقابة المالية المشار إليها لحكم المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢، وإلزام وزارة المالية رد المبالغ التى قامت بخصمها من الإيرادات الشهرية للهيئة تنفيذًا لحكم هذه المادة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ١٩ / ٤ / ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع