بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٦٨٣
بتاريخ :	٢٠١٣/١٠/ ٧

ملف رقم: ٥٨/ ١ / ٢٧٥

السيد اللواء/وزير التنمية المحلية

تحية طيبة وبعد...

أطلعنا على كتابكم رقم (١٧٠٠) المؤرخ ٢٠١٢/١١/١٩ بشأن الجهة التي تئول إليها الإيرادات التي تؤديها الغرفة التجارية بالفيوم إلى المحافظة عن العقد المبرم بينهما لإقامة، وإنشاء، وإدارة سوق الخضر والفاكهة بناحية دمو/ مركز الفيوم.

وتتلخص الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه سبق لمحافظة الفيوم استطلاع رأي إدارة الفتوى المختصة بشأن مدى مشروعية أيلولة الإيرادات التي تؤديها الغرفة التجارية بالفيوم إلى المحافظة عن العقد المبرم بينهما في ٢٠٠٨/٩/١٣ لإقامة وإنشاء، وإدارة سوق الخضر والفاكهة بناحية دمو/ مركز الفيوم- إلى الموازنة العامة للدولة، فانتهت بفتواها رقم (٩٦٠) بتاريخ ٢٠١١/٩/١٢ إلى قانونية أيلولة الإيرادات إلى الموازنة العامة للدولة.

وإزاء ما تراه المحافظة من أيلولة هذه الإيرادات إلى صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، على سند من أن السيد الدكتور/ رئيس مجلس الوزراء وافق على قيام المحافظة بالتعاقد مع الغرفة التجارية بالفيوم لإنشاء سوق الخضر والفاكهة وإدارته على أن تقوم الغرفة بسداد ١٥% من إجمالي حصيلة الإيرادات سنويا لصالح صندوق الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة، وأن الغرفة التجارية هي المنوط بها- طبقاً لأحكام العقد المشار إليه- إنشاء السوق وإدارته، وأن المحافظة ستقوم بإدخال المرافق على نفقتها للأرض المزمع إقامة أسواق عليها؛ فقد طلبتم استطلاع رأى الجمعية العمومية في هذا الشأن.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٣ من إبريل سنة ٢٠١٣م، الموافق ٢٢ من جمادى الأولى سنة ١٤٣٤ هـ؛ فتبين لها أن المادة

(٩) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ تنص على أن: "يتم تقدير الإيرادات دون أن يُستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في 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 في 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 في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها ....."، وتنص المادة (٣٥) على أن:"..... ثانياً: الموارد الخاصة بالمحافظة، وتتضمن ما يأتي:"أ-.....، ب -.....ج-حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها....."، وتنص المادة (٣٧) على أن: " ينشئ 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 في الأغراض الآتية:١- تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها في إطار الخطة العامة للدولة. ٢- استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المالية المدرجة لها في موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التي 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 (٤٢) على أن: "تشمل موارد المركز ما يأتي:١-.....، ٢-حصيلة استثمار أموال 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 في 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 في الحكومة وتسري على الوحدات المحلية القواعد المقررة لأموال الحكومة.....".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم ــ وعلى ما جرى عليه إفتاؤها ــ 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 في 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.

كما استظهرت الجمعية العمومية- وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن الأسواق العمومية من حيث كونها أماكن يرخص فيها بمباشرة نشاط التجارة بانتظام واضطراد تحت إشراف الحكومة، أو إحدى الهيئات التابعة لها من خلال نظام قانوني معين بهدف أداء خدمة عامة للجمهور تندرج في مفهوم المرافق العامة، وقد أناط قانون نظام الإدارة المحلية بوحدات الإدارة المحلية إنشاء، وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، ونصت المواد(٣٥، ٤٣، ٥١) منه على اعتبار إيرادات تلك المرافق ضمن موارد الوحدة المحلية القائمة على إدارتها سواء كانت محافظة، أو مركزاً، أو مدينة، بصرف النظر عن الجهة التي تولت إنشاءها، وإذ وردت النصوص المشار إليها عامة في هذا الشأن، فلم تعن بتحديد الجهة التي تولت إنشاء المرفق العام، ولم تقصر أحقية الوحدات المحلية في استئداء إيرادات المرافق العامة الواقعة في نطاقها على تلك التي أنشأتها بأموالها، ومن ثم فلا يكون هناك من سبيل لتخصيص عموم هذه النصوص باستبعاد إيرادات أحد المرافق العامة- كالأسواق العمومية – من موارد الوحدة المحلية بسند من إنشائها من أموال حساب الخدمات، والتنمية المحلية بالوحدة المحلية أو من غيرها، ولا يغير من ذلك إدارة المرفق العام عن غير طريق المحافظة حيث إن الأصل أن تتولى الدولة ممثلة في المحافظة إدارة المرافق العامة الواقعة بدائرتها بطريق مباشر، إلا أنها أحياناً تعهد بذلك إلى فرد، أو هيئة تنيبه عنها دون أن يغير ذلك من طبيعة المرفق العام ، فطريقة إدارة المرفق العام لا تمس بجوهر الفكرة الأساسية التي يقوم عليها وهي تحقيق النفع العام، وبذلك فإن من يدير المرفق العام في هذه الحالة ينوب عن الدولة في إدارته؛ لتحقيق المنفعة العامة فإذا استلزمت هذه الإدارة إقامة منشآت، أو توريد مهمات، أو أدوات، أو آلات فإن ما ينشئه،أو يورده القائم بالإدارة يعتبر في الأصل، ما لم ينص على خلاف ذلك، من الأموال العامة للدولة لأنه ينشئه أو يورده لحسابها لا لحساب نفسه ، وفي الوقت ذاته يخصص لمنفعة عامة، ولا يغير من ذلك أن يكون من يدير المرفق العام قد تحمل في ماله تكاليف الإنشاء، أو التوريد؛ لأنه يسترد هذه التكاليف بالطريقة التي يحددها الاتفاق معه.

وحيث إن المشرع في قانون الإدارة المحلية سرى على وحدات الإدارة المحلية القواعد المنصوص عليها في 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 أن تئول الموارد الخاصة بالأسواق العمومية كاملة إلى الوحدات المحلية دون خصم، أو إنقاص، أو اقتطاع لأية نفقة منها

أياً كانت، فإذا كان الاتفاق مع من يدير المرفق العام نيابة عن المحافظة قد تضمن تحديداً لكيفية توزيع عوائد المرفق فإن حصة المحافظة المتفق عليها فى العقد تئول بالكامل إلى الموازنة العامة للدولة دون اقتطاع، أو خصم أية نفقات.

وترتيباً على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق، أن محافظة الفيوم تعاقدت بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٣ مع الغرفة التجارية بالفيوم على إنشاء وإدارة سوق جملة الخضر والفاكهة على مساحة (١٧) فداناً بناحية دمو/ مركز الفيوم، على أن تسدد الغرفة نسبة (١٥%) من إجمالي إيرادات السوق للسوق سنوياً (للمحافظة – صندوق الخدمات)، وكان هذا السوق من الأسواق العمومية التي تندرج في مفهوم المرافق العامة والتي تديره الغرفة التجارية بالاتفاق مع المحافظة، وبالنيابة عنها فيندو متعيناً أيلولة حصة المحافظة في إيرادات السوق إلى الموازنة العامة للدولة، نزولاً على مبدأ وحدة تلك الموازنة.

ولا يغير مما تقدم القول أن العقد المؤرخ ٢٠٠٨/٩/١٣ نص صراحة على توريد النسبة المشار إليها إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة حيث إن الشرط الوارد بالعقد، يُعد باطلاً لأن القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم الموازنة العامة للدولة هي قواعد آمرة من النظام العام لا يجوز مخالفتها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى أيلولة نصيب محافظة الفيوم في إيرادات سوق الخضر والفاكهة- بناحية دمو/ مركز الفيوم – إلى الموازنة العامة للدولة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: / /٢٠١٣

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار الدكتور/ ..... حمدي الوكيل

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس المكتب الفني

المستشار/

شريف الشاذلي

نائب رئيس مجلس الدولة

أحمد/