



صدر طبعه ١٨ / ٥ / ٢٠١٦



مجلس الدولة  
هيئة مفوضي الدولة  
محكمة القضاء الإداري  
الدائرة الثانية (أفراد)

بسم الله الرحمن الرحيم

تقرير مفوض الدولة

في الدعوى رقم ٢٤٠٢٩ لسنة ٦٨ قضائية

المقامة من

المستشار/ هشام أحمد فؤاد جنيته

بصفته رئيساً للجهاز المركزي للمحاسبات

ضد

- ١- وزير الإسكان والتعمير بصفته
- ٢- رئيس هيئة المجتمعات العمرانية (بصفته)
- ٣- رئيس جهاز مدينة الشيخ زايد (بصفته)
- ٤- المستشار/ عادل عبد الحميد عبدالله حسين

### الواقعات

عقد المدعي بصفته لواء الخصومة في الدعوى بموجب صحيفة أودعت قلم كتاب هذه المحكمة بتاريخ ٢٠١٤/١/٩، طالباً في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ قرار وزير الإسكان الصادر بتاريخ ٢٠١٣/١١/١١٣ بإعفاء المدعي عليه الرابع من الغرامات المستحقة عليه والبالغ قدرها (١,٩٥٦,٢٣٧,٥٥) جنيهاً) مستحقة للخزانة العامة، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار مع ما يترتب على ذلك من آثار أخصها إلزام المدعي عليه الرابع بسداد كامل الغرامات المذكورة، فضلاً عن الفوائد القانونية، مع إلزام المدعي عليهم المصروفات.

ونكر المدعي بصفته شرحاً لدعواه أنه بمقتضى أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨، أعدت إدارة مراقبة حسابات التخطيط العمراني والمجتمعات الجديدة تقريراً تفصيلياً عن أعمال تخصيص بعض الأراضي بمدينة الشيخ زايد انتهى إلى ثبوت عدة مخالفات لقوانين البناء وقانون المناقصات والمزايدات واللائحة العقارية لهيئة المجتمعات العمرانية، ترتب عليها إضراراً بالمال العام، والتي تمثلت في غرامات مخالفات المباني، فضلاً عن فروق أسعار بيع قطع الأراضي المتميزة بالأمر المباشر دون اتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون المناقصات والمزايدات.

وأضاف أنه من هذه المخالفات ما قامت به جهة الإدارة بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٨ من تخصيص قطعة الأرض رقم ١٢٧ الكائنة بالمجاورة (٦) بالحي (١٣) بمدينة الشيخ زايد للمدعي عليه الرابع بالأمر المباشر بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات ولأحكام اللائحة الخاصة لهيئة المجتمعات العمرانية بسعر المتر (٤٦٢ جنيهاً)؛ رغم أن سعر المتر بالمكان ذاته -ربعد تسعة أشهر فقط من التخصيص- بلغ (٨٢٠ جنيهاً)، مما ضيع على الدولة حقوقاً مالية بلغت بالنسبة لهذه القطعة مبلغاً وقدره (٤٣٧٩٣٠,٦٦) جنيهاً، إضافة إلى مخالفته لقانون البناء والترخيص الممنوح له -

النائب/ محمد عاطف سيده

محمد

أثناء بنائه على الأرض سالفة البيان - بأن خرج على النسبة البنائية المرخص بها، وقام بتنفيذ المباني بالمخالفة للرسومات المرفقة بالترخيص، وهو الثابت من كتاب المدعى عليه الثالث رقم ١٨١٣ المؤرخ ٢٦/٨/٢٠١٣ والموجه لنائب رئيس الهيئة المدعى، عليها لقطاع التخطيط والمشروعات، مما جعل مستحق عليه غرامات بلغت (٢٠٤٧٩٣٧،٥٠ جنيهاً)، إلا أن المدعى عليه الأول أصدر قراره -المطعون فيه- المؤرخ ١٣/١١/٢٠١٣ بتخفيض الغرامات سالفة البيان، ولم يسدد منها سوى مبلغاً وقدره (٩١٧٠٠ جنيهاً).

وينعي المدعي بصفته على القرار المطعون فيه مخالفته في تطبيق القانون، بحسبان أنه صدر استناداً إلى قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء الصادر بالقانون ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ ولائحته التنفيذية، في حين أن القانون الواجب التطبيق هو قانون البناء الصادر بالقانون ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ وبما لا يتعارض مع أحكامه، إضافة إلى مخالفته للمادة (١٠٤) من القانون الأخير حيث قرر عقوبة وجوبية إذا ارتكب مالك البناء مخالفات لشروط الترخيص هي الحبس أو الغرامة، وعليه لا يكون لجهة الإدارة الحق في تخفيض أو تعطيل الغرامات الموقعة بموجب القانون.

واستطرد المدعي بصفته أنه ولما كانت تتوافر له الصفة والمصلحة في إقامة الدعوى المائلة، بحسبان أن المصلحة بالنسبة للشخص الاعتباري لا ترتبط بحق أو مركز قانوني، بل ترتبط بالإختصاص الوظيفي الذي قرره القانون له، بحيث تتوافر له المصلحة في إقامة الدعوى في كل ما يتعلق بإختصاصه الوظيفي، مما حدا به لإقامة دعواه المائلة بغية القضاء بطلباته سالفة البيان.

وتم نظر الشق العاجل من الدعوى أمام المحكمة على النحو الثابت بمحاضر جلساتها، وبجلسة ٩/٢/٢٠١٤ قدم المدعي بصفته حافظة مستندات أهم ما طويت عليه صورة ضوئية من الصفحات من رقم ٣١ إلى ٣٤ من تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات حول الواقعة محل التداعي، وصورة ضوئية من كتاب رئيس جهاز مدينة الشيخ زايد للمشروعات موجهاً لنائب رئيس هيئة المجتمعات العمرانية لقطاع التخطيط والمشروعات، وصورة ضوئية من كتابي رئيس جهاز مدينة الشيخ زايد موجهاً لنائب رئيس هيئة المجتمعات العمرانية لقطاع التخطيط والمشروعات، وصورة ضوئية من تقرير معاينة المبنى محل القطعة موضوع التداعي صادر عن الجهاز المدعى عليه، وصورة ضوئية من ترخيص البناء الصادر للمدعى عليه الرابع للقطعة محل التداعي، وحضر وكيل المدعى عليه الثاني بصفته ولم يقدم أي مستندات أو دافع، وبالجلسة ذاتها قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني فيها.

ونفاذاً لذلك وردت الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة، وتقرر حجزها للتقرير، ومن ثم وردت الدعوى إلينا لإعداد التقرير المائل.

### الرأي القانوني

بعد الإطلاع على الأوراق والمستندات؛  
وحيث إن المدعي بصفته يهدف من دعواه المائلة - وفقاً للتكييف القانوني السليم - إلى طلب الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار وزير الإسكان الصادر بتاريخ ١٣/١١/٢٠١٣ بإعفاء المدعى عليه الرابع

من الغرامات المستحقة عليه والبالغ قدرها (١٩٥٦٢٣٧,٥٥ جنيهاً) مستحقة للخزانة العامة، جراء مخالفته للترخيص الممنوح له الرقيم ٧١٩٨ لسنة ٢٠٠٩ للبناء على القطعة رقم ١٢٧ المجاورة ٦ بالحي ١٣ بمدينة الشيخ زايد، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أهمها إلزامه بسداد كافة الغرامات المستحقة عليه، وفوائدها القانونية، مع إلزام المدعى عليهم بالمصروفات .

#### ومن حيث إنه عن إعلان صحيفة الدعوى:

فإن المادة السادسة من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ على أن "كل إعلان أو تنفيذ يكون بواسطة المحضرين بناء على طلب الخصم أو قلم الكتاب أو أمر المحكمة ، ويقوم الخصوم أو وكلاؤهم بتوجيه الإجراءات وتقديم أوراقها للمحضرين لإعلانها أو تنفيذها ، كل هذا ما لم ينص على خلاف ذلك" .

وتنص المادة العاشرة من القانون ذاته على أن "تسلم الأوراق المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو موطنه ويجوز تسليمها في الموطن المختار في الأحوال التي يبينها القانون" .

وتنص المادة الحادية عشر منه على أنه "إذا لم يجد المحضر من يصح تسليم الورقة إليه طبقاً للمادة السابقة أو امتنع من وجده من المذكورين فيها عن التوقيع على الأصل بالإستلام أو عن إستلام الصورة وجب عليه أن يسلمها في اليوم ذاته إلى مأمور القسم أو المركز أو العمدة أو شيخ البلد الذي يقع موطن المعلن إليه في دائرته حسب الأحوال وعلى المحضر خلال أربع وعشرين ساعة أن يوجه إلى المعلن إليه في موطنه الأصلي أو المختار كتاباً مسجلاً يخبره فيه أن الصورة سلمت إلى جهة الإدارة ويجب على المحضر أن يبين ذلك كله في حينه في أصل الإعلان وصورته ويعتبر الإعلان منتجاً لآثاره من وقت تسليم الصورة إلى من سلمت إليه قانوناً "

كما تنص المادة الثالثة عشر من القانون ذاته على أنه " فيما عدا ما نص عليه في قوانين خاصة تسلم صورة الإعلان على الوجه الآتي : ١- ما يتعلق بالدولة يسلم للوزراء ومديري المصالح المختصة والمحافظين أو لمن يقوم مقامهم فيما عدا صحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى هيئة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الإختصاص المحلي لكل منها . ٢- ما يتعلق بالأشخاص العامة يسلم للنائب عنها قانوناً أو لمن يقوم مقامه فيما عدا صحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام فتسلم الصورة إلى إدارة قضايا الدولة أو فروعها بالأقاليم حسب الإختصاص المحلي لكل منها" .

وتنص المادة التاسعة عشر من القانون على أنه " يترتب البطلان على عدم مراعاة المواعيد والإجراءات المنصوص عليها في المواد ٦، ٧، ٨، ٩، ١٠، ١١، ١٣" .

وتنص المادة الثالثة والعشرون من القانون ذاته على أنه "يجوز تصحيح الإجراءات الباطل ولو بعد التمسك بالبطلان على أن يتم ذلك في الميعاد المقرر قانوناً لاتخاذ الإجراء ، فإذا لم يكن للإجراء ميعاد مقرر في القانون حددت المحكمة ميعاداً مناسباً لتصحيحه ولا يعتد بالإجراء إلا من تاريخ تصحيحه" .

محمد

ومن حيث إن المادة الثالثة من مواد إصدار القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الدولة تنص على أنه " تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي "

وتنص المادة الخامسة والعشرون من قانون مجلس الدولة على أن " .....وتعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الادارية المختصة وإلى ذوى الشأن فى ميعاد لايجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريق البريد بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول ..... "

ومن حيث إنه - طبقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا- فإن الخصومة القضائية إنما هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالإدعاء لدى القضاء أو بالالتجاء إليه بوسيلة الدعوى أو العريضة ، وقد حدد القانون إجراءات التقدم بهذا الادعاء الذى يبنى عليه انعقاد الخصومة ، وهى التى تقوم على اتصال المدعي بالمحكمة المرفوعة أمامها الدعوى وتكليف المدعى عليه بالتمثيل أمامها لكونها علاقة بين طرفيها من جهة أو علاقة بين هذين الطرفين وبين القضاء من جهة أخرى ، فإذا لم يكن ثمة دعوة من أحد الخصمين للخصم الآخر إلى التلاقي أمام القضاء أو لم يكن لأحدهما أو كليهما وجود ، فلا تنشأ الخصومة القضائية ولا تتعقد ، ويكون للمحكمة أن تحكم بعدم قبول الدعوى تأسيساً على ما سبق .

(يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٥٤٧٥ لسنة ٤٣ ق. عليا - جسة ٢٠٠٣/٥/٣)

ويتطبيق ما تقدم على واقعات النزاع المائل، ولما كان البين من مطالعة عريضة الدعوى أنها لم تعلن إلى المدعى عليه الرابع، الأمر الذى يتعين معه القضاء بعدم انعقاد الخصومة في الدعوى لعدم الإعلان بالنسبة إليه، مع إلزام المدعى بصفته المصروفات تطبيقاً لنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات، مع الإكتفاء بذكر ذلك في الأسباب دون المنطوق.

### وبفرض إعلان المدعى عليه الرابع بصحيفة الدعوى

**ومن حيث إن المادة ٢١٥ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ تنص على أن " يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والإستقلال الفنى والمالى والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والعيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية"**

وتنص المادة ٢١٧ منه على أن " تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية تقارير سنوية لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها.

وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنتشر هذه التقارير على الرأي العام.

وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون"  
وتنص المادة ٢١٩ منه على أن " يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة ومراجعة حساباتها الختامية"

وتنص المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمستبدلة بالقانون ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ تنص على أن " الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس الجمهورية ، وتهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة والأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص المنصوص عليها في هذا القانون ، كما تعاون مجلس النواب في القيام بمهامه في هذه الرقابة ، وذلك على النحو المبين في هذا القانون"

وتنص المادة الثانية من القانون ذاته على أن " يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية:-

١. الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني.
٢. الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطة.
٣. الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

وتنص المادة الثالثة على أن " يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية:

١. الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة ؛ ووحدات الحكم المحلي.
٢. الهيئات العامة والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأي منها في الأنشطة المختلفة بكافة مستوياتها طبقاً للقوانين الخاصة بكل منها.
٣. الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ % من رأسمالها.
٤. النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.
٥. الأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية.
٦. الجهات التي تنص قوانينها على خضوعها لرقابة الجهاز.
٧. أي جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها أو ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال المملوكة للدولة.

وتنص المادة الخامسة من القانون ذاته على أن " يباشر الجهاز اختصاصاته في الرقابة المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون على الوجه الآتي: أولاً - في مجال الرقابة المالية:

١- الرقابة على وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات ، وللجهاز على الأخص فى سبيل تحقيق ذلك وتبعاً لطبيعة هذه الوحدات ما يلى:

(أ) مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتي الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة.

(ب) مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

(ج) مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (٣) من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات.

(د) مراجعة حسابات التسوية والحسابات الجارية والحسابات الوسيطة والتثبت من صحة العمليات الخاصة بها ؛ ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات وأنها مؤيدة بالمستندات القانونية.

(هـ) مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التى عقدها الدولة وما يقتضى ذلك من التأكد من توريد أصل السلفة وفوائدها الى خزانة الدولة فى حالة الإقراض ؛ وكذا سداد الدولة فى حالة الاقتراض.

(و) مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة من جهات أجنبية أو دولية للتأكد من اتفاقها مع القوانين واللوائح ومراعاتها للقواعد المعمول بها والشروط الواردة فى اتفاقياتها أو عقودها.

(ز) بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف بها ؛ ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكس.

(ح) فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف وقائع الاختلاس

والإهمال والمخالفات المالية وبحث بزاعثها وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها ؛ واقتراح وسائل علاجها.

(ط) مراجعة الحسابات الختامية لمختلف الوحدات الحسابية وكذلك مراجعة الحساب الختامى للموازنة العامة.

٢ - الرقابة على الهيئات العامة الاقتصادية والمؤسسات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والمنشآت والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها والشركات التى لا تعتبر من شركات القطاع العام والتى يساهم فيها شخص عام

أو شركة قطاع عام أو بنك من بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ % من رأسمالها وكذلك المؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية والنقابات والهيئات الأخرى المنصوص عليها في المادة (٣) من هذا القانون.

ومع عدم الإخلال بحق الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والمنصوص عليها في هذا البند أو بحق المؤسسات الصحفية القومية والحزبية في أن يكون لها مراقبو حسابات يباشر الجهاز اختصاصاته بالنسبة لهذه الجهات وفقاً لأحكام هذا القانون وكذلك باعتباره مراقباً لحساباتها .....

ثانياً - في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء:

يباشر الجهاز في مجال تنفيذ الخطة وتقويم الأداء الرقابة على استخدام المال العام على أساس معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية ويباشر الجهاز بصفة خاصة في هذا المجال الاختصاصات التالية.....

ثالثاً - في مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية:

يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت ؛ وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها ؛ ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع ؛ ولرئيس الجهاز ما يأتي:

١ - أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز - إذا رأى وجهاً لذلك - تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية ؛ وعلى الجهة المختصة بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية في هذه الحالة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٢ - أن يطلب إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في شأن المخالفة المالية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها ؛ وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد ؛ خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز.

فإذا لم تستجب الجهة الإدارية لطلب الجهاز كان لرئيسه خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم العامل إلى المحاكمة التأديبية ؛ وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة الدعوى التأديبية خلال الثلاثين يوماً التالية.

٣ - أن يطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب في شأن المخالفات المالية ؛ وعلى القائمين بأعمال السكرتارية بالجهات المذكورة موافاة الجهاز بصورة من القرارات أو الأحكام الصادرة في شأن المخالفات المالية فور صدورها.

رابعاً - في مجال مراقبة الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام والتي يساهم فيها شخص عام أو شركة من شركات القطاع العام أو بنك من بنوك القطاع العام بما يقل عن ٢٥% من رأسمالها.....

وتنص المادة الحادية عشر من القانون ذاته على أنه " يعتبر من المخالفات المالية في تطبيق أحكام هذا القانون

ما يأتي:

- ١ - مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها.
- ٢ - مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة وبضبط الرقابة على تنفيذها.
- ٣ - مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وشئون المخازن وكذا كافة القواعد والإجراءات والنظم المالية والمحاسبية السارية.

٤ - كل تصرف خاطيء عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبلغ من أموال الدولة بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو غيرها من الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو الاقتصادية.

كما يعتبر في حكم المخالفات المالية ما يلي:

- (أ) عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود أو الاتفاقات أو المناقصات التي يقتضى تنفيذ هذا القانون موافاته بها.
- (ب) عدم موافاة الجهاز بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها طبقا للقانون.

وتنص المادة الثانية عشر من القانون ذاته على أن " يعتبر من المخالفات الإدارية في تطبيق أحكام هذا

القانون ما يأتي :

١ - عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر في الرد عليها عن المواعيد المقررة في هذا القانون بغير عذر مقبول ؛ ويعتبر في حكم عدم الرد أن يجيب العامل المختص إجابة الغرض منها المماثلة التسوية.

٢ - عدم إخطار الجهاز بالأحكام والقرارات الإدارية الصادرة بشأن المخالفات المالية خلال المدة المحددة في هذا القانون.

٣ - التأخير دون مبرر في ابلاغ الجهاز خلال الموعد المحدد في هذا القانون بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة المالية التي تبلغ إليها بمعرفة الجهاز .

وتنص المادة السابعة عشر من القانون ذاته على أن " على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ ابلاغها بها ."

وتنص المادة الثامنة عشر من القانون ذاته على أن " يقدم الجهاز التقارير الآتية عن :

١ - ملاحظاته التي أسفرت عنها عمليات الرقابة المنصوص عليها في الباب الثاني من هذا القانون ؛ ويرسلها إلى رؤساء الوحدات التي تخصها .

٢ - نتائج مراجعة الحسابات الختامية لتنفيذ موازنات الوحدات الحسابية الواردة في البند (١) من المادة (٣) من هذا القانون ويرسلها إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل حساب ختامي أو ميزانية .



٣ - نتائج مراجعة الميزانيات والقوائم والحسابات الختامية للوحدات الواردة في البند (٢) من المادة (٣) من هذا القانون ويرسلها إلى وزارة المالية وإلى تلك الوحدات والجهات الرئاسية المعنية خلال شهرين من تاريخ تسلمه لكل منها .

ويجب أن تتضمن هذه التقارير على وجه الخصوص الملاحظات التي أسفرت عنها المراجعة وما اتخذ بشأنها وما إذا كان الجهاز قد حصل على كل الإيضاحات والبيانات التي رأى ضرورة الحصول عليها ؛ وما إذا كانت الميزانيات والحسابات الختامية تعبر بوضوح عن حقيقة المركز المالي للوحدة وعن حقيقة فائضها أو عجزها في نهاية العام .

كذلك يجب أن تتضمن التقارير طريقة الجرد والتقويم التي اتبعتها الوحدة ومدى التحقق من سلامتها وموافقتها للإجراءات التي اعتمدها الجهاز والأصول المرعية .

كما ينبغي الإشارة في التقرير إلى كل تغيير يطرأ على أسس وطرق التقويم أو الجرد ؛ وأثر ذلك على نتائج الحسابات .

ويجب عرض ملاحظات الجهاز على مجالس الإدارة المختصة خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها . ويقع باطلا كل قرار تتخذه الجمعيات العامة أو مجالس الإدارة المشار إليها والمنعقدة للنظر في اقرار الميزانيات والحسابات الختامية للوحدات سالفة الذكر ما لم يعرض ويناقش معها تقارير الجهاز عنها .

٤ - ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة ؛ ويرسل التقرير - في موعد لا يجاوز شهرين من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملاً للجهاز من وزارة المالية - إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الشعب - كما يرسل نسخة من التقرير وزارة المالية .

٥ - متابعة تنفيذ الخطة وتقويم الأداء المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة (٥) من هذا القانون ؛ كما يعد تقريراً عن كل سنة مالية في هذا المجال ويرسل هذه التقارير إلى مجلس الشعب وإلى الجهات المعنية .

ويقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس النواب وإلى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى يعدها .

كما يقدم الجهاز إلى مجلس النواب أية تقارير يطلبها منه .

ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن المشرع بموجب القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ أنشأ هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تهدف لتحقيق الرقابة على أموال الدولة و أشخاصها العامة، وتتبع رئيس الجمهورية وتعاون مجلس النواب في القيام بمهام الرقابة هي الجهاز المركزي للمحاسبات وناط به- من خلال قطاعاته وإداراته المركزية والعامة التي يتكون منها هيكله التنظيمي - فحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة لهذه المخالفات قد اتخذت، وأن المسؤولية عنها قد تحددت وتمت مساعلة المسؤولين عن ارتكابها بما يردعهم عن العود إليها ، وأوجب المشرع على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز المذكور موافاته بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرفقها بها كافة أوراق الموضوع لكي يتمكن من مباشرة ما عهد إليه من اختصاص بفحصها ومراجعتها وببسط عليها رقابته على نحو ما قرره القانون ، ورسم المشرع الطريقة التي يستطيع بها الجهاز محاسبة المسؤولين بأن قصرها في أمزين فأجاز لرئيس الجهاز وحده

- من تاريخ ورود الأوراق - أن يطلب تقديمهم إلى المحاكمة التأديبية وأوجب على الجهة المختصة بالإحالة إليها وهي النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية قبلهم خلال الثلاثين يوماً التالية، أو أن يطلب إلى الجهة الإدارية خلال ثلاثين يوماً من ورود الأوراق كاملة للجهاز إعادة النظر في قرارها، وعليها أن توافي الجهاز بما اتخذته في هذا الصدد خلال الثلاثين يوماً التالية لعلمها بطلب الجهاز، فإذا لم تستجب كان لرئيس الجهاز خلال الثلاثين يوماً التالية أن يطلب تقديم المسئول للمحاكمة التأديبية وعلى الجهة التأديبية المختصة مباشرة ذلك .

(قريب من ذلك المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩١٤١ لسنة ٥١ ق.ع ، جلسة ٢٣/٢/٢٠٠٨).

ومن حيث إن المشرع الدستوري خول للهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات أن تبلغ سلطات التحقيق المختصة بما تكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، ولم يسند المشرع بموجب القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ الخاص بإنشاء قانون الجهاز المركزي للمحاسبات لرئيسه أو غيره من العاملين به حال بسط رقابته القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، إجراء أي تصرفات قانونية أخرى غير السالف بيانها لإعمال هذه الرقابة، وخلا القانون المذكور مما يتيح لرئيس الجهاز بصفته أن يقيم الدعوى القضائية طعناً على القرارات سالفة البيان، أو أن يحرك الدعوى بصفته سواء أمام القضاء الجنائي أو المدني أو التأديبي، حتى ولو كان ذلك بناء على مخالفات تم رصدتها في التقارير المعدة من أجهزته الرقابية، بحسبان أنه إذا كان المشرع قد رأى أن يجعل الجهاز المذكور جهة للرقابة والمحاسبة معاً، لكان أوكل إليه سلطة التحقيق أو تحريك وإقامة الدعوى أمام جهات القضاء المختلفة في المخالفات التي يرصدها، وكان قد نص على ذلك بشكل صريح في القانون.

### ومن حيث إن المادة الثالثة من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨

المستبدلة بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٩٦ تنص على أن " لا تقبل أي دعوى كما لا يقبل أي طلب أو دفع إستناداً لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر ، لا يكون لصاحبه فيها مصلحة شخصية ومباشرة وقائمة يقرها القانون " .

وتنص المادة رقم ١١٥ من القانون ذاته على أن "الدفع بعدم قبول الدعوى يجوز إيدأؤه في أية حالة تكون عليها الدعوى....."

وتنص المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه " لا تقبل الطلبات الآتية :

أ - الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية . ب- .....

ومن حيث إنه من المقرر في قضاء المحكمة الإدارية العليا أنه " يشترط لقيام المصلحة أن تكون..... شخصية مباشرة وهو ما يعبر عنه فقه المرافعات كشرط مستقل باسم الصفة ويعني أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق أو المركز القانوني محل النزاع أو نائبه ، وكذلك المدعى عليه بأن يكون هو صاحب المركز القانوني المعتدي على الحق المدعى به " .

(حكم الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠١٦ لسنة ٢٠ ق، جلسة ١٩٨١/٣/٢٤ - مجموعة السنة ٢٦ - ص ٧٧٠)

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن ومن حيث إن الخصومة القضائية هي حالة قانونية تنشأ عن مباشرة الدعوى بالإدعاء لدى القضاء ، وقد حدد القضاء إجراءات التقدم بهذا الإدعاء الذي يبنى عليه إنعقاد الخصومة ، ويلزم لصحة الدعوى أن تكون موجهة من صاحب الشأن ذاته أو من جانب صاحب الصفة في تمثيله والنيابة عنه قانوناً أو إتفاقاً ، كما إنه من المقرر أن من شروط قبول الدعوى أن تكون هناك مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية لرافع الدعوى في طلب إلغاء القرار المطعون فيه ، ويكون من شأنه أن يؤثر فيها تأثيراً مباشراً وإلا كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً ، وكما جرى عليه قضاء هذه المحكمة فإن التحقق من صفة الخصوم أمر جوهري فسي إنعقاد الخصومة ويتصل بالنظام العام للتقاضى وبصفة خاصة بالنسبة للدعاوى الإدارية ، ويجب على المحكمة التصدى له بالبت والنقضى والتحقيق من تلقاء نفسها .

( حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٠٩٩ لسنة ٤٥ ق ع - الدائرة الأولى - جلسة ٢٠٠٣/٦/١٤ ) .

وقد جرى قضاؤها على أن المادة ١٢ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها في حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه ، من شأنها أن تجعله مؤثراً تأثيراً مباشراً في مصلحة شخصية له ، وإلا كانت الدعوى غير مقبولة - إذا كان نطاق المصلحة في دعوى الإلغاء يتسع لكل دعوى إلغاء يكون رافعها في حالة قانونية خاصة مسها القرار المطعون فيه ، حيث تتصل هذه الدعوى بقواعد واعتبارات المشروعية والصالح العام ، إلا أن هذا الإتساع لا يعنى الخلط بينها وبين دعوى الحسبة ، إذ يظل قبول الدعوى منوطاً بتوافر شرط المصلحة الشخصية لرافعها - أثر ذلك - لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء مجرد توافر الصفة في رافعها ، وإنما يتعين أن يتوافر إلى جانب ذلك الشرط المصلحة بمفهومها سالف الذكر ، وإلا أضحت من دعاوى الحسبة واختلطت الدعويان رغم تميزهما واستقلالهما "

(يراجع في ذلك المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٨٨٦٨ لسنة ٥١ ق.ع، جلسة ٢٠٠٧/٧/١)

وهديا بما تقدم، ومن حيث إن المدعي بصفته يهدف من إقامة دعواه المائلة إلى طلب الحكم بقبول الدعوى شكلاً وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار وزير الإسكان الصادر بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣ بإعفاء المدعى عليه الرابع من الغرامات المستحقة عليه والبالغ قدرها (١٩٥٦٢٣٧،٥٥ جنيهاً) مستحقة للخزانة العامة، جراء مخالفته للترخيص الممنوح له الرقم ٧١٩٨ لسنة ٢٠٠٩ للبناء على القطعة رقم ١٢٧ المجاورة ٦ بالحي ١٣ بمدينة الشيخ زايد، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أهمها إلزامه بسداد كافة الغرامات المستحقة عليه، وفوائدها القانونية .

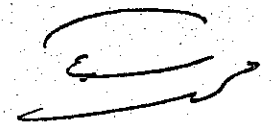
ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن المدعى عليه الرابع كان قد خصص له قطعة الأرض رقم ١٢٧ المجاورة ٦ بالحي ١٣ بمدينة الشيخ زايد، وقد صدر له ترخيص البناء رقم ٧١٩٨ لسنة ٢٠٠٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٢/٨ لبناء فيلا سكنية مكونة من بدروم + أرضي + أول + ٢٥% غرف بالسطح + سور، إلا أنه قد خالف شروط الترخيص المذكور أثناء التنفيذ - كما هو ثابت بتقرير المعاينة المحرر من الجهاز المدعى عليه والمرفق بحافظة

مستندات المدعي والمقدمة بجلسة ٢٠١٤/٢/٩ - وذلك بأن قام بالبناء داخل الردود الجانبي الأيمن زيادة عن النسبة البنائية، والبناء داخل الردود الخلفي زيادة عن النسبة البنائية، وكذلك زيادة النسبة البنائية للأدوار ، إضافة إلى زيادة مسطح غرف السطح عن المسموح به، وأخيراً زيادة إرتفاع البدروم عن المسموح به من الصفر المعماري للقطعة. ولما كان ذلك وكان الثابت من تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات إدارة مراقبة حسابات التخطيط العمراني والمجتمعات الجديدة أنه قد رصد مخالفات مالية خاصة بالقطعة محل التداعي وتمثلت في أن المدعى عليه الرابع استحق عليه دفع مبلغ وقدره (٢٠٤٧٩٣٧,٥٠ جنيهاً) قيمة الغرامات المقررة جراء مخالفته لشروط الترخيص والمذكورة سلفاً، إلا أن المدعى عليه الأول أصدر قراره - المطعون فيه - المؤرخ ٢٠١٣/١١/١٣ بإعفائه من مبلغ وقدره (١٩٥٦٢٣٧,٥٥ جنيهاً) وتخفيض هذه الغرامات لتصبح (٩١٧٠٠٠ جنيهاً) وذلك بالمخالفة لقانون البناء الصادر بالقانون ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ ولائحته التنفيذية، مما ترتب عليه إضراراً بالمال العام، وحداً بالمدعي بصفته لإقامة دعواه الماثلة بغية القضاء بإلغاء القرار المطعون فيه.

ولما كان ما تقدم، وكان المشرع بموجب القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والخاص بإصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات قد أناط بالجهاز - من خلال قطاعاته وإداراته المركزية والعامية التي يتكون منها هيكله التنظيمي - فحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة لهذه المخالفات قد اتخذت، وأن المسؤولية عنها قد تحددت وتمت مساءلة المسؤولين عن ارتكابها بما يردعهم عن العود إليها ، ورسم المشرع في الدستور والقانون الطريقة التي يستطيع بها الجهاز محاسبة المسؤولين بأن قصرها على إبلاغ جهات التحقيق المختصة بما يكشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات أو جرائم، أو طلب الجهاز إحالة المسؤولين للمحاكمة التأديبية وأوجب على الجهة المختصة بالإحالة إليها وهي النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية قبلهم .

ومما يلحق بركب ما تقدم أن رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات يملك - في حالة ثبوت المخالفة المشار إليها - سلطة اتخاذ الاجراءات القانونية المناسبة التي تتفق مع النصوص القانونية سالفة البيان والتي حددت الإطار العام لهذه السلطة ضد من يثبت تقصيره من قيادات الجهة الادارية ، ومن تقاعس عن تحصيل مستحقات الدولة وإهدار المال العام هباءً .

والمنطق القضائي السليم في تفسير النصوص القانونية الخاصة بسلطات رئيس الجهاز الواردة بقانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ يقطع بان سلطة رئيس الجهاز تجد حدها عند باب إبلاغ جهات التحقيق المختصة دون تحريك أو إقامة الدعوى بصفته أمام جهات القضاء المختلفة في المخالفات التي يرصدها، الأمر الذي لا تكون معه للمدعي - بصفته - صفة ( تم حذف كلمة المصلحة ) في طلب إلغاء القرار المطعون فيه، مما يتعين معه القضاء بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة.



ولا يهدم هذا البيان الذي تم في إطار الرصد الواقعي لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات ما ذكره المدعي بصفته بعريضة دعواه من أنه يتمتع بالصفة والمصلحة في إقامة دعواه الماثلة على سند من أن المصلحة بالنسبة للشخص الاعتباري لا ترتبط بحق أو مركز قانوني، بل ترتبط بالإختصاص الوظيفي الذي قرره القانون له، بحيث تتوفر له المصلحة في إقامة الدعاوى في كل ما يتعلق بإختصاصه الوظيفي، بحسبان أنه أقر بأن المصلحة للشخص الاعتباري ترتبط بالإختصاص الوظيفي له والذي قرره القانون، وقد حصر هذا القانون سلطات الجهاز حيال المخالفات المرصودة منه في إبلاغ جهات التحقيق المختصة دون إقامة الدعاوى أمام جهات القضاء، وحتى ولو كان ذلك بناء على مخالفات تم رصدها في التقارير المعدة من أجهزته الرقابية.

ومن حيث إن من أصابه الخسر في الدعوى يلزم بمصروفاتها عملاً بحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات

### فلهذه الأسباب

نري الحكم : بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة، وإلزام المدعي بصفته  
المصروفات.

رئيس الدائرة  
المستشار / رأفت عبد الرشيد  
نائب رئيس مجلس الدولة

المقرر  
محمد عاطف سيف  
النائب بمجلس الدولة  
مايو ٢٠١٤