بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٣٥٨
بتاريخ :	٢٠١٣/٤/٢٩

ملف رقم : ٥٤ / ١ / ٥١٠

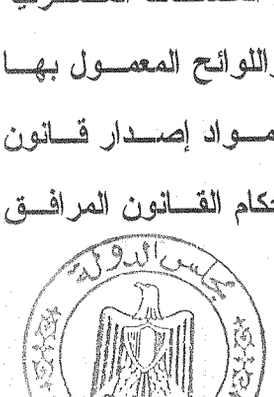
السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الزراعة واستصلاح الأراضى

تحية طيبة وبعد . . .

اطلعنا على كتابكم رقم (٥٦٠) المؤرخ ٢٠١٢/٦/٣ بشأن تطبيق البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى أحكام لائحة المناقصات والمزايدات الخاصة به على كل ما يجريه من أعمال تدخل فى صميم أغراضه وأنشطته واختصاصاته.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بصدور قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ ثار التساؤل عن مدى خضوع البنك لأحكام هذا القانون؛ فاستطلع نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضى رأى رئيس مجلس الوزراء فى هذا الأمر بموجب كتابه رقم (٨٢٥٠) المؤرخ ١٩٩٨/١٠/٢١، حيث انتهى وزير شئون مجلس الوزراء والمتابعة بموجب كتابه رقم (٦٤٤٩) المؤرخ ١٩٩٨/١٠/٣٠، إلى أن ما يجريه البنك من أعمال تندرج ضمن صميم أغراضه وأنشطته واختصاصاته إنما يتم طبقا لما تنص عليه نظم وأساليب الإدارة المعمول بها فى المنشآت المصرفية، والتجارية على وفق اللائحة المعمول بها فى البنوك دون أحكام قانون المناقصات والمزايدات على أن يعمل بأحكام هذا القانون على البنك فيما عدا ذلك من تعاقدات تتعلق بالوفاء باحتياجات البنك لخدمة المرفق الذى يقوم عليه، أو التصرف فيما انتفت الحاجة لاستخدامه وإذ انتهى السيد المستشار القانونى للبنك إلى الرأى ذاته، فعدّل البنك الرئيسى لائحة المناقصات والمزايدات الخاصة به عام ٢٠٠٥، وذلك بغرض سرعة إنجاز أعمال البنك ومن بينها عمليات تأجير السعات التخزينية، وإزاء ما تقدم تطلبون عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٢ من يناير سنة ٢٠١٣م، الموافق ٢٠ من صفر سنة ١٤٣٤ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥) من القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي والتعاوني والبنوك التابعة لها بالمحافظات تنص على أن: "تحول فروع بنك التسليف الزراعي والتعاوني في المحافظات إلي بنوك للائتمان الزراعي والتعاوني في شكل شركات مساهمة تابعة للمؤسسة ....."، كما تبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٦ بشأن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي تنص على أن: "تحول المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي والتعاوني إلي هيئة عامة قابضة يكون لها شخصية اعتبارية مستقلة تسمى "البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي"، ويتبع وزير الزراعة، وتتبع بنوك التسليف الزراعي والتعاوني الحالية بالمحافظات والمنشأة طبقاً لأحكام القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٦٤ البنك الرئيسي وتسمى بنوك التنمية الزراعية وتتولى تحقيق أغراض البنك الرئيسي في النطاق الذي يحدده لها ..."، وتنص المادة (٣) منه على أن: "يتولى البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي التخطيط المركزي للائتمان الزراعي، والتمويل التعاوني على مستوى الجمهورية، ومتابعة برامجه ورقابة تنفيذه في إطار السياسة العامة للدولة، والعمل على تمويل هذا الائتمان، وتوفير كافة مستلزمات الإنتاج سواء بالاستيراد، أو من الإنتاج المحلي ووضع سياسة توزيعها بالنقد، أو بالأجل، كما يتولى وضع سياسة دعم المنشآت التي تعمل لمنفعة الزراعة، والتعاون، وتقديم التمويل، والخدمات المصرفية للوحدات المحلية، ومشروعات الجمعيات التعاونية على اختلاف أغراضها والقيام بجميع الأعمال المصرفية لخدمة أغراض الاستيراد والتصدير في مجالات نشاط البنك". وتنص المادة (٤) منه على أن: "تقوم بنوك التنمية والائتمان الزراعي بالمحافظات وفروعها وبنوك القرى ووحدات البنك الرئيسي بتنفيذ أغراضه ...." وتنص المادة (٥) على أن: "تعتبر أموال البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي أموالاً مملوكة للدولة ملكية خاصة". وتنص المادة (٦) على أن: "يتبع البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي والبنوك التابعة له نظم وأساليب الإدارة المعمول بها في المنشآت المصرفية والتجارية دون التقيد بالنظم والقواعد الإدارية والمالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح المعمول بها في الحكومة والقطاع العام". كما تبين للجمعية العمومية أن المادة الأولى من مواد إصدار قانون تنظيم المناقصات والمزايدات بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق



في شأن تنظيم المناقصات والمزايدات، وتسري أحكامه على وحدات الجهاز الإداري للدولة – من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة – وعلى وحدات الإدارة المحلية، وعلى الهيئات العامة، خدمية كانت أو اقتصادية. ويلغى القانون رقم (١٤٧) لسنة ١٩٦٢ بشأن تنفيذ أعمال خطة التنمية الاقتصادية، وقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٣، كما يلغى كل حكم آخر يخالف أحكام القانون المرافق". وأن الفقرة الثانية من المادة (٨) من القانون المشار إليه – والواردة بالباب الأول من أبواب هذا القانون المتعلق بشراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات – تنص على أنه: "..... كما يجوز لرئيس مجلس الوزراء، في حالات الضرورة، أن يصرح لجهة بعينها – لاعتبارات يقدرها ترتبط بطبيعة عمل ونشاط تلك الجهة – بالتعاقد بطريق المناقصة المحدودة أو المناقصة المحلية أو الممارسة المحدودة أو الاتفاق المباشر وفقاً للشروط والقواعد التي يحددها".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع قرر بالقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٦ تحويل المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي والتعاوني إلي هيئة عامة قابضة لها شخصية اعتبارية مستقلة تسمى "البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي" يتبعها بنوك التنمية الزراعية بالمحافظات والتى تتخذ شكل الشركات المساهمة طبقاً لأحكام القانون رقم (١٠٥) لسنة ١٩٦٤ المشار إليه، واعتبر المشرع أموال البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي أموالاً مملوكة للدولة ملكية خاصة، وأناط بالبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي أن يباشر نشاطاً اقتصادياً هاماً في إطار السياسة العامة للدولة سواء بذاته أو من خلال البنوك التابعة له فى المحافظات، حيث يتولى التخطيط المركزي للائتمان الزراعي والتمويل التعاوني على مستوى الجمهورية، ومتابعة برامجه ورقابة تنفيذه في إطار السياسة العامة للدولة، والعمل على تمويل الائتمان الزراعى، وتوفير جميع مستلزمات الإنتاج ووضع سياسة توزيعها بالنقد، أو بالأجل، ووضع سياسة دعم المنشآت التى تعمل لمنفعة الزراعة والتعاون كما يتولى التمويل والخدمات المصرفية للوحدات المحلية ومشروعات الجمعيات الزراعية على اختلاف أغراضها، والقيام بجميع الأعمال المصرفية لخدمة أغراض الاستيراد في مجالات نشاط البنك.

كما استظهرت الجمعية العمومية – وعلى ما استقر عليه إفتاؤها – أن المشرع قرر في إفصاح جهير تطبيق أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ على وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية،

بما مفاده إخضاع جميع أشخاص القانون العام لأحكامه دون تفرقة بين كون هؤلاء الأشخاص ينتمون إلى وحدات الجهاز الإداري للدولة والإدارة المحلية التي تطبق عليها الأنظمة الحكومية، أو يندرجون في عداد الهيئات العامة التي تنظمها قوانين، ولوائح خاصة. وهذا النهج الذي سلكه المشرع يغاير نهج قانون المناقصات والمزايدات السابق رقم (٩) لسنة ١٩٨٣ والذي كان ينص على تطبيق أحكامه على الهيئات العامة فيما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين، أو القرارات المتعلقة بإنشائها، وإذ عمد المشرع إلي إلغاء ذلك القانون بموجب القانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه وأخضع بنص آمر جميع الهيئات العامة لأحكامه بصفة مطلقة دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص في القوانين، والقرارات المنشئة لتلك الهيئات، فإنه لا مناص من القول بخضوع تلك الهيئات لأحكامه دون الأحكام الواردة في القوانين، واللوائح المنظمة لها.

وتحسباً من المشرع لما قد يطرأ لدى بعض الجهات من ضرورات يتعذر معها الالتزام ببعض أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات سالف البيان، أجازت الفقرة الثانية من المادة (٨) لرئيس مجلس الوزراء فى حالات الضرورة، فيما يتعلق بالتعاقد على شراء المنقولات أو على مقاولات الأعمال أو النقل أو على تلقى الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، التصريح لجهات بعينها لاعتبارات يقدرها ترتبط بطبيعة عمل ونشاط تلك الجهة بالتعاقد بطريق المناقصة المحدودة أو المناقصة المحلية، أو الممارسة المحدودة، أو الاتفاق المباشر على وفق الشروط والقواعد التى يحددها.

وحيث إنه لما كان ما تقدم، وكان البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعى طبقاً للقانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٦ هيئة عامة قابضة، فإن أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ – الذى قرر المشرع تطبيق أحكامه على جميع الهيئات العامة – تطبق على هذا البنك.

ولا ينال من ذلك ما ورد بالمادة (٦) من القانون رقم (١١٧) لسنة ١٩٧٦ المشار إليه من اتباع البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعى والبنوك التابعة له نظم وأساليب الإدارة المعمول بها فى المنشآت المصرفية والتجارية دون التقيد بالنظم والقواعد الإدارية والمالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها فى الحكومة، وهو ما قد يتصور معه أن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي له الحق فى وضع لوائح تخص المناقصات والمزايدات دون التقيد

بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨، حيث إن ذلك مردود بأن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات أخضع جميع الجهات المنصوص عليها فى المادة الأولى من مواد إصداره – ومن بينها جميع الهيئات العامة – لأحكامه بصفة مطلقة دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص فى القوانين والقرارا ت المنشئة، والمنظمة لها وبالتالي فلا مناص من خضوع الهيئات العامة لأحكامه فيما نظمه من وسائل لاختيار المتعاقد، فهذا القانون نسخ ما قبله من قوانين أو لوائح كانت نافذه بشأن ما تناوله بالتنظيم بما مؤداه تقيد جميع الجهات الخاضعة لأحكامه فى تصرفاتها بالإجراءات المنصوص عليها فيه، فإذا ولت وجهها عن هذه الإجراءات كان تصرفها مخالفاً للقانون، تلك الأحكام التى لا يستثنى من تطبيقها إلا بنص خاص واضح الدلالة بين المعنى يفيد الإفصاح الصريح غير الملتبس ويفيد اليقين فى أمر تخفف إحدى الجهات الخاضعة لهذه الأحكام منها كلها، أو بعضها؛ مثلما فعل المشرع بالقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢ الذى عدل فيه بعض أحكام القانون رقم (١٢٠) لسنة ١٩٧٥ بشأن البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى – قبل إلغاء هذا القانون بالقانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ – حيث أجاز المشرع بالقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢ لمجلس إدارة البنك المركزي إصدار لائحة مالية ولائحة تنظيم المناقصات والمزايدات الخاصة به دون التقيد بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ وهو ما تأكد بصدور قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ – وهو قانون تضمن أحكاماً خاصة لاحقة على قانون تنظيم المناقصات والمزايدات – حيث نص هذا القانون على حق مجلس إدارة البنك المركزى فى إصدار لائحة المناقصات والمزايدات دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها فى القوانين واللوائح المعمول بها بالحكومة، مع إلغاء كل حكم يتعارض مع أحكام هذا القانون، وكذلك مثلما فعل المشرع حينما تدخل بموجب القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٧ بإلغاء هيئة كهرباء الريف ونقل أصولها إلى شركات نقل وتوزيع الكهرباء إذ أجاز فى هذا القانون لهيئة كهرباء الريف – حتى يتم إلغاؤها من أول يوليو التالى لمرور خمس سنوات على تاريخ العمل بالقانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٧ – والمحافظات أن تسند إلى شركات نقل وتوزيع الكهرباء – وهى من أشخاص القانون الخاص التى يجب أن يتم التعاقد معها باتباع أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه – تنفيذ أعمال بعض مشروعات التغذية الكهربائية أياً كانت قيمتها بالاتفاق المباشر

وذلك دون التقيد بأحكام المادة السابعة من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ .

وحيث إن المشرع لم يتدخل لاستثناء البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي من الخضوع لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات سواء كان كلياً، أو جزئياً ولم يثبت أن رئيس مجلس الوزراء فى مجال التعاقد على شراء المنقولات أو على مقاولات الأعمال أو النقل أو على تلقى الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، استخدم الرخصة المخولة له فى الفقرة الثانية من المادة (٨) من القانون المذكور لاستثناء البنك من بعض أحكام هذا القانون بالضوابط الواردة بالمادة المشار إليها، ومن ثم فلا مناص من خضوع البنك لجميع أحكام هذا القانون سواء فى شراء المنقولات والتعاقد على المقاولات وتلقى الخدمات أو فى شراء واستئجار العقارات أو فى بيع وتأجير العقارات والمنقولات والمشروعات والترخيص بالانتفاع أو باستغلال العقارات.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى خضوع البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ المشار إليه، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في ٢٠١٣/٤/٢٩

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/