بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

| | |
|---|---|
| رقم التبليغ : | ٧٢٦ |
| بتاريخ : | ٢٠١٤/١٠/٢٠ |

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٢٣٢

**السيد الدكتور/ وزير الزراعة واستصلاح الأراضى**

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٩٤٥) المؤرخ ٢٠١١/٨/٢١ بشأن طلب الإفادة بالرأى القانونى حول ما إذا كان نص المادة (٤) من قانون تنظيم الهيئة العامة للإصلاح الزراعى رقم (١٥٨٧) لسنة ١٩٦٣ يعنى اختصاص مجلس إدارة الهيئة بالقيام بسلطات رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بالنسبة لشئون موظفي الهيئة دون الرجوع إلى الجهاز المذكور أو وزارة المالية.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن المادة (٤) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨٧) لسنة ١٩٦٣ نصت على أن مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي له الاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً لرئيس ديوان الموظفين سابقاً رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة حالياً، ووزير الخزانة سابقاً وزير المالية حالياً بالنسبة إلى شئون موظفى الهيئة وعمالها وبالنسبة إلى شئونها المالية ، إلا أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة يتمسك بأن هذه المادة نُسِخت بصدور القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، والذى أخضع لحكمه جميع الهيئات العامة. وإزاء اختلاف الرأى فى هذا الشأن، طلبتم طرح الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد :أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة بتاريخ ٤ من ديسمبر عام ٢٠١٣ م الموافق ١ من صفر سنة ١٤٣٥ هـ ؛ فتبين لها أن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٦١٤) لسنة ١٩٥٧ بتعديل المرسوم بقانون رقم (١٧٨) لسنة ١٩٥٢ بشأن الاصلاح الزراعي تنص على أن: "يستبدل بنص المادة ١٢ من المرسوم بقانون

رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ المشار إليه النص الآتى: "تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة للإصلاح الزراعى تكون لها الشخصية الاعتبارية وتلحق برياسة الجمهورية ..... وتكون للهيئة ميزانية مستقلة تعرض على مجلس الإدارة للموافقة عليها ويصدر باعتمادها قرار من رئيس الجمهورية وتبلغ إلى صندوق الإصلاح الزراعى ليرصد أرقامها الإجمالية فى ميزانيته. ولا تتقيد الهيئة فى أداء مهمتها بالنظم أو القواعد أو التعليمات التى تخضع لها المصالح الحكومية على أن تكون حساباتها تحت رقابة ديوان المحاسبة. ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة يشكل بقرار من رئيس الجمهورية.....".

كما تبين لها أن المادة (١) من القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة تنص على أنه: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء هيئة عامة ، لإدارة مرفق مما يقوم على مصلحة أو خدمة عامة ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية"، وتنص المادة (٧) منه على أن :"مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها واقتراح السياسة العامة التى تسير عليها، وله أن يتخذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الغرض الذى قامت من أجله وفقاً لأحكام هذا القانون، وفى الحدود التى يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة ، وله على الأخص :١- إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية. ٢- وضع اللوائح المتعلقة بتعيين موظفى الهيئة وعمالها وترقيتهم ونقلهم وفصلهم وتحديد مرتباتهم وأجورهم ومكافآتهم ومعاشهم وفقاً لأحكام هذا القانون وفى حدود قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشاء الهيئة. ٣- الموافقة على مشروع الميزانية السنوية للهيئة....".

وتنص المادة (٤) من القرار بقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة على أن: "يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية: (أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة. (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها".

واستبان للجمعية العمومية أن المادة (٢٦) من قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ تنص على أنه: "على كل من الجهاز الإدارى للحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة والوحدات التابعة لها ، تقديم بيانات إلى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية ووزارة التخطيط والجهاز المركزى للمحاسبات مشفوعة ببيان أسباب عدم تنفيذ ما خطط بموازناتها وذلك بالكيفية ووفقا للشروط والأوضاع والمواعيد التى تحددها اللائحة التنفيذية" وتنص

المادة (٢٧) من القانون ذاته على أنه: "على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأى وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية فى مشروعات القوانين والقرارات التى من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات إلى الجهات المختصة. ويكون تنفيذ الفتاوى التى لها صفة العمومية ويترتب عليها أعباء مالية غير مدرجة بالموازنة بعد تدبير الاعتماد المالى اللازم".

كما استبان لها أن المادة (١) من القانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية تنص على أن: "تسرى أحكام هذا القانون على وحدات الجهاز الادارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وكافة الأجهزة الأخرى التى تشملها الموازنة العامة للدولة ، كما تسرى أحكامه على الجهات التى تتضمن القوانين أو القرارات الصادرة بشأنها قواعد خاصة فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين واللوائح المذكورة ....".

وتنص المادة (٤) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨٧) لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم الهيئة العامة للإصلاح الزراعى على أن: "مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعى هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها وإدارتها ووضع السياسة العامة التى تسير عليها فى إطار الخطة العامة..... كما تكون له الاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً لرئيس ديوان الموظفين ووزير الخزانة بالنسبة إلى شئون موظفى الهيئة وعمالها ، وبالنسبة إلى شئونها المالية.....".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع – فى القرار بقانون رقم (٦١٤) لسنة ١٩٥٧ بتعديل المرسوم بقانون رقم (١٧٨) لسنة ١٩٥٢ المشار إليه – قرر إنشاء الهيئة العامة للإصلاح الزراعى ، وناط بمجلس إدارتها تصريف أمورها ، وجعل لها ميزانية مستقلة تعرض على مجلس إدارتها للموافقة عليها ويصدر باعتمادها قرار من رئيس الجمهورية ، كما أعفاها من التقيد بالنظم أو القواعد أو التعليمات التى تخضع لها المصالح الحكومية ، على أن تكون حساباتها تحت رقابة ديوان المحاسبة. ثم صدر القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة وأجاز لرئيس الجمهورية إنشاء هيئات عامة لإدارة مرافق تقوم على مصالح أو خدمات عامة، وناط بمجلس إدارة الهيئة تصريف أمورها فى الحدود التى يبينها قرار رئيس الجمهورية الصادر بإنشائها ، بما فى ذلك إصدار اللوائح الداخلية المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية.

ونفاذاً لذلك صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨٧) لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم الهيئة العامة للإصلاح الزراعى، والذى خول مجلس ادارتها سلطة تسيير شئونها وتصريف أمورها ووضع السياسة العامة التى تسير عليها فى إطار الخطة العامة للدولة، وزاد على ذلك بمنح مجلس الإدارة الاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً لكل من رئيس ديوان الموظفين (رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حاليا) بالنسبة إلى شئون موظفى الهيئة وعمالها ، ووزير الخزانة (وزير المالية حاليا) بالنسبة إلى شئونها المالية.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن المشرع قرر فى إفصاح جهير تطبيق كلٍ من القرار بقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، والقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة، والقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية على وحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها، بما مفاده إخضاع جميع أشخاص القانون العام لأحكامها دون تفرقة بين كون هؤلاء الأشخاص ينتمون إلى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والإدارة المحلية التى تطبق عليها الأنظمة الحكومية، أو يندرجون فى عداد الهيئات العامة التى تنظمها قوانين ولوائح خاصة، ومؤدى ذلك ولازمه خضوع الهيئة العامة للإصلاح الزراعى- باعتبارها إحدى الهيئات العامة – للاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية، بالنسبة إلى شئون موظفيها وعمالها وبالنسبة إلى شئونها المالية.دون أن يحاج فى هذا الشأن بأن قرار رئيس الجمهورية رقم (١٥٨٧) لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم الهيئة العامة للإصلاح الزراعى منح مجلس إدارة الهيئة الاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً لكل من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالنسبة إلى شئون موظفى الهيئة وعمالها ، ووزير المالية بالنسبة إلى شئونها المالية، وهو تشريع خاص لا يلغيه إلا تشريع خاص مثله ولا ينسخ بتشريع عام ، فهذا القول مردود عليه بأنه من المسلمات أنه فى حالة تعارض نص تشريعى مع نص تشريعى آخر وعدم إمكان التوفيق بينهما فى الحدود التى رسمت لكل منهما ، فإنه يجب تغليب التشريع الأعلى مرتبة على التشريع الأدنى منه، ومن ثم يتعين تغليب الأحكام الواردة فى القرار بقانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، والقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة، والقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، على الحكم الوارد بقرار

رئيس الجمهورية رقم (١٥٨٧) لسنة ١٩٦٣ بشأن تنظيم الهيئة العامة للإصلاح الزراعى باعتبار أن الأخير أدنى منها فى المرتبة فقاعدة عدم نسخ التشريع الخاص إلا بتشريع خاص مثله لا تنطبق إلا إذا كان التشريعين في ذات المرتبة من التدرج التشريعي وهو الأمر غير المتوفر في الحالة الماثلة.

ولا يغير من ذلك ما ورد بنص المادة السابعة من القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٣ بشأن الهيئات العامة من أن مجلس ادارة الهيئة العامة هو السلطة العليا المهيمنة على شئونها وتصريف أمورها واقتراح السياسة العامة التى تسير عليها ، وله إصدار القرارات واللوائح الداخلية والقرارات المتعلقة بالشئون المالية والإدارية والفنية للهيئة دون التقيد بالقواعد الحكومية، إذ إن ذلك لا يعنى خروج الهيئات العامة عن الخضوع لأحكام قوانين الدولة وتحللها من أى التزام تقيدها به هذه القوانين إزاء النظم العامة السارية فى الأجهزة الحكومية كافة والمتعلقة بالصالح العام عموما ، وإزاء النظام المالى العام المتعلق بتنظيم موازنات وحسابات الهيئات العامة خصوصاً ، بحسبان أن المشرع قد أخضع بنصوص آمرة وبصفة مطلقة جميع الهيئات العامة للسلطات المقررة قانوناً للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية، بالنسبة إلى الشئون الوظيفية للعاملين بها وبالنسبة إلى شئونها المالية، دون أن يقيد ذلك بما قد يرد من نصوص فى القوانين والقرارات المنشئة لتلك الهيئات، ومن ثم لا يجوز الخروج عن هذه القاعدة إلا بموجب نص تشريعى خاص من المرتبة ذاتها واضح الدلالة بّين المعنى يفيد الإفصاح الصريح غير الملتبس ويفيد اليقين فى أمر تحلل جهة معينة من التزام قانونى عام تترابط به هيئات الدولة بما يشدها فى كيان واحد.

والراصد لقوانين إنشاء بعض الهيئات العامة يبين له – فى خصوص المسألة المعروضة – أن المشرع إذا أراد السماح لهيئة عامة معينة بمباشرة اختصاصاتها دون الرجوع إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو وزارة المالية، فإنه ينص على ذلك صراحة فى قانون إنشاء الهيئة ، فالإعفاء من هذا الالتزام يتعين أن يكون بنص صريح، وهو عين ما فعله المشرع صراحة فى المادة (٦) من القانون رقم (٢٣١) لسنة ١٩٦٠ بإنشاء معهد التخطيط القومى، والمادة (٦٢) من القانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٦١ بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التى يشملها، والمادة (١٩٢) من القانون رقم (٤٩) لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات، والمادة (١٢٥) من القانون رقم (١٥٨) لسنة ١٩٨١ بتنظيم أكاديمية الفنون، والمادة (٨٢) من قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩) لسنة ١٩٨٣ بشأن مركز

البحوث الزراعية، حيث نص صراحة فى تلك القوانين على أحقية تلك الجهات فى مباشرة اختصاصاتها دون الرجوع إلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو وزارة المالية، ولو أراد المشرع ذلك بالنسبة للهيئة العامة للإصلاح الزراعى ما كان يعجزه النص على ذلك صراحة فى قانون إنشائها، دون أن يعوض ذلك إيراد هذا الاستثناء بأداة قانونية أدنى من القانون.

وعلى هدى ما تقدم فإن مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي يتقيد فى أداء مهامه بالاختصاصات والسلطات المقررة قانوناً للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة المالية ، بالنسبة إلى شئون موظفى الهيئة وعمالها، وبالنسبة إلى شئونها المالية.

## لذلك

**انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى وجوب تقيد مجلس إدارة الهيئة العامة للإصلاح الزراعي عند مباشرة اختصاصاته المتعلقة بشئون موظفي الهيئة وعمالها وشئونها المالية بأحكام القانون رقم (١١٨) لسنة ١٩٦٤ بشأن إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والقانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة والقانون رقم (١٢٧) لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، وذلك على النحو المبين بالأسباب.**

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته...

**تحريرًا في: ٢/ ١/ ٢٠١٤**

رئيس
المكتب الفنى
المستشار/
شريف الشاذلى
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
عصام الدين عبد العزيز جاد الحق
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

أحمد//