بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٤٩١
بتاريخ :	٢٠١٤/٧/ ٢

ملف رقم : ٣٧ / ٢ / ٧٣١

السـيد الدكتور/ محافظ المنوفية

تحية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (٤٠٢) المؤرخ ٢٠١٢/٩/٤، بشأن مدى جواز تحمل الوحدة المحلية لمركز ومدينة السادات بسداد قيمة استهلاك الكهرباء الخاصة بكنيسة ودير مارجرجس.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق - أنه صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (١٣٩) لسنة ٢٠٠١ بالترخيص بإقامة كنيسة ودير مارجرجس بالخطاطبة مركز السادات بمحافظة المنوفية، وقد تقدم أسقف الدير بطلب لرئيس الوحدة المحلية بالخطاطبة للموافقة على تحميل قيمة مقابل استهلاك كهرباء الدير على بند الإنارة العامة للوحدة المحلية باعتباره من دور العبادة الأهلية استناداً إلى صدور قرار من رئيس مجلس الوزراء متضمناً إعفاء دور العبادة الأهلية من سداد هذه القيمة، ورافق بطلبه صورة القرار الجمهورى سالف البيان. وقد خاطبت الوحدة المحلية لمركز ومدينة السادات المديرية المالية بالمحافظة لموافاتها بصورة قرار رئيس مجلس الوزراء بهذا الشأن، حيث ردت المديرية المالية بكتابها رقم (١٧٩٨) المؤرخ ٢٠٠٩/٧/٥م مرافقاً به صورة كتاب السيد الأمين العام لمجلس الوزراء - الموجه إلى السيد وزير المالية - رقم (٨١٩٦) المؤرخ ٢٠٠٤/١٠/٣م والذي تضمن أنه بالإشارة لمذكرة الوزارة رقم (٤١٤) لسنة ٢٠٠٤ بشأن تحميل قيمة إنارة دور العبادة الأهلية على بند الإنارة العامة، فقد وافق السيد رئيس مجلس الوزراء على تحميل قيمة إنارة دور العبادة الأهلية على بند الإنارة العامة من موازنات الوحدات المحلية بالمحافظات.

وقد قامت الوحدة الحسابية برئاسة مركز ومدينة السادات بتحميل قيمة استهلاك كنيسة مارجرجس وحدها على بند الإنارة العامة سالف البيان، مما دعا أسقف الدير إلى التظلم إلى محافظ المنوفية بسبب استبعاد باقى ملحقات الدير. فاستطلع المحافظ رأى إدارة الفتوى المختصة والتى انتهت فى

رقم (٥٢٢/٢٣/٣٩) سجل (٥٠١) لسنة ٢٠٠٩ إلى عدم جواز تحميل الوحدة المحلية لمركز ومدينة السادات استهلاك الكهرباء على بند الإنارة العامة إلا للكنيسة وحدها دون الوحدات السكنية والأراضي الزراعية والورش وغيرها من ملحقات الدير.

وإذ لم تلق الفتوى سالفة البيان قبولا لدى رئيس الدير فقد تظلم منها بالعديد من الالتماسات، وإزاء ذلك أصدر المحافظ قراره رقم (٣١٤) لسنة ٢٠١٠ بتشكيل لجنة لنظر الموضوع، وانتهت اللجنة إلى فصل الكابلات الكهربائية الخاصة بالكنيسة عن باقي مشتملات الدير وتحميل عداد الكنيسة وحده على موازنة الوحدة المحلية وتركيب عدادات أخرى خاصة بالقلالى مع تحميل تكلفتها هى وباقي العدادات الأخرى على حساب الدير. وقد أفادت الوحدة المحلية لمركز ومدينة السادات أن إجمالى المديونية تجاوز ثلاثمائة وأربعين ألف جنيه. وإذ لم يلق هذا الرأي أيضاً قبول أسقف الدير، فقد خاطب محافظ المنوفية السيد وزير التنمية المحلية لعرض الأمر على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع فلم يُعرض عليها وإنما عُرض الموضوع على إدارة الفتوى المختصة التى عرضته بدورها على اللجنة الأولى لقسم الفتوى حيث انتهت بجلستها المنعقدة بتاريخ ٧ من يوليه عام ٢٠١٢ ملف رقم (٦٦/٦٦) إلى تحميل قيمة الإنارة الخاصة بالكنيسة والقلالى وسكن راهب المزرعة بدير وكنيسة مارجرجس بالخطاطبة على بند الإنارة العامة بموازنة الوحدة المحلية، على أن: يخصص العداد الأول للكنيسة والقلالى فقط والعداد الثاني لسكن راهب المزرعة وحده، ولا ينصرف هذا الرأي لباقي ملحقات الدير من المزرعة والورش والمخازن والمضيفة وما إلى ذلك من أماكن غير مخصصة للعبادة.

وترتيباً على ما تقدم، وإزاء الخلاف بين كل من الفتويين سالفتى البيان، فقد طلب السيد محافظ المنوفية عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي.

وفى معرض استيفاء عناصر الموضوع خاطب المكتب الفنى للجمعية العمومية السيد محافظ المنوفية لبيان ما إذا كان يوجد لدى الوحدة المحلية لمركز ومدينة السادات اعتمادات مالية مخصصة لقيمة استهلاكات دور العبادة الأهلية من عدمه، حيث ورد كتاب السيد اللواء سكرتير عام المحافظة رقم (٣٨١٤) بتاريخ ٢٠١٣/٥/٩ متضمناً الإفادة بأنه لا يوجد لدى موازنة الوحدة المحلية المذكورة اعتمادات مالية مخصصة لهذا الغرض سواء حالياً أو فى الماضى.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ١٨ من ديسمبر عام ٢٠١٣، الموافق ١٥ من صفر عام ١٤٣٥هـ؛ فتبين لها أن القانون

رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ينص في المادة (١) على أن: "الموازنة العامة للدولة هي البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة"، وينص في المادة (٢) على أن: "تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهي في آخر يونيو من العام التالي"، وينص في المادة (٣) على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية..."، وينص فى المادة (٦) منه على أن: "تقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة إلى ما يأتى: **أولاً**: المصروفات: الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين. الباب الثانى: شراء السلع والخدمات. الباب الثالث: الفوائد. الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية. الباب الخامس: المصروفات الأخرى. الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات). ..."، وينص في المادة (٢٢) على أن: "يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصًا لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارًا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها، ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، وينص في المادة (٢٣) على أنه: "لا يعفى وجود اعتماد في جداول استخدامات الموازنة من الالتزام بأحكام القوانين واللوائح المعمول بها سواء أكان ذلك متعلقًا بتنظيم السلطات المالية والنظام المحاسبي وما يتطلبه تنفيذ الموازنة من إجراءات"، وينص في المادة (٢٤) على أنه: "لا يجوز تجاوز اعتماد أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من مجلس الشعب، وصدور القانون الخاص بذلك...".

وينص فى المادة (٣٤) منه على أن: "يعتبر من المخالفات المالية عدم تقديم الجهة للموازنة أو الحسابات الختامية أو الميزانية العمومية الخاصة بها أو بياناتها التفصيلية أو تقديمها غير مستوفاة أو فى موعد يجاوز المواعيد المحددة أو تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالى اللازمين أو الأمر بالصرف فى حالة تجاوز اعتمادات باب من أبواب الموازنة قبل الحصول على موافقة مجلس الشعب أو مخالفة أى حكم من أحكام هذا القانون والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذا له....".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع فى قانون الموازنة العامة للدولة أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل

وقرر المشرع شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التى تقوم بها تلك الجهات، فالموازنة العامة للدولة ليست محض عمل حسابي قائم على الأرقام بل هو عمل من الأعمال ذات الآثار البينة فى نظام الحكم والتنظيم الاجتماعي لذا فقد دأبت دساتير جمهورية مصر العربية على أن تُوليه عناية خاصة؛ فاستلزمت أن يتخذ الشكل التشريعي بموافقة السلطة التشريعية عليه بهدف بسط رقابة هذه السلطة على أعمال السلطة التنفيذية فى تحقيقها لأغراض وأهداف السياسة العامة للدولة من الناحية المالية، فإنفاق المال العام لابد أن يكون وفق قواعد صارمة لضمان عدم تبديده أو توجيهه لغير الأغراض التى رصد لها، ويغدو بذلك الأصل المتحكم فى قواعد الإنفاق بصفة عامة هو الحظر ما لم ينص القانون على الإباحة.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن قانون الموازنة العامة قسم استخدامات الموازنة العامة للدولة بالنسبة للمصروفات إلى أبواب ستة خص الباب الرابع منها بالدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، وعدّ إصدار قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصاً لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها وحظر تجاوز اعتماد أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية وصدور القانون الخاص بذلك وعُدّ من المخالفات المالية تجاوز الاعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالي اللازمين أو الأمر بالصرف فى حالة تجاوز اعتمادات باب من أبواب الموازنة قبل الحصول على موافقة السلطة التشريعية.

وحيث إنه تأسيسًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن رئيس مجلس الوزراء وافق بتاريخ ٢٠٠٤/١٠/٢ على إلزام وحدات الإدارة المحلية بسداد قيمة الكهرباء التي تستهلكها دور العبادة الأهلية، على أن يتم الصرف من الاعتماد المخصص بموازنة هذه الوحدات لسداد قيمة إنارة الشوارع العامة؛ وإذ خلت نصوص قانون الموازنة العامة للدولة من نص يبيح دعم دور العبادة الأهلية بسداد مقابل استهلاكها للكهرباء كما خلت من أية سلطة لرئيس مجلس الوزراء باستحداث نفقات لم ترد بالموازنة العامة للدولة دون العرض على السلطة التشريعية، كما خلت قوانين ربط الموازنات العامة للدولة من إدراج بند في الباب الرابع من أبواب الموازنة العامة للدولة الخاص بالدعم والمنح والمزايا الاجتماعية يبيح للدولة سداد قيمة استهلاك كهرباء دور العبادة الأهلية بشتى صورها، الأمر الذى تضحى معه موافقة رئيس مجلس الوزراء مخالفة لصحيح حكم القانون سيما وقد تأكد هذا الأمر بإقرار الجهة الإدارية طالبة الرأى بعدم وجود مخصصات مالية بموازنة الوحدة المحلية لمركز ومدينة السادات لهذا الغرض؛

فمن ثم فلا يصح قانوناً إلزام هذه الوحدة بسداد قيمة ما تستهلكه دور العبادة الأهلية من كهرباء، حيث إن الأصل فى قواعد الإنفاق هو الحظر ما لم ينص القانون على الإباحة.

ولا ينال من سلامة ما تقدم، الاحتجاج بأن موافقة رئيس مجلس الوزراء على تحميل قيمة إنارة دور العبادة الأهلية على بند الإنارة العامة من موازنات الوحدات المحلية بالمحافظات صدر تأكيدًا من الدولة لرعايتها لحرية مواطنيها في العبادة؛ حيث إنه على الرغم من أن هذه الاعتبارات كانت محل تقدير الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلا أنها لا تنهض بذاتها سندا لحمل هذه الموافقة على الصحة، حيث إن تأكيد رعاية الدولة لحرية العبادة لا يعفى السلطة التنفيذية من الالتزام بالأحكام الآمرة التي قررها القانون، والتى توجب موافقة السلطة التشريعية على أوجه إنفاق السلطة التنفيذية للمال العام وعدم استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية وإصدار القانون الخاص بذلك، وإلا عُدّ ذلك من المخالفات المالية التى توجب المسئولية.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعية تحميل قيمة إنارة دور العبادة الأهلية على بند الإنارة العامة في موازنات الوحدات المحلية بالمحافظات؛ وذلك على الوجه المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: / /٢٠١٤

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة

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

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

حسن / معتز/