بسم الله الرحمن الرحيم

جمهورية مصر العربية
مجلس الدولة
رئيس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	٨١٩
بتاريخ:	٢٠١٧/ ٥/ ٩

ملف رقم: ٢٩٥/١/٥٨

السيد / وزير الداخلية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٧٥٥) المؤرخ ٢٠١٣/٥/١١، بشأن مدى قانونية خصم نسبة (٢٠%) من جملة الإيرادات الشهرية لصندوق تطوير نظام الأحوال المدنية إعمالاً لحكم المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢ / ٢٠١٣.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ كانت تنص على أنه: "اعتبارًا من ٢٠١٢/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة (٢٠ %) من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى ولو كان ذلك مغايرًا لما هو وارد في لوائحها المعتمدة، ويُلغى كل حكم يخالف ذلك. ويتم توريد هذه النسبة خلال عشرة أيام على الأكثر من الشهر التالي للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزي المصري لدعم موارد الموازنة العامة للدولة"، وإعمالاً لهذا النص قامت وزارة المالية بخصم مبلغ مقداره (٥٣٤١١٨١٥,١٣) ثلاثة وخمسون مليونًا وأربعمائة وأحد عشر ألفًا وثمانمائة وخمسة عشر جنيهًا وثلاثة عشر قرشًا من رصيد صندوق تطوير نظام الأحوال المدنية، وهو الصندوق المُنشَأ بموجب المادة (١٨) من القانون رقم (١٤٣) لسنة ١٩٩٤ في شأن الأحوال المدنية، لغرض قومي محدد يتمثل في توفير التمويل اللازم لإنشاء وتشغيل قواعد المعلومات وتطوير خدمات الأحوال المدنية بصفة دائمة ومستمرة لجميع المواطنين، فلا يهدف إلى الربح، أو تقديم خدمات معينة لطائفة معينة، أو أشخاص محددين، وإنما يعمل على تقديم أفضل الخدمات للمواطنين دون تمييز. ولما كانت المادة (٢٠) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة قد أجازت لرئيس الجمهورية إنشاء صناديق

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

تُخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة، ولما كان الصرف من صندوق تطوير نظام الأحوال المدنية المشار إليه لا يكون إلا في نطاق الأغراض التي حددتها المادة (١٨) من القانون رقم (١٤٣) لسنة ١٩٩٤ المشار إليها على سبيل الحصر، الأمر الذي يكون معه هذا الصندوق غير مخاطب بنص المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ سالفة البيان، ولاسيما أن ما تم خصمه من الصندوق سيحول دون تحقيقه للأهداف التي أُنشئ من أجلها، وسيؤثر حتمًا على تنفيذ الالتزامات الحالية المترتبة على العقود التي أبرمها الصندوق؛ وإزاء ما تقدم طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي القانوني بشأنه.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٢ من إبريل عام ٢٠١٧م، الموافق ١٥ من رجب عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (٥٦) من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ ٢٠١١/٣/٣٠ – والذى صدر المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة في ظل العمل بأحكامه – كانت تنص على أن: "يتولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شئون البلاد، وله في سبيل ذلك مباشرة السلطات الآتية: ١- التشريع. ٢- إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها. ٣- ..."، وأن المادة (١) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة – المعدل بالقانونين رقمي (١١) لسنة ١٩٧٩، و(١٠٤) لسنة ١٩٨٠- تنص 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"، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تصدر الموازنة العامة للدولة عن سنة مالية تبدأ من أول يوليو وتنتهى في آخر يونيو من العام التالي"، وأن المادة (٣) منه تنص 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 وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها، وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذى يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات ..."، وأن المادة (٢٨) من القانون ذاته تنص على أن: "يُعد الحساب الختامي للدولة عن السنة المالية المنتهية ويشتمل الحساب الختامي للدولة على الاستخدامات والموارد الفعلية موزعة على الأبواب المختلفة تنفيذًا للموازنة العامة للدولة كما يشتمل على المراكز المالية لحسابات الدولة في نهاية السنة المالية".

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

وتبين لها أيضًا أن المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ كانت تنص على أن: "اعتبارا من ٢٠١٢/٧/١ يؤول للخزانة العامة للدولة من الصناديق والحسابات الخاصة والوحدات ذات الطابع الخاص نسبة (٢٠ %) من جملة إيراداتها الشهرية المحققة حتى ولو كان ذلك مغايرًا لما هو وارد في لوائحها المعتمدة، ويُلغَى كل حكم يخالف ذلك. ويتم توريد هذه النسبة خلال عشرة أيام على الأكثر من الشهر التالي للتحصيل إلى الحساب المفتوح لهذا الغرض بالبنك المركزي المصري لدعم موارد الموازنة العامة للدولة"، وأن المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٠٨) لسنة ٢٠١٣ بربط حساب ختامي الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ – المنشور في الجريدة الرسمية العدد (٤٨) تابع (ج) بتاريخ ٢٠١٣/١١/٢٨ – تنص على أن: "يربط حساب ختامي استخدامات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ بمبلغ ..."، وأن المادة الخامسة منه تنص على أن: "يربط إجمالي حساب ختامي استخدامات وموارد موازنة الخزانة العامة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ بمبلغ ... وذلك وفقًا للجدول المرفق رقم (٢) ...".

كما تبين للجمعية العمومية، أن المادة (١٨) من القانون رقم (١٤٣) لسنة ١٩٩٤ في شأن الأحوال المدنية تنص على أن: "ينشأ بوزارة الداخلية صندوق خاص تكون له شخصية اعتبارية وذلك بهدف توفير التمويل للاستثمارات اللازمة لإنشاء وتشغيل قواعد المعلومات وإصدار البطاقات والوثائق المؤمنة، وتدبير الخدمات المرتبطة بها والتي يحتاجها المواطنون مع التطوير المستمر لها. وتتكون موارد الصندوق من المصادر التالية: ١- المبالغ التي تخصصها له الدولة في الموازنة العامة. ٢- حصيلة النشاط الذى تزاوله مصلحة الأحوال المدنية وفق أحكام هذا القانون بما في ذلك الرسوم ومقابل الخدمات التي تؤديها. ٣- المنح والهبات والإعانات. ٤- القروض التي تعقد لصالح الصندوق. ٥- حصيلة الغرامات المحكوم بها بالتطبيق لأحكام هذا القانون. ٦- المبالغ المحصلة بمقتضى أحكام التصالح المشار إليها بهذا القانون. ٧ – عائد استثمار أموال الصندوق. وتودع الموارد المشار إليها في حساب خاص بالصندوق في بنك أو أكثر من البنوك الوطنية، وتخصص للاستخدامات الآتية: ... ويتولى إدارة الصندوق مجلس إدارة يصدر بتشكيله وتحديد اختصاصاته ونظام العمل فيه قرار من وزير الداخلية. ويكون للصندوق موازنة خاصة به، وتبدأ السنة المالية له ببداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها ويرحل فائض الحساب من سنة مالية إلى أخرى. ويتم الصرف من الصندوق في حدود أغراضه، وفقًا للقواعد والإجراءات التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض وزير الداخلية".

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المشرع أخضع جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل لسلطان القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، وقرر في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التي تقوم بها هذه الجهات، وعدّ الموازنة العامة للدولة البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مُقبلة تبدأ من أول يوليو وتنتهى في آخر يونيو من العام التالي، وأن قانون ربط الموازنة المالية للدولة عن سنة مالية معينة هو قانون مؤقت ينتهي العمل به كأصل عام بنهاية هذه السنة. وقد أوجب المشرع إعداد حساب ختامي عن السنة المالية المنتهية، يشتمل على الاستخدامات والموارد الفعلية لهذه الموازنة، ومن ثمَّ فإن النطاق الزمني لتطبيق قوانين ربط الموازنة العامة للدولة يقتصر على السنة المالية التي تصدر بشأنها.

لما كان ذلك، وكان النطاق الزمني للعمل بالمرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ بربط الموازنة العامة للدولة عن السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢ انتهى بنهاية تلك السنة المالية في ٢٠١٣/٦/٣٠، وتلى ذلك صدور القانون رقم (١٠٨) لسنة ٢٠١٣ بربط حساب ختامي الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٢، الأمر الذى لم تَعُدْ معه أية جدوى تُرجَى من إبداء الرأي في مدى قانونية خصم نسبة (٢٠%) من جملة الإيرادات الشهرية لصندوق تطوير نظام الأحوال المدنية طبقًا لحكم المادة الحادية عشرة من المرسوم بقانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٢ المشار إليه.

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم جدوى إبداء الرأي في الموضوع، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٥ / ٢٠١٧

رئيس
المكتب الفني
المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

معتز/