بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٥٠٢
بتاريخ :	٦ / ٩ / ٢٠١٠

ملف رقم : ٥٤ / ١ / ٤٧٠

السيد / وزيـــــر الثقافة

تحية طيبة... وبعد،،

اطلعنا على كتابكم رقم ٢٧٨٧ المؤرخ ٢٠٠٩/٣/٢٦، فى شأن طلب الرأى فى تحديد الجهة الملتزمة بسداد قيمة فواتير بعض التليفونات المتعاقد عليها من المجلس الأعلى للآثار وتستعملها شرطة السياحة والآثار بأسوان.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن المجلس الأعلى للآثار تعاقد على تركيب خطى تليفون تم تركيبهما بمبنى شرطة السياحة والآثار، وتم تخصيص أحدهما لقسم المباحث ، وخصص الآخر لقسم الشئون الإدارية، وأن المجلس يقوم بسداد الفواتير الخاصة بهما منذ عام ١٩٩٥، وأنه سبق للمجلس أن استطلع رأى إدارة فتوى الثقافة بمجلس الدولة حول تحديد الجهة الملتزمة بسداد فواتير التليفونات المشار إليها والتى انتهت إلى أن المجلس الأعلى للآثار هى الجهة التى تلتزم بسداد الفواتير المشار إليها لكونها الجهة التى تعاقدت على تركيب الخطين المشار إليهما، وأنه لدى قيام الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص الأعمال المالية للمجلس الأعلى للآثار بأسوان تكشف له تحمل موازنة منطقة آثار مصر العليا بمبالغ لا تخصها عبارة عن قيمة المكالمات التليفونية الخاصة بشرطة السياحة والآثار التى تم سدادها بمعرفة المجلس والتى بلغت قيمتها فى عام واحد هو عام ٢٠٠٥/٢٠٠٦ مبلغاً مقداره ٥٩١٤٤,٨٢ جنيها، وقام الجهاز المركزى للمحاسبات بتوجيه مناقضة للمجلس طالب فيها باتخاذ الإجراءات القانونية نحو استرداد هذه المبالغ من شرطة السياحة والآثار، وبناء على المناقضة المشار إليها توقف المجلس عن سداد قيمة الفواتير، وعند عرض الأمر على الإدارة القانونية بالمجلس أيدت ما انتهى إليه الجهاز المركزى للمحاسبات، فأرسل اللواء مدير الإدارة العامة لشرطة السياحة كتابًا إلى الأمين العام للمجلس الأعلى للآثار يطلب فيه استثناء الخطين المشار إليهما من الرأى الصادر من الإدارة القانونية بالمجلس، فوافق الأمين العام على ذلك، وبعرض الأمر مرة أخرى على الجهاز المركزى للمحاسبات سجل اعتراضه وصمم على إعمال وجه

التعليمات على نحو ما ورد بالمناقضة الأصلية وموافاته بما تم، فأعيد استطلاع رأى إدارة الفتوى التى قامت بعرض الموضوع على هيئة اللجنة الثانية لقسم الفتوى بمجلس الدولة فانتهت بجلسة ٢٠٠٨/٤/٢ إلى تحميل المجلس الأعلى للآثار قيمة فواتير التليفونات المستخدمة بمعرفة شرطة السياحة والآثار، وأن ذلك لا يمنع من الرجوع على وزارة الداخلية بقيمة استهلاكها من الفواتير. وإزاء هذا التعارض فى الرأى طلب الأمين العام للمجلس الأعلى للآثار من السيد وزير الثقافة عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة فى ٩ من ديسمبر سنة ٢٠٠٩م، الموافق ٢٢ من ذى الحجة سنة ١٤٣٠هـ، فتبين لها أن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة ينص فى المادة (٢٢) على أن "يعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصا لكل جهة فى حدود اختصاصها باستخدام الإعتمادات المقررة لها فى الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها...."، وفى المادة (٢٤) على أن "لا يجوز تجاوز اعتماد أى 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"، وأن القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ينص فى المادة (٢) على أنه "يقصد بالمحاسبة الحكومية فى تطبيق أحكام هذا القانون....."، وينص في المادة (١٢) على أن "يخصم بقيمة المبالغ التى يتم صرفها على اعتمادات الموازنة الخاصة بالجهة الإدارية وفى الأغراض المخصصة لها هذه الاعتمادات ولا يجوز تجاوز اعتمادات أى باب من الأبواب المختلفة ولا الصرف فى غير أغراضه أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية لاستصدار التشريع اللازم، ويجوز إجراء النقل داخل اعتمادات الباب الواحد للجهة وذلك طبقًا للشروط والأوضاع التى تحددها اللائحة التنفيذية"، وينص فى المادة (١٣) على أن "يحظر الصرف أو إجراء تسوية على حساب وسيط فى حالة عدم وجود اعتماد بالموازنة العامة للدولة أصلاً أو عدم كفاية الاعتماد".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى عليه إفتاؤها – أن الإنفاق العام للدولة يتم من خلال موازنة عامة تكون عبارة عن برنامج مالى لسنة مقبلة لتحقيق أهداف محددة سلفًا طبقا للسياسة العامة للدولة، وبحيث يمكن – من خلال هذه الموازنة – للسلطة التشريعية أن تقوم بدورها الرقابى على وحدات السلطة التنفيذية فى مجال الصرف وتحقيق الأهداف المرجوة منه، وأقر المشرع من أجل تنظيم وضمان أوجه الصرف والإنفاق فى الدولة حزمة من القوانين التى تكفل تحقيق ذلك الغرض، فأصدر قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وألزم فيه الجهات الخاضعة لأحكامه بالتقيد بالاعتمادات المدرجة بموازناتها، وحظر عليها تجاوز اعتمادات أى باب من أبواب الموازنة المختلفة أو استحداث أية نفقات لم ترد

بها إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية وموافقة مجلس الشعب وصدور قانون بذلك، ولم يجز المشرع النقل داخل اعتمادات الباب الواحد فى الموازنة إلا وفقاً للشروط والضوابط التى تحددها اللائحة التنفيذية للقانون المذكور والتأشيرات العامة للموازنة وقانون الخطة العامة للدولة، كما أصدر قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ والذى أخضع لسلطانه وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية كافة بغرض تحقيق الرقابة المالية على الإنفاق قبل الصرف بالجهات الإدارية وإحكام الرقابة على المال العام إيراداً ومصروفاً ووضع قواعد صارمة تضمن سلامة الصرف وبسط نطاق تلك الرقابة على كافة أجهزة الدولة لما لها من أثر إيجابى فعال فى حماية الأموال العامة وترشيد إنفاقها فى الأوجه المقررة لذلك.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك أنه يتعين أن تقوم كل جهة من جهات الدولة على شئونها، فلا تتصدى للإنفاق على جهة أخرى بغير ترخيص من السلطة صاحبة الاختصاص أو دون إتباع الإجراءات المقررة قانوناً، لما فى ذلك من مخالفة لقاعدة تخصيص الأغراض التى من أجلها وضعت الاعتمادات المدرجة فى الموازنة لكل جهة.

ولما كان الفقه والقضاء مستقرين على أن القواعد القانونية والمالية المتعلقة بالموازنة العامة إيرادًا ومصروفاً هى من النظام العام المالى الذى لا يمكن الخروج عليه أو التسامح فيه، فإنها من ثم تعتبر قواعد آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، ومن يخالفها يتعرض لتحمل مسئولياته القانونية، الجنائية والتأديبية والإدارية بحسب الأحوال.

ومتى كان ما تقدم، وكان الثابت، أن خطى التليفون المشار إليها يقعان فى مبنى شرطة السياحة والآثار، وأن رئيس الإدارة العامة لشرطة السياحة والآثار أقرّ باستخدام فرع الإدارة بأسوان لهذين الخطين، بل وطلب استثناءهما من رأى الإدارة القانونية بالمجلس الأعلى للآثار، ووافق على ذلك الأمين العام للمجلس الأعلى للآثار، فإن السيطرة الفعلية على هذه الخطوط تكون ثابتة لشرطة السياحة والآثار وبالتالى يتعين أن تتحمل بتكاليفهما إعمالاً لقاعدة الغرم بالغنم، ويكون الطلب الذى تقدمت به شرطة السياحة والآثار، والموافقة التى تمت عليه من قبل الأمين العام للمجلس الأعلى للآثار مخالفاً لحكم القانون.

ولا يغير من هذه النتيجة ما يثار من أن وحدات شرطة السياحة والآثار تقوم بخدمة الآثار فى المنطقة، وتستعين على ذلك بالتليفونات المذكورة، لأن مهمة شرطة السياحة والآثار كأحد أفرع وحدات الشرطة المتخصصة الرئيسية هى تنفيذ الخطة الأمنية الخاصة بحماية الآثار، وبالتالى يجب أن تنفق على مهمتها من المبالغ المخصصة لها في موازنة وزارة الداخلية وليس من موازنة المجلس الأعلى للآثار.

ولما كانت شرطة السياحة والآثار هى الجهة التى لها السيطرة الفعلية على خطى التليفون حسبما سلف البيان وتنتفع بهما انتفاعا فعليًا، بأنها تكون بالتالى هى الملتزمة بتحمل قيمة فواتيرهما، وعلى المجلس الأعلى

للآثار يلتزم بسداد قيمة هذه الفواتير إلى الشركة المصرية للاتصالات بحسبانه المتعاقد معها وذلك بعد قيام وزارة الداخلية (شرطة السياحة والآثار) بسدادها إليه.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أن وزارة الداخلية (شرطة السياحة والآثار) هي الجهة الملتزمة بسداد قيمة فواتير التليفونات المستخدمة من قبلها إلى المجلس الأعلى للآثار ، الذي يلتزم بدوره بسدادها إلى الشركة المصرية الاتصالات بوصفه المتعاقد على تلك التليفونات.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،

تحريرًا في: ٦ /٩/ ٢٠١٠

رئيس المكتب الفني

المستشار / أحمد عبد التواب موسى

نائب رئيس مجلس الدولة

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/ محمد عبد الغني حسن

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

محمود//