بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٢٢٢٢
بتاريخ:	٢٠١٩/ ٤/ ٢١

ملف رقم: ٣٣٣/١/٤٧

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات.

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٥٦) المؤرخ ٢٠١٧/١٠/٣١م، المُوجه إلى السيد الأستاذ المستشار/ رئيس مجلس الدولة، بشأن إعادة عرض الموضوع الخاص بعدم أحقية الجهاز المركزى للمحاسبات فى الحصول على مقابل نظير قيامه بالرقابة المالية على حسابات الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى والشركات التابعة لها.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الجهاز المركزى للمحاسبات طالب الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى، بسداد مبلغ مقداره (١٠٠٠٠٠جنيه) مائة ألف جنيه، مقابل قيام الجهاز بالرقابة المالية على حسابات الشركة عن العام المالي ٢٠١٥/٢٠١٦، استنادًا إلى نص المادة (٣) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨، والمادة (٩٠) من لائحة شئون العاملين بالجهاز الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٦) لسنة ١٩٩٩م، فطلب وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وقد انتهت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٤ من يناير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٦ من ربيع الآخر عام ١٤٣٨هـ، إلى عدم أحقية الجهاز المركزي للمحاسبات فى الحصول على مقابل نظير قيامه بالرقابة المالية على حسابات الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى والشركات التابعة لها.

وإذ تضمن كتابكم المشار إليه أنه لم يتسنّ للجهاز المركزي للمحاسبات عرض وجهة نظره القانونية في الموضوع، لذا طلبتم إعادة عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

ونفيد أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٣ من يناير عام ٢٠١٩م، الموافق ١٧ من جمادى الأولى عام ١٤٤٠هـ؛ فاستعرضت سابق إفتائها الصادر بجلسة ٢٠١٧/١/٢٤ (ملف رقم ٣٣٣/١/٤٧) الذي انتهت فيه إلى عدم أحقية الجهاز المركزى للمحاسبات فى الحصول على مقابل نظير قيامه بالرقابة المالية على حسابات الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحي والشركات التابعة لها، وذلك تأسيسًا على ما استظهرته الجمعية العمومية – بعد استعراض نصي المادتين (١)، و(٣) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات الصادر بالقانون رقم (١٤٤) لسنة ١٩٨٨ المستبدلة بموجب القانون رقم (١٥٧) لسنة ١٩٩٨، ونصي المادتين (١٥)، و(٥٥) من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، ونص المادة (٩٠) من لائحة العاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم (١٩٦) لسنة ١٩٩٩– من أن الجهاز المركزى للمحاسبات نشأ كجهاز فني متخصص فى مراجعة الميزانيات والحسابات لتحقيق رقابة الدولة على أموالها وأموال الأشخاص العامة الأخرى وغيرها من الأشخاص التى قدر المشرع بسط رقابة الجهاز عليها لتعلق أغراضها بتحقيق منفعة عامة، والأصل أن الجهاز لا يتقاضى مقابلًا عن هذه المراجعات المالية من الجهات الخاضعة لرقابته، إذ إن الغرض مما خصه به المشرع من أعمال لا ينصرف إلى تحقيق خدمة خاصة لهذه الجهات، وإنما القصد هو حماية الأموال المملوكة للدولة والجهات ذات المنفعة العامة وغيرها من الجهات التى تخضع لرقابته وفقًا لقانونها الخاص، وضمان التصرف فى هذه الأموال، واستثمارها فيما خصصت من أجله، وهى غايات ومقاصد لا يؤدى عنها مقابل، بل قد يعيق تحققها تطلب مثل هذا المقابل، وإذا كان المشرع قد ردد هذا الأصل فى قوانين بعض الجهات التى أخضعها لرقابة الجهاز فإن سكوته عن ترديده فى قانون شركات قطاع الأعمال العام – حيث لم ينص صراحة على حرمان الجهاز من مقابل عن أعمال المراجعة – لا يسوغ أن يُحمل هذا المسلك على إباحة استئدائه؛ إذ المنع، على خلاف الأصل، يحتاج إلى نص صريح يقرره خاصة إذا كانت العلة التي استوجبت النص صراحة في بعض القوانين على حظر تقاضي الجهاز المركزي للمحاسبات مقابلًا عما يؤديه من أعمال المراجعة، وهي تمكين الجهاز من بسط رقابة فعالة عليها، متحققة في الجهات التي لم تحظر قوانين إنشائها صراحة تقاضي هذا المقابل، شأن قانون شركات قطاع الأعمال العام، فوجب التسوية بينهما في الحكم بعد أن انعدمت مبررات التفرقة من حيث الواقع والقانون، وذلك على خلاف الحال فيما إذا ارتأت إحدى الجهات، غير الخاضعة لرقابة الجهاز، الاستعانة به في إجراء المراجعات المالية لأعمالها، فيجوز للجهاز فى هذه الحالة أن يتقاضى مقابلًا عما يجريه من مراجعات بناءً على رغبة الجهة الطالبة.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه لا ينال من ذلك ما تنص عليه المادة (٩٠) من لائحة العاملين بالجهاز المُشار إليها، من أن تؤدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والخارجة عن الموازنة العامة للدولة تكاليف الرقابة التى يحددها الجهاز، ذلك أنه لا يتأتى تقرير مقابل للرقابة المالية التى يقوم بها الجهاز على الجهات الخاضعة لرقابته، على خلاف الأصل فى عدم استحقاق هذا المقابل بمحض نص لائحى بتقرير هذا المقابل؛ والذى لا يتأتى إلا بقانون أو بناءً على نص فى قانون، الأمر غير الحاصل فى الحالة المعروضة، ومن ثم فإن الجهاز لا يستحق مقابلًا نظير قيامه بالرقابة المالية على حسابات الشركة المعروضة حالتها والشركات التابعة لها.

ولا يغير مما تقدم ما تضمنه كتاب طلب إعادة عرض الموضوع بشأن ما ورد في تأشيرات الموازنة العامة من أن: "تلتزم الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز بسداد أتعاب الرقابة المالية التي يحددها الجهاز"؛ ذلك أن إفتاء الجمعية العمومية وقضاء المحكمة الإدارية العليا مستقر على أن هذه التأشيرات لا تلغى أو تعدل قانونًا موضوعيًّا، لأن الدستور أوجب على الحكومة عرض مشروع الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، بحيث لا تعتبر نافذة إلا بعد أن تتخذ الشكل التشريعي بموافقة مجلس النواب عليها في صورة قانون، وهو ما يعتبر مجرد قانون من الناحية الشكلية فقط، باعتبار أنه صادر عن السلطة التشريعية في هيئة قانون، أما من حيث حقيقة موضوعه وطبيعته والقصد منه، فإنه لا يخرج عن كونه عملًا إداريًّا حظى بتأييد السلطة التشريعية له، وهو ما لا يسبغ عليه وصف القانون من الناحية الموضوعية، وذلك أن ثمة خلافًا جوهريًّا بين القانون الذي يصدر بربط الموازنة العامة للدولة وغيره من القوانين في طبيعتها وفي أغراضها، إذ إن قانون ربط الموازنة العامة للدولة يقف عند حد إقرار تقريرات إيرادات الدولة في عام، وإجازة أوجه صرف هذه الإيرادات، في حين أن غيره من القوانين تتناول أحكامًا موضوعية عامة ومجردة تطبق على عدد لا محدود من الحالات التي تدخل في نطاقها، ومن ثم فإنه يتعين عند إصدار قانون بربط الموازنة العامة للدولة مراعاة القوانين القائمة فعلًا بمقتضى الأداة التشريعية اللازمة، بحيث لا يجوز مخالفتها، ولما كانت التأشيرات العامة الملحقة بقانون ربط الموازنة العامة للدولة تعتبر جزءًا لا يتجزأ منه وتأخذ حكمه، فإنه لا يسوغ لهذه التأشيرات أن تخالف أي قانون قائم مما أصدرته السلطة التشريعية وصار قانونًا من الناحية الموضوعية.

ولما كان ذلك، وكان الثابت من استعراض ما جاء بكتاب طلب إعادة العرض أن ما تضمنه كان تحت نظر الجمعية العمومية عند إبداء الرأي في الموضوع، وأنه لم يطرأ من الموجبات، ولم يجد من الأوضاع

القانونية ما يحدو بالجمعية العمومية إلى العدول عن وجه الرأي الذي خلصت إليه في إفتائها سالف البيان، والذي كشفت فيه عن صائب حكم القانون في الموضوع.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى تأييد سابق إفتائها الصادر بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٧/١/٢٤م، بشأن الموضوع المعروض، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٤ / ٣ / ٢٠١٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/

بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع