laa-eg.com

بسم اللـــه الرحمـــن الرحيـــم

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

رقم التبليغ:	١١٠٦
بتاريخ:	٢٠٢٠/٦/٩

ملف رقم: ٤١٢٧/٢/٣٢

السيد الدكتور/ وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة

رئيس مجلس إدارة صندوق الإسكان الاجتماعى ودعم التمويل العقارى

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتاب السيدة المهندسة/ رئيس مجلس إدارة صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى رقم (٥٤٥) المؤرخ ٢٠١٢/٤/٣٠، بشأن النزاع القائم بين صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري ووزارة المالية، بخصوص إلزام وزارة المالية بأداء مبلغ مقداره (٣١٣) مليون جنيه قيمة عدد (٩٠٠) وحدة سكنية بمبلغ (٣٩) مليون جنيه، وقيمة المديونيات المستحقة لدى الهيئات والجهات الحكومية والقروض المستحقة على بعض المواطنين وقدرها (٢٧٤) مليون جنيه.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أنه قد صدر قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ بإنشاء صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري، فأعدت وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية التابع لها الصندوق في ذلك الوقت مذكرة للعرض على السيد/ رئيس مجلس الوزراء لنقل كافة أصول وخصوم حساب تمويل الإسكان الاقتصادي إلى موازنة صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري لتدعيم وتعزيز نشاطه لتحقيق الأهداف الذي أنشئ من أجلها، وتنفيذًا لموافقة رئيس مجلس الوزراء أصدر وزير الإسكان القرار رقم (١٢٢) لسنة ٢٠٠٤ بنقل كافة أموال حساب تمويل الإسكان الاقتصادي بكافة ما تتضمنه من أصول ثابتة ومنقولة، وكذلك كافة الحقوق والالتزامات المترتبة عليها، من بنك التعمير والإسكان إلي موازنة الصندوق، وبلغت جملة الودائع والأصول الخاصة بهذا الحساب مبلغًا مقداره (٤٠٧) ملايين جنيه عبارة عن (٦٠) مليون جنيه أموال سائلة وعدد (١٢٠٠) وحدة سكنية بالقطامية، ومحال تجارية، وقروض مستحقة على بعض المواطنين، ومديونيات مستحقة على هيئات وجهات حكومية بمبلغ

laa-eg.com

(٢٧٤) مليون جنيه، ونظرًا لنقل تبعية الصندوق من وزارة الإسكان إلي وزارة الاستثمار، فقد قام كل من السيدين/ وزير الإسكان ووزير الاستثمار بإعداد مذكرة مشتركة بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ للعرض على السيد/ رئيس مجلس الوزراء للموافقة على بقاء الأموال السائلة بقيمة (٦٠) مليون جنيه بحساب الصندوق، وتخصيص عدد (٩٠٠) وحدة سكنية لوزارة الإسكان، وتخصيص عدد (٣٠٠) وحدة سكنية للصندوق لتخصيصها لمن قام بالحجز من المواطنين بالإضافة إلي المحال التجارية بقيمة (٢١) مليون جنيه، وقيام وزارة الإسكان بتحصيل القروض المستحقة على المواطنين ومقدارها (٧٤) مليون جنيه، وكذا المديونيات المستحقة لدى الجهات الإدارية ومقدارها (٢٠٠) مليون جنيه، على أن تقوم وزارة المالية بتوفير البديل النقدي للوحدات المُخصصة لوزارة الإسكان وقيمة القروض المستحقة على المواطنين ومديونيات الجهات الإدارية لإيداعها بحساب صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري، ووافق السيد/ رئيس مجلس الوزراء على ما ورد بالمذكرة المشار إليها بتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٥، فقام الصندوق بإخطار وزارة المالية بأداء مبلغ (٣١٣) مليون جنيه تنفيذًا لموافقة السيد/ رئيس مجلس الوزراء سالفة البيان حتى يتسنى للصندوق تحقيق أهدافه طبقًا لقرار إنشائه، وأن الصندوق يقوم بتمويل موازنته السنوية بنسبة (٩٩٪) خصمًا من موارده مما سيؤدي إلي تآكل موارده خلال ثلاث سنوات، إلا أن وزارة المالية رفضت أداء المبلغ محل النزاع بسند من أنها لم تكن طرفًا في الاجتماع الذي تم بين وزارتي الإسكان والاستثمار والذي أسفر عن التوصيات المُشار إليها، والتي تمت الموافقة عليها من رئيس مجلس الوزراء بالمخالفة لقانون الموازنة العامة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ الذي أوجب أخذ رأي وزارة المالية في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة للدولة.

وإزاء ما تقدم طلب الصندوق عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونُفيد أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٢ من إبريل عام ٢٠٢٠م الموافق ٢٩ من شعبان عام ١٤٤١هـ، فتبين لها أن المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، المعدلة بموجب القانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٩، تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويُعد بشأنها موازنات مستقلة تقدم من وزير المالية إلي مجلس الوزراء لإحالتها إلي مجلس الشعب

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

(٢٩٦٣٣)

laa-eg.com

لاعتمادها. وتقتصر العلاقة بين هذه الموازنات المستقلة والموازنة العامة للدولة على الفائض الذي يؤول للدولة وما يتقرر لهذه الموازنات من قروض ومساهمات..."، وتنص المادة (٦) منه على أن: "تُقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة إلي ما يأتي: أولاً: المصروفات: الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين. الباب الثاني: شراء السلع والخدمات. الباب الثالث: الفوائد. الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية. الباب الخامس: المصروفات الأخرى. الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)..."، وتنص المادة (٢٠) منه على أن: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة، ويعد للصندوق موازنة خاصة به طبقًا للقواعد والأحكام المنصوص عليها في هذا القانون، ويسري بشأنها فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون القواعد الخاصة بالمؤسسات العامة"، وتنص المادة (٢٤) منه على أنه:"لا يجوز تجاوز اعتماد أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلي وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من مجلس الشعب وصدور القانون الخاص بذلك. ويجوز النقل داخل اعتمادات الباب الواحد لكل جهة، أو النقل من باب في جهة إلي نفس الباب في جهة أخرى، وذلك على ضوء ما يقرره وزير المالية أو من يفوضه في الحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون والتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة والخطة العامة للدولة أو لاعتبارات تتعلق بإعادة التنظيم أو لإجراء تسويات مالية وتنفيذ حتميات ضرورية..."، وتنص المادة (٢٧) منه على أنه: "على الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات وأية وحدات أخرى أن تأخذ رأي وزارة المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية في مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة وذلك قبل التقدم بهذه المشروعات إلي الجهات المختصة. ويكون تنفيذ الفتاوى التي لها صفة العمومية ويترتب عليها أعباء مالية غير مدرجة بالموازنة بعد تدبير الاعتماد المالي اللازم".

كما تبين لها أن المادة (٣٥) من قانون التمويل العقاري الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ الذى نشأ النزاع الماثل في ظل العمل بأحكامه– قبل تعديلها بموجب القانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤– كانت تنص على أن: "ينشأ صندوق لضمان ودعم نشاط التمويل العقاري تكون له الشخصية الاعتبارية العامة ويتبع الوزير المختص. ويختص الصندوق بدعم نشاط التمويل العقاري في مجال بيع المساكن لذوي الدخول المنخفضة عن طريق تحمل الصندوق لجانب من قيمة القسط وبما يكفل النزول بعبء التمويل إلي الحدود التي تتناسب مع دخولهم بما لا يجاوز ربع الدخل ويصدر بنظام الصندوق قرار من رئيس الجمهورية يحدد

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

laa-eg.com

اختصاصاته الأخرى". وأن المادة (٣٦) منه- قبل تعديلها بموجب القانون رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٤- كانت تنص على أن: "تتكون موارد الصندوق من: ١- الاشتراك الذي يلتزم المستثمر والممول بأدائه مناصفة للصندوق طبقًا لما يحدده نظامه الأساسي وبشرط ألّا يجاوز (٢٪) من قسط التمويل، ويُعفى من هذا الاشتراك المستثمر محدود الدخل. ٢-التبرعات والهبات من الداخل أو الخارج التي تقدم للصندوق ويوافق عليها الوزير المختص. ٣- ما تخصصه الدولة للصندوق من مبالغ. ٤- حصيلة استثمار أموال الصندوق. ٥- حصيلة الغرامات المحكوم بها أو التي تؤدي وفقًا لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية". وأن المادة الأولى من القانون رقم (٩٣) لسنة ٢٠١٨ بإصدار قانون الإسكان الاجتماعى ودعم التمويل العقارى تنص على أن: "ينشأ صندوق يسمى (صندوق الإسكان الاجتماعى ودعم التمويل العقارى)... يتبع الوزير المختص بالإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية باعتباره الوزير المختص. ويعتبر الصندوق هيئة عامة خدمية...". وتنص المادة الثانية منه على أن: "تئول إلى الصندوق جميع اعتمادات وأموال وأصول وموجودات كل من... وصندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقارى، ويتحمل الصندوق التزاماتهما ويكتسب حقوقهما قبل الغير في جميع مراكزهما القانونية...". وأن المادة (١) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ في شأن نظام صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري- قبل إلغائه بالقرار الجمهوري رقم (٤٠٥) لسنة ٢٠١٤ بشأن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري- كانت تنص على أن: "ينشأ صندوق يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة يتبع الوزير المختص بتطبق أحكام قانون التمويل العقاري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١ يسمى صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري، ويكون مقره مدينة القاهرة، ويجوز بقرار من الوزير المختص إنشاء فروع ومكاتب له في عواصم المحافظات"، وأن المادة (٢) منه كانت تنص على أن: "غرض الصندوق هو القيام على شئون ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري وذلك لذوي الدخول المنخفضة واتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المتابعة بكفاءة والحفاظ على حقوق المتعاملين معه"، وأن المادة (١٠) منه كانت تنص على أن: "يكون للصندوق موازنة خاصة، وتبدأ السنة المالية للصندوق مع بداية السنة المالية للدولة وتنتهي بنهايتها. ويفتح حساب للصندوق بالبنك المركزي المصري تودع فيه حصيلة موارده ويخصص للصرف منه في أغراض الصندوق. وتخضع حسابات الصندوق لرقابة وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات". وأن قرار وزير الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية رقم (١٢٢) لسنة ٢٠٠٤ ينص في المادة (١) منه على أن: "تنقل كافة أموال حساب تمويل الإسكان الاقتصادي بكافة ما تتضمنه من أصول ثابتة، وكذلك كافة الحقوق والالتزامات المترتبة عليها، من بنك التعمير والإسكان إلي

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

٢١٦٦٣

laa-eg.com

موازنة صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري لتدعيم وتعزيز نشاطه في مباشرة اختصاصاته وإلغاء هذا الحساب من بنك التعمير والإسكان".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم– وعلى ما جرى به إفتاؤها– أن المشرع في قانون الموازنة العامة للدولة أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وقرر شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، فالموازنة العامة للدولة ليست محض عمل حسابي قائم على الأرقام، بل هي عمل من الأعمال ذات الآثار البيّنة في نظام الحكم والتنظيم الاجتماعي، لذا فقد دأبت دساتير جمهورية مصر العربية على أن توليه عناية خاصة، فاستلزمت أن يتخذ الشكل التشريعي بموافقة السلطة التشريعية عليه بهدف بسط رقابة هذه السلطة على أعمال السلطة التنفيذية في تحقيقها لأغراض وأهداف السياسة العامة للدولة من الناحية المالية، فإنفاق المال العام لا بد أن يكون وفق قواعد صارمة لضمان عدم تبديده أو توجيهه لغير الأغراض التي رصد لها، ويغدو بذلك الأصل المتحكم في قواعد الإنفاق بصفة عامة هو الحظر ما لم ينص القانون على الإباحة.

كما استظهرت الجمعية العمومية أن قانون الموازنة العامة قسّم استخدامات الموازنة العامة للدولة بالنسبة للمصروفات إلي أبواب ستة، خص الباب الرابع منها بالدعم والمنح والمزايا الاجتماعية، وعدّ إصدار قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصًا لكل جهة، في حدود اختصاصها، باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها، وحظر تجاوز اعتماد أي باب من أبواب الاستخدامات المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلي وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية وصدور القانون الخاص بذلك.

كما استعرضت الجمعية العمومية ما انتهت إليه بجلسة ٢٠١٧/٢/٢٢ في الملف رقم (٤١٢٦/٢/٣٢) من أن صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري طبقًا لأحكام كل من قانون التمويل العقاري الصادر بالقانون رقم (١٤٨) لسنة ٢٠٠١ قبل تعديله بالقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠١٤ والقرار الجمهوري رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ المشار إليه– قبل إلغائه بالقرار رقم ٤٠٥ لسنة ٢٠١٤– بحسبانه يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ويتولى إدارة مرفق عام خدمي يهدف إلي تحقيق المصلحة العامة، إنما يندرج في عداد الصناديق التي تشملها الموازنة العامة للدولة وفقاً لأحكام القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه ولائحته التنفيذية، وردا خلوًا من نص يجيز للصندوق ترحيل الفائض الذي يحققه من سنة مالية إلي

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢٩٦٦٣

laa-eg.com

أخرى، وأن ما يحققه من فائض يئول إلي الخزانة العامة للدولة التزاماً بأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أنه قد صدر قرار وزير الإسكان والمرافق والمُجتمعات العمرانية رقم ١٢٢ لسنة ٢٠٠٤ بنقل كافة أموال حساب تمويل الإسكان الاقتصادي بكافة ما تتضمنه من أصول ثابتة، وكافة الحقوق والالتزامات المترتبة عليها، إلي موازنة صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري، لتدعيم وتعزيز نشاطه، وبلغت جملة الودائع والأصول الخاصة بهذا الحساب (٤٠٧) ملايين جنيه، ونظرًا لنقل تبعية الصندوق المشار إليه إلي وزارة الاستثمار فقد تم عقد اجتماع مشترك بين وزيري الإسكان والاستثمار بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ انتهى إلي عرض مذكرة على رئيس مجلس الوزراء للموافقة على بقاء الأموال السائلة بقيمة (٦٠) مليون جنيه في حساب الصندوق، وتخصيص عدد (٩٠٠) وحدة سكنية لوزارة الإسكان، وعدد (٣٠٠) وحدة سكنية للصندوق بالإضافة إلي المحال التجارية بقيمة (٢١) مليون جنيه، وتقوم وزارة الإسكان بتحصيل القروض المستحقة على المواطنين بقيمة (٧٤) مليون جنيه وتحصيل المديونيات المستحقة على الهيئات والجهات الحكومية بقيمة (٢٠٠) مليون جنيه، على أن تتولى وزارة المالية توفير البديل النقدي للوحدات السكنية التي تم تخصيصها لوزارة الإسكان بقيمة (٣٩) مليون جنيه، وإيداعها بحساب الصندوق، فضلا عن قيمة القروض والمديونيات المستحقة على المواطنين والهيئات والجهات الحكومية بقيمة (٢٧٤) مليون جنيه، وإيداعها بحساب الصندوق المشار إليه، وبتاريخ ٢٠٠٥/٨/١٥ وافق رئيس مجلس الوزراء على ما ورد بالمذكرة المشتركة بين وزيري الإسكان والاستثمار، على الرغم من أن قانون الموازنة العامة للدولة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ استوجب أخذ رأي وزارة المالية في القرارات التي من شأنها ترتيب أعباء مالية على الخزانة العامة، كما خلت نصوص القانون المشار إليه من أية سلطة لرئيس مجلس الوزراء باستحداث نفقات لم ترد بالموازنة العامة للدولة دون العرض على السلطة التشريعية، لاسيما أن نقل أصول وخصوم هذا الحساب وتحميل الموازنة العامة بأعباء مالية يعد من قبيل ترتيب وتنظيم المرافق العامة التي ينعقد الاختصاص بشأنها لرئيس الجمهورية أو من يفوضه في المجال الزمني للعمل بدستور مصر الصادر عام ١٩٧١، كما أن قانون التمويل العقاري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١ وقرار إنشاء الصندوق رقم (٤) لسنة ٢٠٠٣ المعمول به وقت الاتفاق المشار إليه حدد موارده على سبيل الحصر، وهو في عداد الصناديق التي تشملها الموازنة العامة للدولة وفقًا لأحكام القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، وما يحققه من فائض في موازنته يئول إلي الخزانة العامة للدولة، ولا يتم ترحيل الفائض

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

الذي يحققه من سنة مالية إلي أخرى وبالتالي لا يُعد المبلغ محل النزاع دينًا في ذمة وزارة المالية، ولا تعدو موافقة رئيس مجلس الوزراء أن تكون مجرد توجيهٍ إلى وزارة المالية بإدراج المبالغ اللازمة بقانون ربط موازنة الصندوق، واتخاذ الإجراءات القانونية في هذا الشأن، الأمر الذي لا يمكن معه بأي حال أن ينال هذا التوجيه من أحكام القانون التي تحكم تنظيم مسألة بعينها، ومن ثم لا تنهض هذه الموافقة سندًا لإلزام وزارة المالية في الحالة المعروضة بأداء المبلغ محل النزاع إلي صندوق ضمان ودعم نشاط التمويل العقاري.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى: رفض طلب صندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري إلزام وزارة المالية بأداء المبلغ محل النزاع، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٩ / ٦ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٦٦٣