laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٤٠٢
بتاريخ:	٢٠٢١/٩/١٣

ملف رقم: ٤٥٠٣/٢/٣٢

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للمساحة

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم المؤرخ ٢٠١٩/٧/٢م، بشأن النزاع القائم بين الهيئة المصرية العامة للمساحة ووزارتي المالية والتخطيط، والذي تطلب فيه الهيئة إلزام الوزارتين بتحويل مبلغ مقداره (١٠٠٠١٩٨٣,٨٣) عشرة ملايين وألف وتسعمائة وثلاثة وثمانون جنيهًا وثلاثة وثمانون قرشًا خصمًا من حساب الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، إلى حساب الهيئة المصرية العامة للمساحة؛ نفاذًا للفتوى الملزمة الصادرة عن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع برقم (١٣٧٧) في ٢٠١٧/٨/٧.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أنه بتاريخ ١٩٧٧/٦/٢ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٥٧٨) لسنة ١٩٧٧– ونُشر في الجريدة الرسمية، العدد (٢٩)، في ١٩٧٧/٧/٢١– متضمنًا اعتبار مشروع إنشاء المنطقة الحرة بالإسكندرية من أعمال المنفعة العامة، والاستيلاء بطريق التنفيذ المباشر على الأرض اللازمة لإقامة المشروع والموضحة بياناتها ومساحتها وأسماء ملاكها بالمذكرة والرسم وكشوف التحديد المرافقة للقرار والمعروفة باسم تقسيم الأجانب بناحية كنجي مربوط بالإسكندرية، وكانت ضمن هذه الأرض مساحة تبلغ (١٧ف و٩ط و١٣س) اشتراها السيد/ محمود علي محمود من وكيل المالكة السيدة/ ريتا صالتو بموجب العقد المؤرخ ١٩٥٧/٥/٢٩، ثم آلت إلى ورثته من بعده الذين أقاموا بتاريخ ٢٠٠٢/٢/٣ الدعوى رقم (٩٧١) لسنة ٢٠٠٢ م. ك إسكندرية ضد رئيس مجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للمساحة بصفته، طالبين الحكم بإلزامه أن يؤدي إليهم

مجلس الدولة – الجمعية العمومية – قسم المعلومات والفتوى

laa-eg.com

تعويضًا مقابل عدم الانتفاع بالمساحة المشار إليها والتي تم الاستيلاء عليها بطريق التنفيذ المباشر، وذلك عن المدة من أول سبتمبر من عام ١٩٩٦ حتى إيداع الخبير تقريره، وذلك بالإضافة إلى استحقاقهم القيمة الحقيقية للأرض، وبجلسة ٢٠٠٦/٤/٢٩ أصدرت المحكمة حكمها بإلزام المدعى عليه بصفته أن يؤدي للمدعين مبلغًا مقداره مائة وواحد وأربعون ألفًا وتسعمائة وأربعة وثلاثون جنيهًا وستون قرشًا، والمصروفات، وخمسة وسبعون جنيهًا مقابل أتعاب المحاماة، ورفض ما عدا ذلك من طلبات. إلا أن هذا القضاء لم يلقَ قبولا لدى المدعين فطعنوا عليه أمام محكمة استئناف الإسكندرية بالاستئناف المقيد تحت رقم (٣٨٠٦) لسنة ٦٢ ق، وبجلسة ٢٠١٤/١١/١١ أصدرت المحكمة حكمها في موضوع الاستئناف بتعديل الحكم المستأنف فيما قضى به بشأن مقابل عدم الانتفاع بجعله بإلزام المستأنف ضده بصفته أن يؤدي للمستأنفين مبلغًا مقداره (٩٣١٤١٩٩) تسعة ملايين وثلاثمائة وأربعة عشر ألفًا ومائة وتسعة وتسعون جنيهًا مقابل عدم انتفاعهم بالأرض عن المدة من ١٩٩٦/٩/١ حتى ٢٠١٤/٣/٣١، وبرفض الاستئناف وتأييد الحكم المستأنف فيما عدا ذلك، وألزمت المستأنف ضده بصفته مصاريف الاستئناف، ومائة جنيهٍ مقابل أتعاب محاماة. ونفذت الهيئة المصرية العامة للمساحة هذا الحكم، وصرفت المبالغ المقضي بها للمحكوم لهم.

ولما كانت الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة هي الجهة المستفيدة من نزع الملكية، في حين لم يَعُدْ نفعٌ على الهيئة المصرية العامة للمساحة من ذلك، إذ لم يتعدَّ دورها اتخاذ الإجراءات نحو نزع ملكية المساحة المشار إليها آنفًا، فقد طلبت الأخيرة من الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة أن توافيها بقيمة المبالغ المحكوم بها، إلا أنها رفضت ذلك، وإزاء ما تقدم، فقد طلبت الهيئة المصرية العامة للمساحة عرض النزاع الماثل على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بكتابها المؤرخ ٢٠١٦/٢/٤، لإلزام الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة أن تؤدي للهيئة المصرية العامة للمساحة المبلغ المقضي به في الحكم الصادر في الاستئناف رقم (٣٨٠٦) لسنة ٦٢ ق. كما ورد إلى الأخيرة المطالبة رقم (٦٠) لسنة ٢٠١٥/٢٠١٤ من قسم المطالبة بمحكمة استئناف الإسكندرية لأداء مبلغ مقداره (٦٨٧٧٨٤,٨٣) ستمائة وسبعة وثمانون ألفًا وسبعمائة وأربعة وثمانون جنيهًا وثلاثة وثمانون قرشًا، قيمة الرسوم القضائية المستحقة عن الطعن المشار إليه، فقد طلبت بكتابها المؤرخ ٢٠١٧/١/١٠ إلزام الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة أن تؤدي إليها هذا المبلغ إضافةً إلى المبلغ المقضي به المبين سلفًا. وبعرض النزاع

laa-eg.com

على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي الملزم بشأنه؛ انتهت بجلستها المعقودة بتاريخ ١٣ من يوليو عام ٢٠١٧م الموافق ١٩ من شوال عام ١٤٣٨هـ، إلى إلزام الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة أن تؤدي إلى الهيئة المصرية العامة للمساحة مبلغًا مقداره (١٠٠٠١٩٨٣,٨٣) عشرة ملايين وألف وتسعمائة وثلاثة وثمانون جنيهًا وثلاثة وثمانون قرشًا وذلك على النحو المبين بأسباب تلك الفتوى، إلا أن الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة امتنعت عن تنفيذ الفتوى المشار إليها على الرغم من إخطارها بمطالبات الهيئة المصرية العامة للمساحة المؤرخة ٢٠١٧/٨/١٥، و٢٠١٧/١٠/٨، و٢٠١٨/١/٢٢، ولما كان ذلك وكانت موازنة الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة يتم ربطها بمعرفة وزارتي المالية والتخطيط، فمن ثم يحق للهيئة المصرية العامة للمساحة إلزام الوزارتين باتخاذ اللازم قانونا نحو تحويل مبلغ المديونية آنف البيان، وبناء عليه طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٢٦ من أغسطس عام ٢٠٢١م الموافق ١٨ من المحرم عام ١٤٤٣هـ، فتبين لها أن المادة (١٢٤) من الدستور تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يومًا على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقته عليها... ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون". وأن المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون برقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أن: "تختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بإبداء الرأي مسببًا في المسائل والموضوعات الآتية: (أ)... (د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض ويكون رأي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في هذه المنازعات ملزمًا للجانبين...". وأن المادة (٣) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة– المُعدَّل بالقانون 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 والهيئات

laa-eg.com

العامة وصناديق التمويل. ولا تشمل الموازنة العامة للدولة موازنات الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدُر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء ويُعدُّ بشأنها موازنات مستقلة تُقدم من وزير المالية إلى مجلس الوزراء لإحالتها إلى مجلس الشعب لاعتمادها..."، 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 إلى وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من مجلس الشعب وصدور القانون الخاص بذلك...".

كما تبين لها أن المادة (٦٩) من قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم (٧٢) لسنة ٢٠١٧ تنص على أن: "الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، هيئة عامة اقتصادية، لها شخصية اعتبارية عامة تتبع الوزير المُختص..."، وأن المادة (٧٥) منه تنص على أن: "تتكون موارد الهيئة مما يأتي: ١- الاعتمادات المالية التي تخصصها لها الدولة. ٢- الرسوم ومقابل الخدمات التي تحصلها الهيئة عدا تلك التي تحصلها لحساب الجهات الأخرى. ٣- الهبات والمنح والقروض المحلية والخارجية التي يوافق عليها مجلس إدارة الهيئة طبقًا للقواعد المُقررة في هذا الشأن. ٤- مُقابل شغل العقارات المملوكة أو المُخصصة للهيئة. ٥- أي موارد أخرى يصدر بها قرار من مجلس إدارة الهيئة بعد موافقة مجلس الوزراء"، وأن المادة (٧٦) منه تنص على أن: "يكون للهيئة موازنة مُستقلة تُعد على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية، وتبدأ السنة المالية للهيئة مع السنة المالية للدولة وتنتهي بانتهائها، وتخضع حساباتها وأرصدتها وأموالها لرقابة الجهاز المركزي للمُحاسبات، وتودع جميع موارد الهيئة في حساب خاص تحت حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري، ويُرحل فائض الموازنة من سنة إلى أخرى إلى الحساب الخاص ويُصرف من الحساب بقرار من مجلس إدارة الهيئة".

واستبان للجمعية العمومية أن الدستور النافذ (كغيره من الدساتير التي سبقته) ناط بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة وتحديد السنة المالية وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها، وتنفيذًا لذلك صدر قانون الموازنة العامة للدولة رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣، وأخضع لسُلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وبيَّن الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مُقبلة؛ لتحقيق أهداف مُحددة في إطار الخطة العامة للدولة، وقرر المشرع في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة لكل أوجه النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، وأخرج بموجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية

laa-eg.com

وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدُر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء من الموازنة العامة للدولة، إذ يُعد بشأنها موازنات مستقلة تُقدم إلى وزارة المالية بعد إقرارها من السُلطات المُختصة مشفوعة بما يتراءى لوزارة المالية من ملاحظات حتى يُبسط مجلس النواب رقابته المالية على تلك الهيئات، ويعتمد موازناتها في شكل قانون يفتقر إلى وصف القانون من الناحية الموضوعية.

واستظهرت الجمعية العمومية أن قانون الموازنة العامة قسّم استخدامات الموازنة العامة للدولة بالنسبة للمصروفات إلى أبواب ستة، خصّ 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 إلى وزارة المالية والحصول على موافقة مسبقة من السلطة التشريعية وصدور القانون الخاص بذلك.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا أن الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة هيئة عامة اقتصادية لها الشخصية الاعتبارية، وأن المشرع حدّد موارد تلك الهيئة على النحو الوارد بهذا القانون وجعل لتلك الهيئة موازنة مستقلة تُعد على نمط موازنات الهيئات الاقتصادية، وأوجب إيداع جميع موارد الهيئة في حساب خاص تحت حساب الخزانة الموحد بالبنك المركزي المصري، ونص على أن يُرحّل فائض الموازنة من سنة إلى أخرى، إلى الحساب الخاص، على أن يُصرف من الحساب بقرار من مجلس إدارة الهيئة.

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها- ملف رقم: ٢٣٥/١/٥٨ بجلسة ٢٠١٢/٦/٢٧- في ضوء المادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون برقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ من أن المشرع اختص الجمعية العمومية بإبداء الرأي مسببًا في الأنزعة التي تنشب بين الجهات الإدارية بعضها البعض؛ وذلك بديلا عن استعمال الدعوى كوسيلة لحماية الحقوق، وفض المنازعات، وأضفى المشرع على رأيها صفة الإلزام للجانبين حسمًا لأوجه النزاع، وقطعًا له، ولم يعط لجهة ما حق التعقيب عليه، أو معاودة النظر فيه حتى لا يتجدد النزاع إلى ما لا نهاية، وأن الجمعية العمومية إذ تستوي على القمة بين أجهزة الفتيا داخل الدولة بحكم تشكيلها الرفيع وما يرتبط به من أمانات لا يسوغ أن يكون الرأي الصادر عنها، والذي تكشف به عن صحيح حكم القانون،

laa-eg.com

محلا لجدل أو مساومة، أو امتناع عن تطبيقه إذا لم يصادف قبولا، ويتعين على الجهة الإدارية ألا تتقاعس عن تنفيذه على أي وجه من الوجوه، وأن تتجرد عن مثل هذا التصرف الذي قد يستثير وجه المسئولية قِبَلها، وعلى الجهة الإدارية التي صدر الرأي لصالحها حال استمرار امتناع الجهة الإدارية الأخرى عن تنفيذه؛ ألا تقعد عن إبلاغ الجهات الرئاسية، والرقابية لتحريك ولايتها في هذا الأمر وضعًا له في صحيح نصابه. وليس ثمة مندوحة في وجوب انصياع الجهات الإدارية إلى تنفيذ إفتاء الجمعية العمومية وعدم مخالفته أو الامتناع عن تنفيذه أو الانحراف عنه؛ حرصًا على أن يسود القانون وتغلف المشروعية تصرفاتها التزامًا بصحيح تلك المقتضيات. ذلك أن الحق الذي يتقرر لجهة إدارية معينة لابد أن تحميه أداة قوية تفرض تنفيذه وتحمي قيامه بكل صور الحماية التي تملكها القيادة التنفيذية والقيادة الرقابية بالدولة. ذلك أن العرف الدستوري مستقر على أن مجلس الوزراء يختص بتوجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة، وكذلك إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقًا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها، ومن ثم فإن تنفيذ إفتاء الجمعية العمومية الصادر في شأن الأنزعة التي تثار بين الجهات الإدارية هو واجب قانوني على مجلس الوزراء بحسبانه يمثل عنوان الحقيقة شأنه شأن الأحكام القضائية البانة سواء بسواء، أما في شأن الرقابة المالية والمحاسبية على تنفيذ تلك الفتاوي الواجبة النفاذ، فإن ذلك منوط بالجهاز المركزي للمحاسبات الذي هو الراعي والحامي لمصالح الدولة المالية من خلال تقرير وضع الأمور المالية في نصابها دون حيف من جهة إدارية على أخرى.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن الهيئة المصرية العامة للمساحة تطلب في النزاع الماثل إلزام وزارتي المالية والتخطيط بتحويل مبلغ مقداره (١٠٠٠١٩٨٣,٨٣) عشرة ملايين وألف وتسعمائة وثلاثة وثمانون جنيهًا وثلاثة وثمانون قرشًا خصمًا من حساب الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، إلى حساب الهيئة المصرية العامة للمساحة المستحق للأخيرة عن نزاع آخر بينها وبين الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة سبق أن فصلت فيه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع برأي ملزم بجلسة ٢٠١٧/٧/١٣ والمبلغ للهيئة المصرية العامة للمساحة برقم (١٣٧٧) في ٢٠١٧/٨/٧، ومن ثم فإنه يتعين على الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة المبادرة إلى وضع هذا الرأي الملزم موضع التنفيذ، فإن تقاعست عن ذلك، فإن تقاعسها هذا لا يجيز للجهة الإدارية الصادر الإفتاء لصالحها معاودة طرح النزاع على الجمعية العمومية مرة أخرى وتوسيع دائرة الخصومة بإقحام جهات أخرى في النزاع

laa-eg.com

لا شأن لها به، ذلك أن إفتاء الجمعية العمومية في مجال المنازعات الواردة بالمادة (٦٦) من قانون مجلس الدولة هو رأي نهائي حاسم لأوجه النزاع تستنفد ولايتها بإصداره، ولا يجوز معاودة طرحه مرة أخرى على أية جهة قضائية؛ حتى لا يستمر النزاع إلى ما لا نهاية، ولا يكون للجهة الإدارية الصادر الإفتاء لصالحها– في حالة استمرار الجهة الصادر الإفتاء ضدها في الامتناع عن التنفيذ– إلا رفع الأمر إلى السلطات الإدارية العليا للتدخل وإلزام الجهة الممتنعة عن التنفيذ، حسبما سبق بيانه. ومن ثم فإن استرداد هذا المبلغ لا يكون عن طريق خصمه من مستحقاتها لدى وزارة المالية لما في ذلك من تعديل في موازنتها بغير الطريق الذى رسمه القانون. الأمر الذى يتعين معه رفض الطلب.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى رفض طلب الهيئة المصرية العامة للمساحة إلزام وزارتي المالية والتخطيط بتحويل مبلغ مقداره (١٠٠٠١٩٨٣,٨٣) عشرة ملايين وألف وتسعمائة وثلاثة وثمانون جنيهًا وثلاثة وثمانون قرشًا خصمًا من حساب الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، إلى حساب الهيئة المصرية العامة للمساحة، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٣ / ٩ / ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة