بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٢٢٣
بتاريخ:	٢٠١٧/٧/١٦

ملف رقم: ٩١/١/٨٨

السيد الدكتور/ وزير الصحة والسكان

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣٩٣) المؤرخ ٢٠١٦/٣/٢٠ بطلب إبداء الرأي القانوني بشأن مدى قانونية إضافة حصيلة فحوص الأغذية ومياه الشرب التى تجرى بالمعامل المشتركة التابعة لمديريات الشئون الصحية إلى حسابات صناديق تحسين الخدمة بالمعامل، أو المديريات، والصرف من هذه الحصيلة فى أوجه الصرف المقررة بقرارات إنشاء تلك الصناديق.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه تبين للجهاز المركزى للمحاسبات لدى فحص حسابات المعمل المشترك التابع لمديرية الشئون الصحية بمحافظة بورسعيد أنه تمت إضافة حصيلة فحوص الأغذية ومياه الشرب التى جرت بالمعمل المشترك خلال شهر سبتمبر ٢٠١٢ إلى حساب صندوق تحسين الخدمة التابع للمديرية، وصرف حوافز ومكافآت للعاملين بها من هذه الحصيلة طبقًا للقواعد المقررة باللائحة الأساسية للمستشفيات والوحدات الصحية التابعة لوحدات الإدارة المحلية الصادرة بقرار وزيرى الإدارة المحلية والصحة والسكان رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٩٧، وذلك إعمالًا لقرار وزير الصحة والسكان رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤، حيث خلص الرأى بالجهاز إلى مخالفة إضافة هذه الحصيلة لحساب الصندوق والصرف منها طبقًا لتلك اللائحة لأحكام المادة (٩) من القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة، ولائحته التنفيذية، إلا أن رأى المديرية انتهى إلى قانونية تلك الإجراءات، على أساس أن محافظ بورسعيد وافق على ذلك بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٢، فطلب الجهاز رأي إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار فى هذا الخصوص، حيث خلص رأي إدارة الفتوى بكتابها رقم (٢٢٤٠) المؤرخ ٢٠١٤/٨/٩ في الملف رقم (٣٩٢٤/٢١/٧٥) إلى عدم قانونية إضافة حصيلة فحص الأغذية بالمعمل المشترك التابع لمديرية الشئون الصحية بمحافظة بورسعيد لحساب صندوق تحسين الخدمة بالمديرية

مجلس الدولة
مركز المعلومات بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

على أن تئول لحساب الموازنة العامة للدولة؛ وإزاء وجود رأيين فى هذا الموضوع – حسبما سبق بيانه – فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١ من يوليو عام ٢٠١٧م، الموافق ٧ من شوال عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن الفقرة الأخيرة من المادة (١١٥) من الدستور الصادر عام ١٩٧١ – والمعدل عام ٢٠٠٧ – كانت تنص على أن: "ويحدد القانون طريقة إعداد الموازنة، كما يحدد السنة المالية"، وأن المادة (١٢٤) من الدستور الحالى تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ... ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها..."، 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 التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل ..."، وأن المادة (٩) منه تنص على أن: "يتم تقدير الإيرادات دون أن يستنزل منها أية نفقات كما لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية"، وأن المادة (١٩) منه تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنويا ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز..."، وأن المادة (٢٠) منه تنص على أن: "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة..."، وأن المادة (٣٥) منه تنص على أن: "يصدر وزير المالية والاقتصاد والتجارة الخارجية بقرار منه اللوائح التنفيذية لهذا القانون"، وأن المادة الثانية من قرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الموازنة العامة للدولة تنص على أن: "تسرى أحكام هذه اللائحة على كل من الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمى ..."، وأن المادة (١) منها تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع استخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون منها الموازنات الآتية: (١) موازنة الجهاز الإدارى، وتضم الاعتمادات الخاصة بالوزارات والمصالح وأجهزة الدولة المختلفة واعتمادات الأقسام العامة التى ترصد فى الموازنات لأغراض معينة، كما تضم الموارد العامة للدولة. (٢) موازنات الإدارة المحلية، وتضم استخدامات وحدات الإدارة المحلية كما تضم الموارد ذات الصفة المحلية وفقا للقوانين واللوائح السارية. (٣) ..."، وأن المادة (٢٤) منها تنص على أن: "تتضمن الموازنة العامة للدولة كافة الموارد وكافة أوجه الاستخدام، ويتم تقدير الموارد دون أن تستنزل منها أية استخدامات. ولا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا فى الأحوال

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

الجائزة قانونًا أو في الأحوال الضرورية التي يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض وزير المالية"، وأن المادة (١) من قرار وزير الصحة رقم (٢) لسنة ١٩٩٣ تنص على أن: "تكون أجور التحاليل بمعامل الإدارة العامة للمعامل المركزية طبقًا للأجور والفئات الموضحة قرين كل منها بالجداول المرفقة".

كما تبين لها أن المادة (١) من قرار وزير الصحة والسكان رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ تنص على أن: "يطبق القرار الوزارى رقم (٢) لسنة ١٩٩٣ المشار إليه وتعديلاته على معامل المحافظات فيما يتعلق بفحص الأغذية ومياه الشرب، ..."، وأن المادة (٢) منه تنص على أن: "تؤول حصيلة الفحوص التى تجريها هذه المعامل إلى صناديق تحسين الخدمة بها، فإذا لم توجد بها صناديق تؤول الحصيلة إلى صناديق تحسين الخدمة بالمديرية وتجنب للصرف منها على المعمل لتوفير احتياجاته من المستلزمات المختلفة وصرف حوافز للعاملين به وذلك وفقًا للقواعد الواردة بلائحة المستشفيات الصادرة بالقرار الوزارى رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٩٧"، وأن المادة (١٦) من اللائحة الأساسية للمستشفيات والوحدات الطبية التابعة لوحدات الإدارة المحلية الصادرة بقرار وزيرى الإدارة المحلية والصحة والسكان رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٩٧ تنص على أن: "توزع حصيلة صناديق تحسين الخدمة بالمستشفيات بعد تجنيب ثمن الأدوية وأفلام الأشعة و... على النحو الآتى: - ٤٨% للأطباء والعاملين بالمستشفى طبقًا للقواعد الواردة بالمادة (١٧) من هذه اللائحة. - ٤٠% قيمة الأدوية و... - ...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الدستور الصادر عام ١٩٧١، ناط بالقانون تنظيم طريقة إعداد الموازنة العامة للدولة، وتحديد السنة المالية، وتنفيذًا لذلك صدر القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة المشار إليه، الذى أخضع لسلطانه جميع وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وبيَّن الأسس التي يقوم عليها البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة؛ لتحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للدولة، وقرر المشرع في هذا القانون شمول الموازنة العامة للدولة كل أوجه النشاط التي تقوم بها تلك الجهات، وأخرج بموجب المادة (٣) منه الهيئات العامة الاقتصادية وصناديق التمويل ذات الطابع الاقتصادي التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء من الموازنة العامة للدولة. وأوجب في المادة (١٩) منه على جميع موازنات الجهاز الإداري للدولة، والهيئات العامة عمومًا، سواء أكانت ذات طابع خدمي، أو اقتصادي وما في حكم هذه الهيئات، تحديد الفائض بها وإعانة العجز فيها، وقضى صراحة، وبنص قاطع الدلالة، بأيلولة فائض تلك الموازنات للخزانة العامة، وفى مقابل ذلك ألقى المشرع على عاتق الموازنة العامة تحمل إعانة العجز فى هذه الجهات، وأنه ولئن كان الأصل هو مبدأ عمومية الميزانية بقاعدتيه المتمثلتين فى عدم تخصيص الإيرادات، وعدم خصم النفقات من الإيرادات، فلا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد، إلا أن المشرع

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع

أجاز ذلك استثناءً بقرار من رئيس الجمهورية في الأحوال الضرورية؛ وهو ما أكده الدستور الحالي بنصه في المادة (١٢٤) على أن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء.

ولما كان ذلك، وكان قرار وزير الصحة والسكان رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤ تضمن نصًا يقضى بأيلولة حصيلة فحوص الأغذية ومياه الشرب التى تجرى بالمعامل المشتركة التابعة لمديريات الشئون الصحية إلى حسابات صناديق تحسين الخدمة بالمعامل، أو إلى صناديق تحسين الخدمة بالمديرية، حال عدم وجود الصناديق المذكورة أولًا، مع تجنيب هذه الحصيلة للصرف منها على المعمل لتوفير احتياجاته من المستلزمات المختلفة وصرف حوافز للعاملين به وفقًا للقواعد المقررة باللائحة الأساسية للمستشفيات والوحدات الطبية التابعة لوحدات الإدارة المحلية الصادرة بقرار وزيرى الإدارة المحلية والصحة والسكان رقم (٢٣٩) لسنة ١٩٩٧، وذلك على الرغم من أن هذه الحصيلة تُعدُّ أحد موارد أوجه نشاط إحدى وحدات الجهاز الإدارى للدولة ويتم تحقيقها باستخدام أصول الوحدة وأموالها ومجهودات العاملين بها، مما يتعين معه كأصل عام أيلولتها إلى الخزانة العامة للدولة، ومن ثم يكون ذلك النص قد خالف مبدأ عمومية الميزانية الذى يقرره القانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٧٣ المشار إليه، لانطوائه على تخصيص لإيرادات تلك الفحوص لمواجهة استخدام محدد، بغير الأداة المقررة قانونًا، مما يتعين معه أيلولة تلك الحصيلة للخزانة العامة للدولة، وعدم جواز إضافتها إلى حسابات تلك الصناديق، تأكيدًا لما سبق أن ارتآه الجهاز المركزى للمحاسبات، وخلصت إليه إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم قانونية إضافة حصيلة فحوص الأغذية ومياه الشرب التى تجرى بالمعامل المشتركة التابعة لمديريات الشئون الصحية إلى حسابات صناديق تحسين الخدمة بالمعامل، أو المديريات، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في ١٥/٩/٢٠١٧

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

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

معتز/

مجلس الدولة
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقسمى الفتوى والتشريع