laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

مجلس الدولة - الجمعية العمومية - قسم المعلومات - قسمي الفتوى والتشريع

رقم التبليغ:	٢٠١٠
بتاريخ:	١٥ / ١١ / ٢٠٢٠

ملف رقم: ٢٠٨١/٤/٨٦

السيدة الأستاذة/ وزير التجارة والصناعة

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٢١٢٧) المؤرخ ٢٠١٩/١٢/٣٠م، بشأن طلب تحديد الجهة المنوط بها توفير البند المالي الذي يمكن من خلاله تنفيذ الحكم الصادر للسيد/ أحمد يحيى محمد عبد الصمد، من العاملين السابقين بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، بأحقيته في مكافأة نهاية الخدمة.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه بجلسة ٢٠١٨/١٢/١٨م، حكمت محكمة القضاء الإداري ببورسعيد في الدعوى رقم ١٦٢٢ لسنة ٥ق، بأحقية السيد/ أحمد يحيى محمد عبد الصمد، في صرف مكافأة نهاية الخدمة المقررة للعاملين بالهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات، ونظرًا لما ورد بمنشور وزارة المالية رقم ٩ لسنة ٢٠١٣ من عدم قانونية صرف أي مبالغ كمكافأة نهاية خدمة للعاملين المُحالين إلى المعاش، وعدم توافر بند مالي لدى الهيئة مُخصص لصرف ما يسمى بمكافأة نهاية الخدمة، فقد خاطبت الهيئة وزارة المالية لتوفير البند المالي الذي يسمح بتنفيذ هذا الحكم، إلا أن الإدارة المركزية لموازنة الهيئات الخدمية طلبت من الإدارة المركزية لحسابات الحكومة دراسة الموضوع وموافاة الهيئة بما ينتهي إليه الرأي، وأرسلت الإدارة المركزية الأخيرة كتابها إلى الهيئة متضمنًا أنه تم الرد على الإدارة المركزية لموازنة الهيئات الخدمية بوزارة المالية بطلب إيجاد آلية لاستحداث بند يمكن من خلاله صرف مكافأة نهاية الخدمة منه حتى يتسنى لمندوب وزارة المالية اتخاذ اللازم وتنفيذ الحكم القضائي الصادر في هذا الشأن، وطلبت متابعة هذا الأمر مع الإدارة المركزية لموازنة الهيئات الخدمية المذكورة، وإزاء قيام الإدارتين المتقدمتين بإلقاء المسئولية على الأخرى، ووجود خلاف بين الهيئة ووزارة المالية حول توفير البند المالي اللازم لتنفيذ الحكم القضائي آنف الذكر، فقد طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية.

مجلس الدولة - الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٦٦٣

laa-eg.com

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٤ من أكتوبر ٢٠٢٠م، الموافق ٢٧ من صفر عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٠١) من قانون الإثبات فى المواد المدنية والتجارية الصادر بالقانون رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٨ تنص على أن: "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلا وسببًا. وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها". كما تبين لها أن المادة (٥٠) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ تنص على أنه: "لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك. كما لا يترتب على الطعن أمام محكمة القضاء الإدارى فى الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية وقف تنفيذها إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك"، وأن المادة (٥٢) منه تنص على أن: "تسري في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه، على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"

كما تبين لها أن الفقرة الأولى من المادة (٣) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة- المستبدلة 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 والهيئات العامة وصناديق التمويل"، وأن المادة (٥) منه تنص على أن: "تُبوب استخدامات الموازنة العامة للدولة وموارداها إلى أبواب تتفق مع المجموعات الرئيسية للتصنيف الاقتصادي، وفقًا لبنود وأنواع وفروع هذه المجموعات، وتُوزع هذه الأبواب والمجموعات وتقسيماتها وفقًا للتصنيف الإداري للجهات والوحدات. وتحدد اللائحة التنفيذية للقانون التقسيمات الفرعية لكل باب من الأبواب"، وأن المادة (٦) منه تنص على أن: "تُقسم استخدامات الموازنة العامة للدولة إلى ما يأتي: أولا: المصروفات: الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين. ... الباب الخامس: المصروفات الأخرى..."، وأن الفقرة الأخيرة من المادة (٨) منه تنص على أنه: "وتتولى موازنة الخزانة العامة تمويل العجز في موازنات الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة، ويؤول إليها فوائض تلك الجهات"، وأن الفقرة الأولى من المادة (١٠) منه تنص على أن: "يجوز لاعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للبلاد أن تدرج في أبواب الاستخدامات بالموازنة العامة للدولة اعتمادات إجمالية لبعض الجهات أو احتياطيات عامة دون التقيد بالتصنيفات الاقتصادية لهذه الأبواب، وذلك لمواجهة الالتزامات الحتمية القومية

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

(٣٩٦٦٣)

laa-eg.com

أو الطارئة أو المصروفات أو الالتزامات التي لم يتسنّ مراعاتها لدى إعداد مشروع الموازنة أو غيرها من الضرورات"، وأن الفقرة الأولى من المادة (١٣) منه تنص على أن: "يصدر وزير المالية كل سنة منشورًا يتضمن القواعد التي تتبعها الجهات عند إعداد مشروع موازنتها، وذلك على ضوء الأهداف المُخططة المطلوب تحقيقها وفقا للسياسة العامة للدولة"، وأن الفقرة الأولى من المادة (١٩) منه تنص على أن: "يحدد الفائض وإعانة العجز لكل من موازنات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات العامة وما في حكمها سنويًا، ويؤول الفائض للخزانة العامة كما تتحمل بإعانة العجز"، وأن المادة (٢٢) منه تنص على أن: "يُعتبر صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة ترخيصًا لكل جهة في حدود اختصاصها باستخدام الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المخصصة من أجلها اعتبارا من أول السنة المالية، وتكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها وتحقيق الأهداف المحددة لها. ويكون للتأشيرات الملحقة بالموازنة العامة للدولة قوة القانون"، وأن المادة (٢٧) منه تنص 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 إلى الجهات المختصة. ويكون تنفيذ الفتاوى التي لها صفة العمومية ويترتب عليها أعباء مالية غير مُدرجة بالموازنة بعد تدبير الاعتماد المالي اللازم".

وأن المادة (الخامسة) من التأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٨/٢٠١٩ تنص على أنه: "على الجهات الداخلة في الموازنة العامة للدولة عدم صرف أو تخصيص أية مبالغ لدعم الموارد المالية لصناديق التأمين الخاصة التكميلية سواء في صورة مباشرة أو في صورة غير مباشرة... ويحظر صرف مكافآت نهاية الخدمة للعاملين على موازنات الجهات المُشار إليها بالفقرة الأولى من هذه المادة".

وأن المادة (١) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المُشار إليه والصادرة بقرار وزير المالية رقم (٧٤٥) لسنة ٢٠٠٥ تنص على أن: "تشمل الموازنة العامة للدولة جميع استخدامات وموارد أوجه نشاط الدولة والتي تتكون منها الموازنات الآتية: (١)... (٢)... (٣) موازنات الهيئات العامة الخدمية, وتضم هيئات الخدمات وتقوم الدولة بتغطية نقص مواردها عن استخداماتها. (٤)..."، وأن المادة (١٠) منه تنص على أن: "يجوز لاعتبارات خاصة تقتضيها المصلحة العامة للبلاد أن تُدرج في أبواب الاستخدامات بالموازنة العامة للدولة اعتمادات إجمالية لبعض الجهات أو احتياطيات عامة دون التقيد بالتصنيفات الاقتصادية لهذه الأبواب،

(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

وذلك لمواجهة الالتزامات الحتمية القومية أو الطارئة أو المصروفات أو الالتزامات التي لم يتسنّ مراعاتها لدى إعداد مشروع الموازنة أو غيرها من الضرورات".

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها من أن الدستور جعل إصدار الأحكام القضائية وتنفيذها باسم الشعب، ولأهمية وضرورة احترامها عُدّ الامتناع عن تنفيذها، أو تعطيل تنفيذها، من جانب الموظفين العموميين المختصين، جريمةً يعاقب عليها القانون، وأن المشرع بموجب قانون الإثبات المشار إليه أضفى على جميع الأحكام القضائية القطعية حجية الأمر المقضى، وحظر قبول دليل يناقض هذه الحجية، وجعل بموجب المادة (٥٢) من قانون مجلس الدولة جميع أحكام محاكم مجلس الدولة– القطعية– تحوز قوة الأمر المقضى التى تعلو على اعتبارات النظام العام، إذ تفرض هذه الأحكام نفسها عنوانًا للحقيقة القضائية، مما يتعين معه احترامها والمبادرة إلى تنفيذها تنفيذًا كاملا غير منقوص على الأساس الذى أقام عليه الحكم قضاءه؛ ولو تم الطعن عليها؛ لأن مثل هذا الطعن لا يعطل تنفيذها ما لم تأمر محكمة الطعن بإلغائها أو بوقف تنفيذها، إعمالا لحكم المادة (٥٠) المشار إليها، وصولا إلى الترضية القضائية التى يبتغيها من يلجأ إلى القضاء.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه القضاء والإفتاء والفقه من أن الجهات الإدارية العامة لا يترخّص لها أن تمتنع عن تنفيذ صحيح أحكام القانون، وما يفرضه من التزامات في مواجهتها، كتنفيذ الأحكام القضائية، بدعوى عدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة للتنفيذ، إذ يتعين عليها أن تصدع لحكم القانون بتنفيذ الحكم القضائي تنفيذًا عينيًا، وأن تسعى إلى توفير الاعتمادات المالية اللازمة لذلك، مُتبعة في ذلك كل السبل القانونية التي رسمها قانون الموازنة العامة للدولة ولائحته التنفيذية، وأنّ القول بغير ذلك يمنح هذه الجهات الولاية نحو تعطيل ما تشاء من أحكام القضاء بالامتناع عن إصدار القرارات اللازمة لتنفيذها بحجة عدم توافر هذه الاعتمادات، وهو ما يخالف صحيح أحكام الدستور والقانون.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم كذلك أن المشرع بقانون الموازنة العامة للدولة قرر شمول هذه الموازنة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التي يقوم بها كل من الجهاز الإداري ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وصناديق التمويل، وفي نطاق العلاقة المالية بين هذه الموازنة العامة وموازنات هذه الجهات التي تدخل فيها، ومنها الهيئات العامة الخدمية، فقد قرر المشرع أن تتولى موازنة الخزانة العامة تمويل العجز في موازنات هذه الجهات، وإعانته، وأن يؤول إليها ما تحققه من فوائض، كما رخص المشرع لكل جهة من هذه الجهات بعد صدور قانون اعتماد الموازنة العامة للدولة، وفي حدود اختصاصها، في استخدام

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢٩٦٦٣

laa-eg.com

الاعتمادات المقررة لها في الأغراض المُخصصة من أجلها اعتبارا من أول السنة المالية، على أن تكون هذه الجهات مسئولة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ موازنتها، وتحقيق الأهداف المحددة لها، وتمشيًا مع ما قد يفرضه الواقع من ظروف غير متوقعة إبان إعداد مشروع الموازنة أو غيرها من الضرورات، فقد أجاز المشرع في المادة (١٠) من هذا القانون إدراج اعتمادات إجمالية لبعض الجهات في أبواب الاستخدامات بالموازنة العامة للدولة أو احتياطيات عامة دون التقيد بالتصنيفات الاقتصادية لهذه الأبواب، وذلك لمواجهة الالتزامات الحتمية القومية أو الطارئة أو المصروفات أو الالتزامات التي لم يتسنّ مراعاتها لدى إعداد مشروع الموازنة أو غيرها من الضرورات، وهو ما يمكّن الجهات والهيئات الإدارية الداخلة في الموازنة العامة للدولة من تنفيذ الالتزامات الحتمية الطارئة التي يفرضها القانون في مواجهتها ولم يتسنّ مراعاتها حال إعداد مشروع موازنتها.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت بمطالعة الأوراق أن محكمة القضاء الإداري (دائرة بورسعيد) حكمت في الدعوى رقم ١٦٢٢ لسنة ٥ق بجلسة ٢٠١٨/١٢/١٨م في مواجهة الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بأحقية أحد العاملين السابقين بها في صرف مكافأة نهاية الخدمة المقررة للعاملين، وإذ لم يُدرج بموازنة هذه الهيئة بندٌ ماليٌ ضمن أبواب الاستخدامات تُخصم عليه هذه المكافأة، نزولا على ما تضمنته المادة الخامسة من التأشيرات العامة للموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٨/٢٠١٩، ومنشورات وزير المالية في هذا الخصوص، بوصفها إحدى الجهات التي تشملها الموازنة العامة للدولة، وإذ لم يتبين من مطالعة الأوراق وقف تنفيذ هذا الحكم القضائي من دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا، أو إلغاؤه من دائرة الموضوع المختصة، فإنه يقع على عاتق الهيئة المتقدمة الالتزام القانوني بتنفيذه وإعمال مقتضاه في الحال، وذلك بصرف مبلغ مكافأة نهاية الخدمة المقضي به، خصمًا على أحد بنود أبواب استخدامات موازنتها مما يتفق تقسيمه وتصنيفه الاقتصادي مع تنفيذ الأحكام القضائية، أو خصمًا على الاعتمادات الإجمالية أو الاحتياطيات العامة غير المُقيدة بهذه التصنيفات الاقتصادية، إن وجدت، أو بطريق التمويل والإعانة من الخزانة العامة إن عجزت موازنتها عن ذلك، باعتبار أن التزامها بتنفيذ هذا الحكم القضائي لا يتعارض في ذاته مع ما قررته تأشيرات الموازنة العامة للدولة أو منشورات وزارة المالية سابقة الذكر، بالنظر إلى أن الحظر الذي تضمنته هذه التأشيرات والمنشورات– بحسب الأصل وأيًا ما كان وجه الرأي في مشروعيتها– يخص إجابة طلبات العاملين بصرف مكافآت نهاية الخدمة بولاية تقديرية مبتدأة من هذه الجهات،

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
٢١٦٦٣

laa-eg.com

لا بما يُفرض عليها بموجب أحكام قضائية نافذة في مواجهتها، ومن ثم فإن صرف الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات لمبلغ مكافأة نهاية الخدمة الذي تضمنه الحكم القضائي في الحالة المعروضة لا يتعارض مع أحكام التأشيرات أو المنشورات آنفة الذكر، ولا يجوز لممثلي وزارة المالية رفض التأشير على أمر الصرف اللازم لذلك.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى التزام الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بتنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ١٦٢٢ لسنة ٥ ق بجلسة ٢٠١٨/١٢/١٨، وأن تأشيرات الموازنة العامة للدولة والمنشورات الصادرة من وزارة المالية في شأن حظر صرف مكافأة نهاية الخدمة للعاملين لدى الجهات التي تشملها، لا تحول دون التزام الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات بتنفيذ الحكم المشار إليه، وذلك على النحو المُبين تفصيلا بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٥ / ١١ / ٢٠٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع

٢١٦٦٣