

قرار رقم 5 لسنة 1991
صادر عن الديوان الخاص بتفسير لقوانين

اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه رقم دى 1-8117، تاريخ 12/6/1990 من اجل تفسير المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وبيان ما اذا كانت المؤسسات المشار اليها في كتاب رئيس ديوان المحاسبة رقم 11-32-1591 تاريخ 26/5/1990م تخضع لرقابة ديوان المحاسبة وفقا لنص المادة الرابعة المشار اليها. وبالرجوع الي كتاب رئيس ديوان المحاسبة المنوه به انفا يتبين ان المؤسسات المقصودة بطلب التفسير هي :-

1- مؤسسة المدن الصناعية.

2- مؤسسة المراكز التجارية.

3- شركة تسويق وتصنيع المنتوجات الزراعية.

وبعد التدقيق ومراجعة النصوص القانونية تبين ان المادة الثالثة من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 بصيغتها المعدلة بالقانون رقم 31 لسنة 1987 حددت المهام المنوطة بديوان المحاسبة في مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات وفي تقديم المشورة للاجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان. ثم جاءت المادة الرابعة منه وبصيغتها المعدلة بالقانون رقم 31 لسنة 1987 المشار اليه وسمت اجهزة الدولة التي تخضع لرقابة الديوان وحددتها بالوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات العامة الرسمية والمجالس البلدية والقروية.

وحيث ان مؤسسة المدن الصناعية التي انشئت بالقانون رقم 59 لسنة 1985 تعتبر مؤسسة عامة غير رسمية بموجب قرار التفسير رقم 17 لسنة 1990 الصادر عن هذا الديوان والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 3733 تاريخ 26/12/1990 .. فان ما ينبنى على ذلك ان هذه المؤسسة ليست من عداد اجهزة الدولة التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة بمقتضى المادة الرابعة من القانون المشار اليه وبالتالي فلا يجوز لديوان المحاسبة ان تشمل رقابته حسابات هذه المؤسسة.

وفيما يتعلق بمؤسسة المراكز التجارية فقد انشئت بالقانون رقم 31 لسنة 1972.

وبالرجوع الى نصوص هذا القانون يتبين انه وان كانت المادة الثالثة منه اعطت المؤسسة شخصية معنوية لها استقلال مالي واداري ويجوز لها ان تقاضي وتقاضي وان تنيب عنها في الاجراءات القضائية النائب العام الذي يمثل الحكومة واعتبرت هذه المؤسسة مرتبطة بوزارة الاقتصاد.. الا ان المادة الخامسة منه اعطت المؤسسة حق الاتجار في كل ما يتصل بالمنتجات الصناعية والزراعية والاشتغال باعمال الوكالة التجارية وباعمال الوكالة في الخدمات.

كما ان المادة السادسة منه حددت للمؤسسة راسمال تسهم به وزارة الاقتصاد واتحاد الغرف التجارية وغرفة صناعة عمان.

والمادة 15 منه اوجبت تنظيم ميزانية المؤسسة على اساس الدرباح والخسائر وتطبيق مبادئ المحاسبة التجارية عليها واناطت مراقبة وتدقيق حساباتها بفاحص حسابات قانوني يعينه مجلس الادارة بموجب الفقرة هـ منها.

والمادة 24 منه حرمت المؤسسة من الامتيازات والاعفاءات التي تتمتع بها المؤسسات الرسمية. يتضح من هذه النصوص المتعلقة بطبيعة اعمال المؤسسة وغاياتها وطريقة اداراتها وما يتعلق بشؤونها المالية ان المؤسسة يغلب عليها الطابع التجاري ولا تتمتع باية امتيازات او اعفاءات كالتي تتمتع بها المؤسسات الرسمية وعلى ذلك فهي تعتبر من المؤسسات العامة غير الرسمية وتخرج من عداد اجهزة الدولة التي تخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

وفيما يتعلق بالشركة الاردنية لتسويق وتصنيع المنتوجات الزراعية فمن حيث انها شركة تجارية مؤسسة وفقا لقانون الشركات ومسجلة لدى مراقب الشركات كشركة مساهمة خصوصية برقم 1825 تاريخ 23/3/1987 حسب الاعلان المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 3477 تاريخ 26/5/1987 م ، فهي من مؤسسات القطاع الخاص التي تخرج بداهة من رقابة ديوان المحاسبة.

هذا ما نقرره بشأن التفسير المطلوب.

قرارا صدر بتاريخ 18 شوال سنة 1411هـ. الموافق 2/5/1991م.

قرار رقم 16 لسنة 1978

صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين

بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ في 23 / 8 / 1978 رقم ن/10025/108/3 اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين في مكتب رئيسه لاجل تفسير نصوص قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وبيان ما يلي :

1. هل ان ديوان المحاسبة يخضع لاحكام الانظمة الصادرة بمقتضى المادة /120 من الدستور ام ان له الحق في استصدار انظمة خاصة تعالج شؤون موظفيه المالية والادارية بالاستناد للمادة/25 من قانون الديوان

2. هل ان حق الديوان في مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها هو حق مطلق يمارسه دونما حاجة الى تكليف من مجلس الوزراء سواء فيما يتعلق بالدوائر والمؤسسات التي تدخل ميزانيتها في الميزانية العامة للحكومة او التي لا تدخل فيها عملاً بالمادة /119 من الدستور ام ان حقه في مراقبة الواردات والنفقات فيما يختص بالدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في الموازنة العامة للحكومة هو حق مقيد لا يمارسه الديوان الا بناء على تكليف من مجلس الوزراء حسب نص المادة الرابعة من قانونه الخاص

وبعد الاطلاع على كتاب رئيس ديوان المحاسبة الموجه لرئيس الوزراء بتاريخ 4 / 6 / 1978 وتدقيق النصوص القانونية يتبين :

1. ان المادة الثانية من قانون ديوان المحاسبة المشار اليه تنص على ما يلي (تحول دائرة تدقيق وتحقق الحسابات الى دائرة مستقلة تسمى (ديوان المحاسبة) وتدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة) .
2. ان المادة الثالثة منه تنص على ان يتولى ديوان المحاسبة مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في المواد التالية .
3. ان المادة الرابعة منه تنص على انه يجوز لمجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة مراقبة حسابات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة ... الخ .
4. ان المادة الثامنة منه تنص على ان ديوان المحاسبة يكون مسؤولاً فيما يتعلق بالواردات عن التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد للتثبت من ان تقديرها وتحقيقها قد تم وفقاً للقوانين والانظمة ... الخ .

5. ان المادة التاسعة من ه تنص على ان ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن التدقيق في النفقات للتثبت من ان صرفها كان للاغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف قد تم وفقاً للقوانين والانظمة .

6. ان المادة /25 منه تنص " على ان لمجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس ديوان المحاسبة ان يضع الانظمة اللازمة لتنفيذ احكام هذا القانون .

ومن هذه النصوص يتضح فيما يتعلق بالنقطة الاولى ان ديوان المحاسبة يعتبر دائرة رسمية من دوائر الحكومة وان موظفيه يتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة حسب نظام تشكيلات الوزارات والدوائر الحكومية الصادر بمقتضى قانون الميزانية العامة .

ولهذا فان احكام نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966 نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966 تسري على موظفي الديوان سواء من حيث شؤونهم المالية او الادارية وذلك عملاً بنص (المادة الثانية) من هذا النظام التي تنص على ما يلي (تسري احكام هذا النظام على :

ا. جميع الموظفين المدنيين العاملين في خدمة الدولة ويتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة حسب نظام تشكيل الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة .

الا انه لما كانت المادة /120 من الدستور قد اناطت بمجلس الوزراء صلاحية وضع الانظمة المتعلقة بشؤون الموظفين المالية والادارية فانه يجوز لمجلس الوزراء اذا شاء ان يضع نظاماً خاصاً لموظفي الديوان استناداً لهذه المادة وليس بالاستناد الى المادة /25 من قانون ديوان المحاسبة .

اما فيما يتعلق بالنقطة الثانية فان ما يستفاد من نص المواد 3 و 4 و 8 و 9 من قانون المحاسبة ان حق الديوان في مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها هو حق مستمد من القانون دونما حاجة لتكليف من مجلس الوزراء او من اية جهة اخرى باستثناء واردات ونفقات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة فان الديوان في هذه الحالة لا يملك حق مراقبتها الا بتكليف من مجلس الوزراء تطبيقاً لصراحة المادة الرابعة من القانون المذكور .

اما ما ورد في المادة /119 من الدستور من ان ديوان المحاسبة يشكل بقانون لمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها فان الديوان الخاص بتفسير القوانين لا يملك الصلاحية لتفسير نص هذه المادة وانما الذي يملك ذلك هو المجلس العالي المبحوث عنه في المادة 57 من الدستور وذلك عملاً بالمادة 122 منه .

هذا ما نقرره في تفسير النصوص المطلوب تفسيرها .

صدر في 28 / 9 / 1968

| | | | | |
|----------------|---------------|--------------|------------------|----------------|
| رئيس الديوان | عضو | عضو | عضو | عضو |
| الخاص بتفسير | الرئيس الثاني | عضو محكمة | رئيس ديوان | مندوب المحاسبة |
| القوانين | لمكمة التمييز | التمييز | التشريع في رئاسة | أحمد الحياي |
| الرئيس الأول | نجيب الرشدان | فواز الروسان | الوزراء | (مخالف) |
| لمحكمة التمييز | | | عيسى طماش | |
| موسى الساكت | | | | |

المخالفة

اني اخالف الاكثريّة المحترمة فيما ذهبت اليه من تفسير السؤاليين .
السؤال الاول : ايضع ديوان المحاسبة للانظمة الصادرة بموجب المادة (120) من الدستور ، ام ان له الحق
في استصدار انظمة مالية وادارية تعالج اوضاعه المالية وشؤون موظفيه بالاستناد لاحكام
المادتين (7) و(25) من قانونه
ذلك ان المادة (7) من قانون ديوان المحاسبة تنص على ما يلي :
(تكون لرئيس ديوان المحاسبة صلاحيات الوزير في تنظيم الديوان وادارة اعماله ومراقبة نفاق
مخصصاته وفي تعيين الموظفين وترفيعهم ونقلهم واحالتهم على التقاعد ومنحهم الاجازات واتخاذ
الاجراءات التأديبية معهم وفيما يتعلق بتطبيق نظام الانتقال والسفر عليهم) .
بينما تقوم المادة (25) من القانون :
لمجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس ديوان المحاسبة ان يضع الانظمة اللازمة لتنفيذ احكام هذا القانون
لذلك ارى :
اولا : ان تنظيم الديوان وادارة اعماله ، وتعيين الموظفين وترفيعهم ونقلهم وكل ما يتعلق بشؤونهم
الوظيفية
الواردة في المادة (7) تحتاج الى نظام يضع القواعد وينظم الاحكام لتنفيذ هذه الصلاحيات التي منحها
القانون لرئيس ديوان المحاسبة .
ثانيا : وبما ان لديوان المحاسبة صلاحية الوزير في مراقبة انفاق مخصصاته ، فان هذا الحكم ايضا يحتاج
الى
نظام مالي لوضع القواعد الضرورة واللازمة لتنفيذ كيفية الانفاق من مخصصاته .
واما حكم المادة (120) من الدستور فهي تنص على ما يلي :
التقسيمات الادارية في المملكة الاردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها واسماؤها ومنهاج
ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وصدور صلاحياتهم تعيين بانظمة يصدرها
مجلس الوزراء بموافقة الملك .
وهذا يعني ان تشكيلات دوائر الحكومة فقط أي الدوائر التي يشرف على ادارتها مباشرة مجلس الوزراء
(الحكومة) بموجب المادة (45) من الدستور هي الدوائر المعنية في المادة (120) من هذا الدستور .
اما نص المادة (45) من الدستور فكما يلي :
يتولى مجلس الوزراء مسؤولية ادارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية ، باستثناء ما قد عهد او يعهد
به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور

وبما ان ديوان المحاسبة مستثنى من حكم هذه المادة من مسؤولية مجلس الوزراء المباشرة بادره شؤونه ، باعتباره مشكلا بقانون خاص نصت عليه المادة (119) من الدستور التي جاء فيها :
(يشكل بقانون ديوان محاسبة ...)

فانه ديوان المحاسبة مؤسسة مستقلة يدير شؤونها رئيسها بعيدا عن مسؤولية ادارة مجلس الوزراء ، ولكن بموجب انظمة ادارية ومالية تصدر عن مجلس الوزراء بتنسيب من رئيس الديوان وذلك تنفيذاً لاحكام قانونه .

فاذا اضفنا الى كل ما تقدم ما جاء صراحة في المادة (2) من قانون ديوان المحاسبة التي تقول (تحول دائرة تدقيق وتحقيق الحسابات الى دائرة مستقلة تسمى ديوان المحاسبة) فاننا نتبين بوضوح استقلالية الديوان ، الذي يدير رئيسه شؤونه الادارية والمالية بموجب قانونه وانظمتها الصادرة تنفيذاً لاحكام هذا القانون ، وبعيدا عن انظمة دوائر الحكومة .
اما السؤال الثاني فهو :

هل يتولى ديوان المحاسبة مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها حكما حسب النص الوارد في المادة (3) من قانونه فحسب ثم يجوز له مراقبة واردات الدوائر والمؤسسات الرسمية الاخرى التي لا تدخل ميزانياتها في ميزانية الحكومة العامة باجازة من مجلس الوزراء عملا باحكام المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة ام ان له الحق في مراقبة واردات ونفقات الدوائر الحكومية والمؤسسات الاخرى دون اجازة مسبقة من مجلس الوزراء ولو لم ينص صراحة في قوانين تلك المؤسسات على مراقبة حساباتها من قبل ديوان المحاسبة وذلك سندا لاحكام المادة (119) من الدستور .

وأما الإجابة على هذا السؤال تكمن في إعادة قراءة النص الوارد في المادة (119) من الدستور ، (يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها ...) حيث جاءت عبارة إيراد الدولة ونفقاتها مطلقة دون قيود . كما يكمن الجواب في النص الوارد في المادتين (3 ، 4) من قانون ديوان المحاسبة على التوالي (يتولى ديوان المحاسبة مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها ...) (و) يجوز لمجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة مراقبة حسابات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانياتها في ميزانية الحكومة العامة ...) .

واني ارى ان هناك تناقضا بين النص الوارد في الدستور والنص الوارد في المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة وبما انه من القواعد الفقهية انه اذا اصطدم نص مع نص اخر ، فيجب التوفيق بين النصين بقدر الاستطاعة ، والا وجب تغليب احد النصين على الاخر . اقول بما انه ليس في الاستطاعة التوفيق بين النص الوارد في الدستور والنص الوارد في المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة ، اذن لا بد من تغليب احد النصين على الاخر وبما ان الدستور هو الاقدم فانه لا بد من تغليب الدستور على القانون ،

كما ان الدستور هو اسمى قوانين الدولة وهو ملزم لجميع السلطات بينما القانون يلي الدستور في القوة ويجب ان يصدر مطابقا له ، واذا ما صدر مخالفا له فيكون غير دستوري .
وبما ان الدستور اعطى ديوان المحاسبة صلاحية مراقبة ايراد الدولة ونفقاتها اطلاقا ، بينما حصر القانون هذه الرقابة على واردات الحكومة ونفقاتها ، وجعل لمجلس الوزراء جواز تكليف الديوان بمراقبة حسابات الدوائر والمؤسسات التي تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة ، فاذا كانت كلمة الحكومة تعني الدولة فليس لمجلس الوزراء خيار في منح ديوان المحاسبة صلاحية الرقابة على واردات المؤسسات العامة ، واذا كان لكلمة الحكومة معنى غير معنى الدولة فان ذلك يعتبر تناقضا مع الدستور ، ويعتبر القانون في هذا النص غير دستوري .

فكيف يتسنى لمجلس الوزراء استنادا الى المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة ، ان يكلف الديوان مراقبة حسابات الجامعة الاردنية من جهة ويجد من غير الضروري من جهة اخرى مراقبة حسابات جامعة اليرموك علما بان هاتين المؤسستين هما من مؤسسات الدولة ، ولا تدخل ميزانيتهما ميزانية الحكومة العامة مع ان الدستور اوجب مراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها .

هذا وانني الفت النظر الى ان نص المادة (3) من قانون ديوان المحاسبة غير واضح ومعيب حيث استعمل كلمة

(الحكومة) بدلا من (الدولة) الواردة في الدستور ، وبهذا اخفيت ارادة المشرع الحقيقية من وراء استعمال هذا النص المعيب .

كما ان المادة (4) من هذا القانون الذي منح مجلس الوزراء وجواز تكليف ديوان المحاسبة مراقبة حسابات المؤسسات مخالف للدستور ويفتقر الى الحكمة اذ لا يعقل ان تراقب حسابات مؤسسة وتهمل رقابة مؤسسة اخرى مماثلة كما سبق ان اوضحت ، لذلك فان النص غير الواضح لغموضه او لنقص فيه هو النص الوارد في قانون ديوان المحاسبة والذي يحتاج الى تفسير لكل ما تقدم فاني ارى ان من صلاحيات الديوان الخاص بتفسير القوانين ان يفسر ما شاب من مواد قانون ديوان المحاسبة من غموض .

عضو ديوان المحاسبة

احمد الحيارى

قرار رقم 19 لسنة 1974

صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين

- بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ 8 / 9 / 1974 رقم 11 / 59 / 11210 اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين لاجل تفسير نصوص قانون ديوان المحاسبة رقم 28 / 1952 وبيان ما اذا كان ديوان المحاسبة يملك الصلاحية لبسط رقابته المسبقة في المعاملات المتعلقة بالنفقات ام ان صلاحيته في هذا المجال تنحصر بالمراقبة اللاحقة .
- وبعد الاطلاع على كتاب وزير المالية الموجه لرئيس الوزراء بتاريخ 14 / 5 / 1974 وكتابه الثاني المؤرخ 21 / 8 / 1974 وكتاب رئيس ديوان المحاسبة المؤرخ 26 / 8 / 1974 وتدقيق النصوص القانونية يتبين :
1. ان المادة الثالثة من القانون المطلوب تفسيره على ما يلي (يتولى ديوان المحاسبة مراقبة واردات الحكومة ونفقاتها وحساب الامانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات على الوجه المبين في المواد التالية :
 2. ان المادة الثامنة تنص على ما يلي (يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالواردات مسؤولا عن :
أ . التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من ان تقديرها وتحقيقها قد تم وفقا للقوانين والانظمة المعمول بها .
ب. التدقيق في معاملات بيع الاراضي والعقارات الاميرية وتفويضها وتأخيرها .
ج. التدقيق في تحصيلات الواردات على اختلاف انواعها للتثبت من ان التحصيل قد جرى في اوقاته المعينة وفاقا للقوانين والانظمة المتعلقة بها ومن ان قانون جباية الاموال الاميرية قد جرى تطبيقه ... الخ.
 - د. التدقيق في معاملات شطب الواردات والاعفاء منها للتثبت من عدم اجراء شطب او اعفاء في غير الحالات والاصول المنصوص عليها في القوانين والانظمة المعمول بها) .
 3. ان المادة التاسعة منه تنص على ما يلي (يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤولا عن :
أ . التدقيق في النفقات للتثبت من صرفها للاغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف قد تم وفاقا للقوانين والانظمة .
ب. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تايدا للصرف من صحتها ومن مطابقة قيامها لما هو مثبت بالقيود .
ج. د الخ .
 4. ان المادة (12) تنص على ما يلي (لرئيس ديوان المحاسبة او أي موظف مفوض من قبله ان يدقق في أي مستند او سجل او اوراق اخرى مما لم يرد ذكره في المواد السابقة اذا هو راى لزوما لذلك وان يطلع على المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من ادوارها سواء في ذلك ما يتعلق

منها بالواردات او النفقات وله حق الاتصال المباشر بالموظفين الموكول اليهم امر هذه الحسابات ومراسلتهم .

5. ان المادة (16) تنص على ما يلي (على جميع الموظفين الذين يوجه الديوان اليهم استيضاحا او ملاحظة ان يجيبوا عنها دون ابطاء).

6. ان المادة (22) تنص على انه (اذا وقع خلاف في الراي بين الديوان واحدى الوزارات او الدوائر يعرض موضوع الخلاف على مجلس الوزراء للفصل فيه).

7. ان المادة (24) تنص على انه (يحق لرئيس ديوان المحاسبة بموافقة رئيس الوزراء ان يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف) .

ومن استقراء هذه النصوص يتضح ان واضع القانون فيما يتعلق بالنفقات قرر لديوان المحاسبة نوعين من المراقبة :

النوع الاول : المراقبة المنصوص عليها في المادة (24) التي اناطت برئيس ديوان المحاسبة بموافقة رئيس الوزراء ان يقرر التدقيق في النفقات قبل الصرف .

النوع الثاني : المراقبة الشاملة المنصوص عليها في المادة (12) .

اما المراقبة من النوع الاول فان من مقتضاها ان اوراق الصرف من النفقات يجب اولاً ان تجيزها الجهة المختصة في الوزارة او المصلحة ذات الشأن ثم بعد ذلك يجيزها موظف ديوان المحاسبة قبل انفاذها وهي لهذا لا تخرج عن كونها مشاركة فعلية من الديوان للادارة في سلطة اجازة معاملة الصرف اجازة سابقة .

اما المراقبة من النوع الثاني فهي شاملة لكافة انواع المعاملات الحسابية والمالية سواء اكانت متعلقة بالنفقات او الواردات وسواء اكانت في مرحلة التنظيم او انها انجزت كما هو ظاهر من عبارة (وان يطلع على جميع المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في أي دور من ادوارها) الواردة في المادة (12) المشار اليها وهي لذلك تشمل المراقبة السابقة والمراقبة اللاحقة معا ومن مقتضى هذا النوع من المراقبة ان جهاز الادارة يبقى في ظلها محتفظا في استقلاله في اصدار قراراته وانجاز معاملاته دونما حاجة لاجازة الديوان وكل ما يمكن للديوان ان يفعله هو التنبيه الى اية مخالفة حتى اذا صادف هذا التنبيه قبولا صححت العاملة والا كان الامر خلافا يعرض على مجلس الوزراء للفصل فيه عملا بالمادة (22) من نفس القانون .

وعليه نقرر ان ديوان المحاسبة يملك الصلاحية لمراقبة المعاملات المتعلقة في أي دور من ادوارها سواء اكانت قد تمت او لم تتم وذلك على الوجه المتقدم ذكره .

صدر بتاريخ 28 / 10 / 1974 .

رئيس الديوان
الخاص بتفسير
القوانين
الرئيس الأول
لمحكمة التمييز
موسى الساكت

عضو
الرئيس الثاني
لمحكمة التمييز
بشير الشريقي

عضو
عضو محكمة
التمييز
عبد الرحيم الواكد

عضو
المستشار
الحقوقي لرئاسة
الوزراء
شكري المهدي

عضو
مندوب ديوان
المحاسبة
وكيل ديوان
المحاسبة
مولود عبد القادر

قرار رقم 25 لسنة 1970

صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين

بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ 1970 / 7 / 27 رقم 65 / 3 / 6916 اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين لاجل تفسير المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 / 1952 وبيان ما اذا كانت الشركات المساهمة العامة ذات الامتياز التي تساهم الحكومة في راسمالها تدخل في مفهوم المؤسسات المنصوص عليها في المادة الرابعة المشار اليها ام لا وبعد الاطلاع على كتابي رئيس ديوان المحاسبة الموجهين لرئيس الوزراء بتاريخ 1970 / 7 / 7 و 1970 / 7 / 20 و 1970 وكتاب رئيس الوزراء الموجه لرئيس ديوان المحاسبة بتاريخ 1970 / 7 / 12 وتدقيق النصوص القانونية يتبين ان المادة الرابعة المطلوب تفسيرها تنص على ما يلي (يجوز لمجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة مراقبة حسابات الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة مقابل اجور يعين مقدارها المجلس المذكور وله ايضا ان يعفي منها كلياً او جزئياً وفي تلك الحالة تخضع هذه الدوائر والمؤسسات لاحكام هذا القانون) . ويستفاد من عبارة (الدوائر والمؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة) الواردة في هذا النص ان المؤسسات المقصودة فيه هي المؤسسات العامة الرسمية التي لها موازنة مستقلة عن موازنة الدولة العامة سواء فيما يتعلق بايراداتها او مصروفاتها . وحيث ان هذه المؤسسات طبقا للقواعد العامة تخضع للوصاية الادارية لكي تتأكد الادارة العامة من عدم خروج المؤسسة على قانون انشائها فقط اناط واضع القانون بمجلس الوزراء صلاحية تكليف ديوان المحاسبة بمراقبة حساباتها تحقيقا لهذه الغاية عملا بالمادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة . اما الشركات المساهمة العامة ذات الامتياز التي تساهم الحكومة في راسمالها فانها لا تدخل في مفهوم المؤسسات المشار اليها وبالتالي لا تخضع لاحكام المادة الرابعة سالفة الذكر . هذا ما نقرره بالاكثرية في تفسير النص المطلوب تفسيره .
صدر 1 / 11 / 1970

| عضو | عضو | المستشار | عضو |
|----------------------|---------------|------------------------|---------------------|
| مندوب ديوان المحاسبة | عضو محكمة | الحقوقي لرئاسة الوزراء | رئيس ديوان المحاسبة |
| وكيل الديوان | التميز الثاني | شكري المهدي | علي مسمار |
| عسكر الناصر | بشير الشريقي | (مخالف) | موسى الساكت |

قرار مخالفة

1. كثيرا ما يكون الخط الفاصل ما بين التفسير والتشريع باهتا غير واضح المعالم وعلى ذلك فان من واجب
- المفسر ان يحرص على ان تقتصر مهمته على استبيان قصد الشارع واحترام رغبته بالصيغة التي عبر عنها فيها في النص المطلوب تفسيره دون ان يتعدى ذلك الى ما قد يعتبره المفسر افضل واجدى عند التطبيق ، اذ انه بذلك يكون قد تخطى حد التفسير ودخل في التشريع .
2. ومن القواعد الاساسية لتفسير النصوص القانونية حسبما نصت عليه المادة (64) من المجلة بان المطلق يجرى على اطلاقه اذا لم يقم دليل التقييد نصا او دلالة . والمادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبة اجازت لمجلس الوزراء تكليف ديوان المحاسبة مراقبة حسابات المؤسسات التي لا تدخل ميزانيتها في ميزانية الحكومة العامة. دون أي تقييد او تخصيص اخر .
3. ويبين بالرجوع للقاموس ان المعنى اللغوي لكلمة (مؤسسة) وهو المعنى الاصلي المعتمد الذي لم يرد في

القانون او العرف ما يقيدده اما بالنص او الدلالة بانها جمعية او معهد او شركة اسست لغاية علمية او خيرية او اقتصادية . ومما لا شك فيه ان هذا التحديد ينطبق على الشركات العامة وخاصة تلك التي تتمتع بامتياز منح لها بمقتضى المادة (117) من الدستور والتي تساهم الدولة براس مالها . وفي ضوء ذلك ارى ان المادة (4) من قانون ديوان المحاسبة قد اجازت لمجلس الوزراء ان يكلف ديوان المحاسبة بمراقبة حسابات الشركات العمومية التي تعمل بموجب امتياز ، بالاستناد الى العلة عينها التي اشارت اليها الاكثريّة الموقرة ، في قرارها .

1970 /11 /1

المستشار الحقوقي لرئاسة الوزراء

شكري المهدي

قرار رقم 9 لسنة 1957

صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين

بناء على طلب رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ 7 / 3 / 1957 رقم 3 / 14 / 1871 اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين لاجل تفسير احكام قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وبيان مدى اختصاص ديوان المحاسبة في مراجعة القرارات الصادرة بتعيين الموظفين للتحقق من مطابقتها لاحكام القوانين والانظمة .

وبعد الاطلاع على المخابرات المتعلقة بتنازع الاختصاص بين ديوان المحاسبة وديوان الموظفين في هذه الجهة وتدقيق النصوص القانونية تبين لنا :

1. ان المادة التاسعة من قانون ديوان المحاسبة نصت على ان يكون ديوان المحاسبة فيما يتعلق بالنفقات مسؤولاً عن التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للاغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف قد تم وفقت للقوانين والانظمة .. الخ .
2. ان المادة 12 منه نصت على ان لرئيس ديوان المحاسبة او اي موظف مفوض من قبله ان يدقق في اي مستند او سجل او اوراق اخرى مما لم يرد ذكره في المواد السابقة اذا هو راى لزوماً لذلك وان يطلع على المعاملات الحسابية والمالية في جميع الدوائر في اي دور من ادوارها سواء في ذلك ما يتعلق منها بالواردات او النفقات .. الخ .
3. ان المادة 13 منه اناطت برئيس ديوان المحاسبة حق التثبيت من ان القوانين والانظمة والتعليمات المتعلقة بالامور المالية والحسابات معمول بها بدقة وان يلفت النظر الى اي تقصير او خطأ في تطبيقها.
4. ان المادة 14 منه جعلت لرئيس ديوان المحاسبة الحق في ان يطلع على جميع التقارير المتعلقة في المخالفات التي لها مساس بالامور المالية وان يطلب تزويده بكل ما يريد الاطلاع عليه من معلومات وايضاحات من جميع دوائر الحكومة مما له مساس باعمال دائرته.
5. ان الفقرة الثالثة من المادة الثامنة المعدلة من قانون ديوان الموظفين نصت على انه عندما تشغر وظيفة في احدى دوائر الحكومة يترتب على الوزير المختص اذا راى ضرورة لاملء الوظيفة ان يطلب الى لجنة انتقاء الموظفين بواسطة رئيسها ان ترشح لها شخصاً او اكثر ممن ترى فيهم الكفاءة واللياقة لملء تلك الوظيفة مراعية في ذلك القواعد المرسومة في انظمة الموظفين وعلى اللجنة ان تقدم تنسيباً مفصلاً الى الوزير المختص لاقرار تعيين الشخص الذي يختاره من المرشحين لملء الوظيفة الشاغرة ان كانت من الصنف الثاني ويرفع تنسيب اللجنة الى مجلس الوزراء ليقرر تعيين من يختاره من المرشحين للوظيفة الشاغرة ان كانت من الصنف الاول على ان يقترن التعيين في هذه الحالة بالارادة الملكية .ومن هذه النصوص يتضح ان لديوان المحاسبة بحكم قانون انشائه سلطة مراجعة القرارات الخاصة بالتعيين في الوظائف العامة في سبيل التحقق من مطابقتها للقوانين والانظمة من الناحية المالية حتى اذا

ترأى له عند فحصه لهذه القرارات انها مشوبة من اية ناحية بعيب من شأنه المساس بالامور المالية ان ينه اليها وان يلفت النظر الى اي تقصير او خطأ في تطبيق تلك القوانين والانظمة من هذه الجهة كما لو ظهر له ان السلطة التي اصدرت قرار التعيين لم تكن مختصة او انها لم تكن مشكلة تشكيلاً قانونياً او لم تراعى القواعد الدلزامية المرسومة في انظمة الموظفين .
هذا ما نقرره في تفسير الاحكام القانونية المطلوب تفسيرها .
صدر في 15 / 5 / 1957

| عضو | | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--|--|
| عضو | عضو | المستشار | عضو | عضو |
| رئيس الديوان الخاص علي مسمار | عضو محكمة التمييز موسى الساكت | عضو محكمة التمييز الياس خوري | الحقوقي لرئاسة الوزراء شكري مهتدى (مخالف) | مندوب رئاسة الوزراء محمد علي رضا |

والمخالفة مرفقة

قرار المخالفة

ليست المسالة المعروضة للتفسير كما اراها مسالة تحديد اختصاص ديوان المحاسبة من جانب واحد بقدر ما هي مسالة تضارب في الاختصاص ما بين ديوان المحاسبة من جهة وديوان الموظفين من الجهة الاخرى وايجاد الحد الفاصل ما بين الاختصاصين .
فلكل من الديوانين بمقتضى قانون انشائه صلاحيات معينة واضحة لا يعيننا في الصدد الذي نحن فيه الا ما تداخل وتشابك منها .
فديوان المحاسبة مسؤول من جهة عن التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للاغراض التي خصصت لها ومن ان الصرف قد تم وفاقا للقوانين والانظمة على ما جاء في المادة (9) من قانونه رقم 28 لسنة 1952 .

وديوان الموظفين مسؤول من الجهة الاخرى عن الاشراف على تنفيذ انظمة الموظفين على ما جاء في المادة 5- من قانونه رقم 11 لسنة 1955 .

ومن هنا نشا نوع من تنازع الاختصاص بين ديوان المحاسبة وديوان الموظفين في مدى اختصاص ديوان المحاسبة في مراجعة القرارات الصادرة بتعيين الموظفين او ترفيعهم للتحقق من مطابقتها لاحكام القوانين والانظمة المعمول بها في هذا الخصوص .

وقد نشا هذا الخلاف بعينه في مصر وطب الى مجلس الدولة ان يفتي فيه فبحث قسم الراي مجتمعاً بمجلس الدولة هذا الموضوع بجلسة 15 / 6 / 1954 وراى (انه ليس لديوان المحاسبة سلطة مراجعة

القرارات الخاصة بالتعيين في الوظائف او بالترفيه الا في سبيل التحقق من مطابقتها للاوضاع المالية والحسابية والقواعد التي تحكم تنفيذ الميزانية على ان هذا لا يحول دول القول بانه اذا تراىء لديوان المحاسبة عند فحصه لتلك القرارات انها مشوبة من اية ناحية اخرى فيكون له ان ينبه ديوان الموظفين الى هذه العيب لتكون تحت نظره عند مباشرته السلطات المخولة له في الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بشؤون الموظفين) . (راجع ما جاء في الصفحة (162) من كتاب ديوان الموظفين الصادر عن المطبعة الاميرية بالقاهرة سنة 1957) .

والذي اراه مع الاحترام ان مجلس الدولة المصري قد عالج المسالة التي نحن بصدها من زاويتها الصحيحة وانه قد توصل في راىي المتواضع الى الحل الصحيح فيها ، وعليه فانني اقرر الاخذ بوجهة نظره في التفسير المطلوب .

صدر بتاريخ 15 / 5 / 1957

العضو المخالف

المستشار الحقوقي لرئاسة الوزراء

شكري المهدي

قرار رقم 16 لسنة 1956

صادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين

بناء على طلب دولة رئيس الوزراء بكتابه المؤرخ 1956 / 7 / 25 رقم 342 / 1 / 4773 اجتمع الديوان الخاص بتفسير القوانين لاجل تفسير نص الفقرة 1 من المادة الثامنة من قانون ديوان المحاسبة رقم 28 لسنة 1952 وبيان ما اذا كانت هذه الفقرة تجيز لرئيس ديوان المحاسبة ان يطلب الى وزير المالية او من ينيبه عنه استعمال صلاحيته بمقتضى المادة 50 من قانون ضريبة الدخل رقم 12 لسنة 1954 في ان يجري او يوعز باجراء تحقيقات جديدة بشأن اية اجراءات اتخذها مامور التقدير بموجب هذا القانون ام لا . وبعد الاطلاع على الاستيضاح الموجه من رئيس ديوان المحاسبة الى دائرة ضريبة الدخل بتاريخ 3 / 11 / 1955 وعلى كتابه الموجه لوزير المالية بتاريخ 11 / 12 / 1955 وعلى كتاب مدير ضريبة الدخل الموجه لوزير المالية بتاريخ 5 / 2 / 1956 وكتاب وزير المالية المرفوع لدولة رئيس الوزراء بتاريخ 22 / 7 / 1956 وعلى قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 2 / 4 / 1956 رقم 318 وتدقيق النصوص القانونية تبين لنا :

1. ان الفقرة 1 من المادة 8 من قانون ديوان المحاسبة تنص على ان ديوان المحاسبة يكون فيما يتعلق بالواردات مسؤولاً عن التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من ان تقديرها وتحقيقتها قد تما وفقاً للقوانين والانظمة المعمول بهما .

2. ان المادة 50 من قانون ضريبة الدخل تنص على انه يجوز لوزير المالية او من ينيبه عنه خلال سنة التقدير او خلال سنتين بعد انتهائها ان يطلب الضبط المتعلق باية اجراءات اتخذها مامور التقدير بموجب هذا القانون وان يجري او ان يوعز باجراء التحقيقات التي يستصوب اجراءها وان يصدر الاوامر التي يستصوبها بشأن تلك الاجراءات ... الخ .

ومن هذا النص الاخير يتضح ان صلاحية وزير المالية او من ينيبه عنه في طلب الضبط المتعلق باية اجراءات اتخذها مامور التقدير بموجب هذا القانون واجراء تحقيقات جديدة بشأنها هي صلاحية مطلقة له ان يقوم بها من تلقاء نفسه بناء على معلومات استقاها هو بالذات او بالاستناد الى اي معلومات احيط بها علماً من اي مصدر اخر وحيث ان رئيس ديوان المحاسبة بمقتضى الفقرة المطلوب تفسيرها مسؤول عن التدقيق في تحقيقات الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة للتثبت من ان تقديرها وتحقيقتها قد تما وفقاً للقوانين والانظمة المعمول بها فان من واجبه اذا ما راى ان هنالك اجحافاً بحقوق الخزينة ناشئاً عن اية اجراءات اتخذها مامور التقدير بموجب قانون ضريبة الدخل ان يلفت نظر وزير المالية الى ذلك الاجحاف ليستعمل الوزير صلاحيته المنصوص عليها في المادة 50 المشار اليها اذا ما وجد اسباباً تبرر ذلك وهذا الاجراء من رئيس ديوان المحاسبة لا يعتبر تدخلاً في قناعة مامور التقدير .

هذا ما نقرره في تفسير الفقرة 1 من المادة 8 المطلوب تفسيرها .

صدر في 4 / 9 / 1956