بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ :	٣٢٨
بتاريخ :	٢٠١٢/٤/٢٨

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٥٨ / ١ / ٢٣٦

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية

تحية طيبة وبعد،،،

فقد اطلعنا على كتاب السيد/ وكيل أول وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية لشئون مكتب سيادتكم رقم "٦٩٠" المؤرخ ١٩ مايو سنه ٢٠١١م الوارد لإدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية بشأن طلب إبداء الرأي القانوني في كيفية توزيع الفائض المتحقق عن ميزانيتي الإتحاد التعاوني الإسكاني المركزي في ٣٠ يونيو سنه ٢٠٠٩م و٣٠ يونيو سنه ٢٠١٠م.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الميزانية المعدلة للإتحاد في ٣٠ يونيو سنه ٢٠١٠م تضمن ملحوظة بشأن عدم قيام الإتحاد بإجراء التوزيعات للفائض المحقق سنوياً، بما يتعارض وأحكام المادة (٤٣) من النظام الداخلي للإتحاد والتوجيه بالالتزام بما ورد بالنظام الداخلي للإتحاد، وأن الجمعية العمومية السنوية للإتحاد المعقودة بتاريخ ٢٠١١/٤/٩م صدقت على ميزانيتي الإتحاد والحسابات الختامية عن السنتين الماليتين المنتهيتين بتاريخي ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩م و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠م، وصرف ١٠% و٥ % من فائض هاتين الميزانيتين لأعضاء مجلس إدارة الإتحاد والعاملين بالإتحاد على التوالي، وذلك بعد أن عرض مجلس إدارة الإتحاد على الجمعية العمومية مقترحه بأن تكون نسب التوزيع ١٥% و٥% على الترتيب السابق، وذلك في ضوء أن قانون التعاون الإسكاني والنظام الداخلي للإتحاد لم يتضمنا أية نصوص لطريقة أو نظام التوزيع.

وقد قامت إدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية برفع تقرير بالموضوع إلى اللجنة الثانية التي رفعته إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لأهميته.

ونفيد أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٤ من ربيع الثاني سنه ١٤٣٣ هـ الموافق ٧ من مارس سنه ٢٠١٢م، فتبين لها أن المادة (١٠) من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١م تنص على أن "وحدات التعاون الإسكاني هي:

(أ) الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان.

(ب) الجمعيات التعاونية المشتركة للبناء والإسكان.

(ج) الجمعيات التعاونية الاتحادية للبناء والإسكان.

(د) الإتحاد التعاوني الاسكاني المركزي".

وتنص المادة (١٥) على أن "تسرى على الجمعيات المشتركة والاتحادية والإتحاد التعاوني المركزي في غير ما ورد في شأنه نص خاص في هذا القانون الأحكام الخاصة بالجمعيات التعاونية للبناء والإسكان ويشمل ذلك الإعفاءات والمزايا المقررة بهذا القانون".

وتنص المادة (٥٢) على أنه "بعد استنزال جميع المصروفات والاستهلاكات والمخصصات والأعباء التي تلتزم بها الجمعية قانوناً خلال السنة المالية المنتهية يوزع الفائض من الإيرادات على الوجه الآتي:

(أ) ١٥% لتكوين الاحتياطي القانوني.

(ب) ٥ % لحساب الخدمات العامة التي يؤديها الإتحاد التعاوني المركزي.

(ج) ١٠ % لحساب الخدمات التي تؤديها الجمعية في منطقة عملها.

(د) ١٥ % كحد أقصى لمكافآت أعضاء مجلس الإدارة.

(هـ) ٥ % كحد أقصى لحصة العاملين في الجمعية.

(و) ٥ % للتدريب التعاوني الذي يؤديه الإتحاد طبقا لخطة يتم وضعها بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة.

(ز) ٥ % تودع في حساب خاص بالإتحاد لاستثمارها وتخصيصها للوفاء بالتزامات الجمعيات المعفاة قبل العاملين بها.

ويخصص الباقي مضافا إليه عائد الودائع وما تبقى بدون توزيع من النسب المشار إليها لإنشاء واستكمال وصيانة الخدمات المشتركة للتجمعات السكنية وتحسين شئون المنطقة".

وتنص المادة (٩٥) من القانون على أن "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يعاقب بالحبس وغرامة لا تزيد على ١٠٠٠ جنيه أو بأحدي هاتين العقوبتين:- ١- ..... ٢- ..... ٥- أعضاء مجالس الإدارة والمديرون بوحدات التعاون الإسكاني إذا أتوا فعلاً من الأفعال الآتية: (أ) تعمد توزيع أي بند من بنود التوزيع على خلاف الحسابات الختامية المصدق عليها من الجمعية العمومية أو طبقاً لحساب ختامي وضع بطريق التدليس ..... (ب) إجراء أية توزيعات أو تصرف في أموال الوحدة أو فائضها بالمخالفة لأحكام هذا القانون أو النظام الداخلي للوحدة أو لوائحها المالية والإدارية. (ج) .....".

واستعرضت الجمعية العمومية نص المادة (١٧) من النظام الداخلي للإتحاد التعاوني الإسكاني المركزي الصادر بقرار وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية رقم ١٤٩ لسنة ١٩٨٧

والتي تنص على أن "يختص مجلس الإدارة بإدارة شئون الإتحاد ويتولى جميع الأعمال التي تخرج عن اختصاص الجمعية العمومية وله في سبيل ذلك إقرار اللوائح المالية والإدارية للسادة المديرين والموظفين اللازمين القائمين بالأعمال الإدارية والفنية والتي يتم للمجلس إقرار تعيينهم".

كما استعرضت الجمعية نص المادة (٤٥) من اللائحة المالية للإتحاد التعاوني الإسكاني المركزي المعتمدة بقرار الجمعية العمومية السنوية للإتحاد المعقودة بتاريخ ٢٠ من نوفمبر سنة ١٩٩٠م والسارية منذ ذلك التاريخ وحتى ٢٥ من ديسمبر سنة ٢٠٠٦م والتي تنص على أن "تعد الإدارة المالية بالإتحاد الحسابات الختامية والميزانية خلال مدة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم عرض الميزانية مع تقرير ملخص عنها في المواعيد القانونية على مجلس الإدارة تمهيداً لعرضها على الجمعيات العمومية وذلك بعد مراجعتها من الجهاز المركزي للمحاسبات والإتحاد العام للتعاونيات".

وتنص المادة (٤٠) من اللائحة المالية للإتحاد التعاوني الإسكاني المركزي المعتمدة بقرار الجمعية العمومية السنوية للإتحاد المنعقدة بتاريخ ٢٦ من ديسمبر سنة ٢٠٠٦م والسارية منذ ذلك التاريخ وحتى ٨ من إبريل سنة ٢٠١١م على أن "تعد الإدارة المالية بالإتحاد الحسابات الختامية والميزانية خلال مدة أقصاها ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم عرض الميزانية مع تقرير ملخص عنها في المواعيد القانونية على مجلس الإدارة تمهيداً لعرضها على الجمعية العمومية وذلك بعد مراجعتها من الجهاز المركزي للمحاسبات والإتحاد العام للتعاونيات".

وتنص المادة (٥٠) من اللائحة المالية للإتحاد التعاوني الإسكاني المركزي المعتمدة بقرار الجمعية العمومية السنوية للإتحاد المعقودة بتاريخ ٩ من إبريل سنة ٢٠١١م والسارية منذ ذلك التاريخ وحتى الآن على أن "تعد الإدارة المالية بالإتحاد الحسابات الختامية والميزانية في مدة أقصاها أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية ويتم عرض الميزانية مع تقرير ملخص عنها في المواعيد القانونية على مجلس الإدارة تمهيداً لعرضها على الجمعية العمومية وذلك بعد مراجعتها من الجهاز المركزي للمحاسبات وتعرض هذه البيانات مشفوعة بالتقرير السنوي وتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات بمقر الإتحاد لمدة ثمانية أيام على الأقل قبل تاريخ انعقاد الجمعية العمومية مع تمكين الأعضاء من الإطلاع عليها حتى يتم التصديق عليها".

وتنص المادة (٥١) من ذات اللائحة على أن "يراعي قبل إعداد الحسابات والقوائم الختامية وعند إعدادها ما يلي:- ١- تحميل السنة المالية بما يخصها من جميع أنواع المصروفات والإيرادات طبقاً لقاعدة الاستحقاق. ٢- فحص حسابات المدينين..... ٣- فحص حسابات الدائنون....٤- التأكد من سلامة جرد الموجودات وتسوية نتائجه ..... ٥- حسابات الإهلاك ..... ٦- تكوين مخصصات كافية لتغطية جميع الالتزامات والمسئوليات والخسائر المحتملة ..... ٧- في حالة تحقيق فائض فإنه يتم إعداد مشروع توزيع للفائض طبقاً لقانون التعاون الإسكاني رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ والنظام الداخلي للإتحاد".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي يعد مختلفاً عن الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان، وأنه ولئن كانت المادة العاشرة من قانون التعاون الإسكاني

بالقانون رقم ١٤ لسنه ١٩٨١م قد عددت وحدات التعاون الإسكاني وذكرت الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي كأحد وحدات التعاون الإسكاني إلا أن هذا الأمر لا يعني أن الجمعية التعاونية والاتحاد التعاوني شئ واحد، بل أن كلا منهما كيان مختلف عن الآخر، سواء من حيث الطبيعة القانونية أو من حيث الغرض المنشود، فإنه من حيث الطبيعة القانونية للجمعية التعاونية فهي تعد منظمة جماهيرية يؤسسها أفراد، بينما الاتحاد التعاوني تعد طبيعته جهة رقابية يتكون من مجموع الوحدات التعاونية على مستوي الجمهورية، كما أنه من حيث الغرض فإن الجمعية التعاونية تهدف إلى توفير المساكن لأعضائها، بينما الاتحاد التعاوني يقوم بمراقبة انتظام حسن سير العمل بالوحدات التعاونية وفحص أعمال الوحدات ومتابعة نشاطها، وهذا الاختلاف بين هذين الكيانين في الطبيعة القانونية والأغراض استلزم بالضرورة إفراد بعض الأحكام الخاصة للاتحاد، كما تنص على ذلك صراحة المادة (١٥) من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنه ١٩٨١م سالفة البيان فيما تضمنته من عبارة "تسرى على الجمعيات المشتركة والاتحادية والإتحاد التعاوني المركزي في غير ما ورد في شأنه نص خاص في هذا القانون الأحكام الخاصة بالجمعيات التعاونية للبناء والإسكان ..... الخ".

كما استظهرت الجمعية العمومية أن نص الفقرة "ب" من البند "٥" من المادة (٩٥) سالفة البيان من قانون التعاون الإسكاني حظرت إجراء أية توزيعات أو تصرف في أموال الوحدة أو فائضها بالمخالفة لأحكام هذا القانون، أو النظام الداخلي للوحدة، أو لوائحها المالية والإدارية، وحيث إن المشرع قد خص مسألة توزيع الفائض للقانون – أسوة بما اتبعه عندما نص على ذلك صراحة كما هو الحال في نص المادة (٥٢) بالنسبة للجمعيات التعاونية – أو للنظام الداخلي في حالة خلو القانون من ثمة نص ينظم توزيع فائض الوحدة كما هو الحال في نص المادة (٤٣) من النظام الداخلي للاتحاد، أو للائحة المالية في حالة خلو القانون والنظام الداخلي للوحدة من ثمة نص صريح ينظم كيفية توزيع فائض الوحدة، فإنه يمتنع لزوماً استعارة الأحكام الخاصة بوحدة تعاونية – كالجمعية التعاونية – وتطبيقها على وحدة أخرى – كالاتحاد – بل يلزم التقيد في جميع الأحوال بالتنظيم الخاص بكل وحدة، وفقاً لما نص عليه القانون، أو النظام الداخلي، أو اللائحة المالية لكل وحدة.

وأنه ترتيباً لما تقدم وأن الثابت للجمعية العمومية من أن قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ قد جاء خلواً من ثمة نص لتنظيم توزيع الفائض في ميزانية الاتحاد، وسكوت النظام الداخلي للاتحاد عن بيان تنظيم للتوزيعات المقررة سنوياً، وكذا سكوت اللائحة المالية حتى تاريخ ٨ من إبريل سنة ٢٠١١م عن بيان قواعد ونسب تلك التوزيعات، فإنه في ضوء هذا الأمر يستحيل توزيع فائض الاتحاد التعاوني الإسكاني لعدم وجود قواعد حاكمة لهذا التوزيع، ومن ثم يلزم ترحيل هذا الفائض دون توزيع حتى ميزانية الاتحاد المنتهية في ٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠م، سيما وأنه يتعذر قانوناً مد حكم المادة (٥٢) سالفة البيان والتي تنظم توزيع الفائض في ميزانية الجمعية التعاونية لتطبق على الإتحاد التعاوني الإسكاني بحسبان أن التوزيعات التي تضمنتها هذه المادة تناسب الجمعية التعاونية فقط، ومن ثم يعتبر نص خاص بالجمعيات لا يتعداها إلى الاتحاد، إذ أن هذا النص يتأبى بطبيعته على التطبيق على الاتحاد وأنه لو أريد خلاف ذلك الأمر لتضمنت اللائحة المالية للإتحاد التعاوني المطبقة اعتباراً من تاريخ ٩ من إبريل ٢٠١١م وضع تنظيم متكامل لتوزيع الفائض في ميزانية الإتحاد وهو الأمر الذي لم يتم ومن ثم فإنه يستحيل توزيع فائض

الاتحاد التعاوني الإسكاني المتحقق عن ميزانيتي الاتحاد في تاريخي٣٠ يونيو سنه ٢٠٠٩م و٣٠ يونيو سنه ٢٠١٠م، وذلك لعدم وجود قواعد تنظم توزيع هذا الفائض، ويجب ترحيله لميزانية العام المالي الذي ينتهي في ٣٠ يونيه سنة ٢٠١١م.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم جواز توزيع الفائض المتحقق عن ميزانيتي الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي للعامين الماليين المنتهيين في تاريخي ٣٠ يونيو سنه ٢٠٠٩م و٣٠ يونيو سنه ٢٠١٠م، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٤/ ٤/ ٢٠١٢

رئـــيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/ غبريال فهمي عبد المسيح
نـائب رئيس مجلس الدولـة

معتز//