بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٤٩٥
بتاريخ:	٢٠١٧/٣/٩

ملف رقم: ٢٩٠/١/٥٨

السيد الدكتور/ وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتاب السيد المهندس/ المشرف على مكتبكم رقم (٩٥٨) المؤرخ ٢٠١٢/٦/٢، الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية بطلب الرأى القانونى عن مدى قانونية ما خلصت إليه الجمعية العمومية السنوية للاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي فى البند (رابعًا) من محضر اجتماعها بجلسة ٢٠١٢/٤/٢١ من الموافقة على توزيع فائض ميزانية الاتحاد عن السنوات المالية المنتهية فى ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١١، ومدى أحقية الاتحاد فى توزيع الفائض.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه ورد إلى وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية كتاب رئيس الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي مرافقًا به محضر اجتماع الجمعية العمومية السنوية للاتحاد بجلسته المعقودة فى ٢٠١٢/٤/٢١، والذى وافقت الجمعية، فى البند (رابعًا) منه، على توزيع فائض ميزانية الاتحاد عن السنة المالية المنتهية فى ٣٠ من يونيه سنة ٢٠١١، وفقًا لأحكام المادتين (٢٠)، و(٤٣) من لائحة النظام الداخلى للاتحاد، وحكم البند (٧) من المادة (٥١) من لائحته المالية التى وافقت الجمعية على تعديلها بالجلسة ذاتها، على أن يتم الصرف طبقًا لمشروع توزيع الفائض المرافق لذلك المحضر، وفيما يخص توزيع فائض ميزانيتى الاتحاد عن السنتين الماليتين المنتهيتين فى ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠، قررت الجمعية توزيعه طبقًا للقانون وقرارها بجلستها المعقودة فى ٢٠١١/٤/٩.

وبعرض محضر اجتماع الجمعية العمومية السنوية للاتحاد المشار إليه على المستشار القانونى لوزير الإسكان

والمرافق والمجتمعات العمرانية، خلص رأيه إلى استطلاع رأى إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة فيما يخص توزيع فائض ميزانيات الاتحاد عن السنوات آنفة الذكر، نظرًا لأهميته، وفى ضوء الإفتاء الصادر عن الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٠١٢/٣/٧ فى الملفين رقمى (٢٣٦/١/٥٨)، و(٢٣٧/١/٥٨)، والمنتهى إلى عدم جواز توزيع الفائض المتحقق عن ميزانيتي الاتحاد المعروضة حالته عن السنتين الماليتين المنتهيتين فى ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠، أو عن السنوات المالية السابقة على ميزانية السنة المالية المنتهية في ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩. ولذلك طلب المشرف على مكتب الوزير الرأى القانونى من إدارة الفتوى المشار إليها، والتى أحالته إلى اللجنة الثانية من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة لما آنسته فيه من أهمية، حيث قررت اللجنة إحالته إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع لأهميته.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٢ من فبراير عام ٢٠١٧م، الموافق ٢٥ من جمادى الأولى عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٠) من قانون التعاون الإسكاني الصادر بالقانون رقم (١٤) لسنة ١٩٨١ تنص على أن: "وحدات التعاون الإسكانى هي: (أ) الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان. (ب) الجمعيات التعاونية المشتركة للبناء والإسكان. (ج) الجمعيات التعاونية الاتحادية للبناء والإسكان. (د) الاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي"، وأن المادة (١٤) منه تنص على أن: "يتكون الاتحاد من الوحدات التعاونية للبناء والإسكان على مستوى الجمهورية وتصبح جميع هذه الوحدات أعضاء فى الاتحاد بمجرد تأسيسه"، وأن المادة (١٥) منه تنص على أن: "تسرى على الجمعيات المشتركة والاتحادية والاتحاد 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"، وأن المادة (٣١) منه تنص على أن: "تدعى الجمعية العمومية السنوية للانعقاد خلال الخمسة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية – إلا إذا وافق الاتحاد والجهة الادارية المختصة على مد هذا الميعاد لظروف استثنائية – وذلك للنظر فى الموضوعات الواردة بجدول أعمالها وعلى الأخص ما يأتى: ١- ... ٢ – مناقشة الميزانية العمومية والحسابات الختامية وإقرارها. ٣ – اعتماد مشروع توزيع الفائض عن السنة المالية المنقضية إن وجد. ٩- ... وللجمعية العمومية السنوية النظر فيما يرد فى جدول أعمالها من موضوعات تدخل فى اختصاص الجمعية العمومية الطارئة"، وأن المادة (٣٢) من القانون ذاته تنص على أن: "تدعى الجمعية العمومية الطارئة للنظر فى موضوع أو أكثر يتعلق بتحقيق مصلحة أو دفع ضرر يخرج عن اختصاص مجلس الإدارة ولا يحتمل التأجيل وبصفة خاصة الموضوعات الآتية: ١ – تعديل لائحة شروط البناء أو اللائحة المالية أو الإدارية. ٢ –..."، وأن المادة (٥٢) منه تنص على أن: "بعد استنزال جميع المصروفات والاستهلاكات والمخصصات

والأعباء التي تلتزم بها الجمعية قانونًا خلال السنة المالية المنتهية يوزع الفائض من الإيرادات على الوجه الآتى: (أ) ١٥% لتكوين الاحتياطي القانوني. (ب) ٥% لحساب الخدمات العامة التي يؤديها الاتحاد 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 الاتحاد طبقًا لخطة يتم وضعها بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة. (ز) ٥% تودع في حساب خاص بالاتحاد 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"، وأن المادة (٧٩) منه تنص على أن: "يتولى الاتحاد وفقاً للخطة التى يضعها وتعتمد من الوزير المختص معاونة وحدات التعاون الإسكاني فى أداء رسالتها والإشراف على مباشرتها لها والرقابة الشعبية عليها، ويتولى على الأخص المسئوليات الآتية: (أولاً) اقتراح السياسة العامة للتعاون الإسكاني بالاشتراك مع الجهة الإدارية المختصة. (ثانياً)..."، وأن المادة (٩٥) منه تنص على أن: "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون آخر يعاقب بالحبس وغرامة لا تزيد على ١٠٠٠ جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين: ١-... 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 طبقًا 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) ...".

كما تبين للجمعية العمومية، أن المادة (٢٠) من لائحة النظام الداخلي للاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي الصادرة بقرار وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية رقم (١٤٩) لسنة ١٩٩٧، والمستبدلة بقرار وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية رقم (٢٤٧) لسنة ٢٠١٠، كانت تنص على أن: "يضع مجلس الإدارة فى نهاية السنة المالية ميزانية الاتحاد وحساب الإيرادات والمصروفات للسنة المالية المنتهية، وكذلك مشروع موازنة الاتحاد عن السنة المالية التالية فى حدود أحكام القانون والنظام الداخلى للاتحاد ... .."، وأن المادة ذاتها مستبدلة بقرار وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية رقم (٥٥٨) لسنة ٢٠١٣، تنص على أن: "يضع مجلس الإدارة فى نهاية السنة المالية ميزانية الاتحاد وحساب الإيرادات والمصروفات ومشروع توزيع الفائض للسنة المالية المنتهية، وكذلك مشروع موازنة الاتحاد عن السنة المالية التالية فى حدود أحكام القانون والنظام الداخلى للاتحاد..."، وأن المادة (٣٢) منها تنص على أن: "يدعو مجلس الإدارة الجمعية العمومية السنوية للانعقاد خلال الخمسة أشهر التالية لانتهاء السنة المالية (إلا إذا وافق الوزير المختص على أمر

هذا الأجل لظروف استثنائية) للنظر فى الموضوعات الآتية: (١) ... (٨) التصديق على الحسابات الختامية عن السنة المالية المنتهية ومشروع الميزانية للسنة المقبلة ويتبع فى صحة الاجتماع والتصويت نصوص القانون. وللجمعية العمومية السنوية النظر فيما يرد فى جدول أعمالها من موضوعات تدخل فى اختصاص الجمعية العمومية الطارئة"، وأن المادة (٤٣) من اللائحة ذاتها، قبل استبدالها بالقرار رقم (٥٥٨) لسنة ٢٠١٣ المشار إليه، كانت تنص على أن: "يرحل فائض ميزانية الاتحاد بعد التوزيعات المقررة سنويا للعام التالى"، وأن المادة ذاتها بعد استبدالها بهذا القرار تنص على أن: "فى حالة تحقيق فائض من الإيرادات يتم توزيعه على الوجه الآتى: (أ) (١٥%) لتكوين الاحتياطى القانونى. (ب) (٥%) دعم لوحدات التعاون الإسكانى. (ج) (٥%) للتدريب التعاونى الذى يؤديه الاتحاد. (د) (٥%) كحد أقصى لحصة العاملين بالاتحاد. (هـ) (١٥%) كحد أقصى لحصة أعضاء مجلس الإدارة. (و) (٥%) تودع فى حساب خاص بالاتحاد لاستثمارها وتخصيصها للوفاء بالتزامات الجمعيات المصفاة قبل العاملين بها. ويتم ترحيل ما يتبقى من الفائض بعد توزيع النسب المشار إليها للعام التالى"، وأن المادة (٤٤) منها تنص على أن: "يلزم لتعديل النظام الداخلى بقرار يصدر عن الجمعية العمومية الاستثنائية التى تنعقد على الوجه المبين بالقانون ولا يعمل بالتعديل إلا بعد صدور القرار الوزارى بهذا التعديل ونشره بالوقائع المصرية".

وتبين للجمعية العمومية كذلك، أن البند (٧) من المادة (٥١) من اللائحة المالية للاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي، قبل استبداله بقرار الجمعية العمومية السنوية للاتحاد المعقودة بجلسة ٢٠١٢/٤/٢١ المشار إليها، كان ينص على أن: "يراعي قبل إعداد الحسابات والقوائم الختامية وعند إعدادها ما يلي: ٧- في حالة تحقيق فائض فإنه يتم إعداد مشروع توزيع للفائض طبقًا لقانون التعاون الإسكاني رقم (١٤) لسنة ١٩٨١ والنظام الداخلي للاتحاد"، وأن البند ذاته بعد استبداله بقرار الجمعية العمومية ذاتها المشار إليه، ينص على أن: "يراعى قبل إعداد الحسابات والقوائم الختامية وعند إعدادها ما يلي: ٧- إعداد مشروع توزيع الفائض طبقًا لما يلى: (أ) ١٥% احتياطي القانوني. (ب) ٥% خدمات عامة يؤديها الاتحاد. (ت) ٥% تدريب تعاوني. (ث) ٥% حد أقصى لحصة العاملين بالاتحاد. (ج) ١٥% حد أقصى لحصة أعضاء مجلس الإدارة. (ح) ٥ % حساب خاص للاستثمار لصالح العاملين بالجمعيات المصفاة. (خ) الباقى وما تبقى بدون توزيع يرحل كفائض مرحل للأعوام التالية".

واستعرضت الجمعية العمومية فتويها رقمى (٣٢٨)، و(٣٢٩) بتاريخ ٢٠١٢/٤/٢٨ – ملف رقم (٢٣٦/١/٥٨)، ورقم (٢٣٧/١/٥٨)- الصادرتين بجلستها المعقودة فى ٢٠١٢/٣/٧، والتى استظهرت فيهما من استعراضها أحكام قانون التعاون الإسكاني المشار إليه، ولائحة النظام الداخلي للاتحاد التعاوني الإسكاني المركزي،

ولائحته المالية، أنه ولئن كانت كل من الجمعيات التعاونية للبناء والإسكان، والاتحاد التعاونى الإسكانى المركزى، من وحدات التعاون الإسكانى، إلا أنهما يختلفان من حيث الطبيعة القانونية، ومن حيث الغرض، إذ إن الجمعيات التعاونية منظمات جماهيرية يؤسسها الأفراد، تهدف إلى توفير المساكن لأعضائها، بينما يتكون الاتحاد من الوحدات التعاونية للبناء والإسكان على مستوى الجمهورية، ويتولى مراقبة انتظام حسن سير العمل بتلك الوحدات وفحص أعمالها ومتابعة نشاطها، على الوجه الذى فصلته المادة (٧٩) من القانون المذكور، وهو ما اقتضى إفراد كل منهما بالأحكام الخاصة به، وأنه ولئن كانت المادة (١٥) من هذا القانون تقضى بسريان الأحكام الخاصة بالجمعيات التعاونية للبناء والإسكان على الاتحاد، في غير ما ورد بشأنه نص خاص به بشأن الاتحاد، بيد أن ذلك مرهون بجواز تطبيق هذه الأحكام على الاتحاد بالنظر إلى عناصر تكوينه والدور المنوط به. ولما كانت أوجه توزيع واستخدام الفائض المتحقق فى ميزانية الجمعية التعاونية للبناء والإسكان المنصوص عليها فى المادة (٥٢) من هذا القانون لا تتوفر جميعها بالنسبة للاتحاد، ومن ثم لا يتأتى تطبيق أحكامها على الاتحاد، لأن نية المشرع لم تتجه لذلك، ومن ثمَّ يتعذر الاستناد إليها لتوزيع الفائض المتحقق فى ميزانية الاتحاد، ولما كان قانون التعاون الإسكانى المشار إليه جاء خلوًا من أى نص ينظم توزيع هذا الفائض، كما سكت النظام الداخلى للاتحاد عن تنظيم للتوزيعات المقررة سنويًا، وكذلك سكتت اللائحة المالية للاتحاد عن ذلك، وعن بيان قواعد ونسب تلك التوزيعات، ومن ثم فإنه يستحيل توزيع فائض ميزانية الاتحاد التعاونى الإسكانى فى غياب القواعد الحاكمة لهذا التوزيع، مما يلزم معه ترحيل هذا الفائض دون توزيع.

والحاصل أن المشرع فى قانون التعاون الإسكانى آنف الذكر عقد للجمعية العمومية السنوية لكل وحدة من وحدات التعاون الإسكاني، ومن بينها الاتحاد المذكور، مباشرة عدة اختصاصات، منها مناقشة الميزانية العمومية والحسابات الختامية وإقرارها، واعتماد مشروع توزيع الفائض عن السنة المالية المنقضية، والنظر فيما يرد في جدول أعمالها من موضوعات تدخل فى اختصاص الجمعية العمومية الطارئة للوحدة، ومن ذلك تعديل اللائحة المالية، أو الإدارية للوحدة، وأنه استنادًا إلى ذلك، قررت الجمعية العمومية السنوية للاتحاد التعاونى الإسكانى المعقودة بجلسة ٢٠١٢/٤/٢١ تعديل البند (٧) من المادة (٥١) من اللائحة المالية للاتحاد، بتحديد أوجه توزيع فائض ميزانية الاتحاد مع ترحيل الباقى للعام التالى، وذلك بعد أن كانت هذه اللائحة تخلو من بيان هذه الأوجه، مما كان يتعذر معه قانونًا إجراء هذا التوزيع، ومن ثم فإنه إعمالاً للأثر الفوري لسريان القاعدة القانونية من حيث الزمان، يطبق هذا التعديل بأثر فورى من تاريخ الموافقة عليه على السنوات المالية للاتحاد التى تنتهى بدءًا من تاريخ إجراء هذا التعديل.

ولاحظت الجمعية مما تقدم، أن النصوص القانونية الحاكمة للاتحاد التعاونى الإسكاني، والمتمثلة فى كل من قانون التعاون الإسكاني، ولائحة النظام الداخلى للاتحاد، ولائحته المالية، كانت تخلو جميعها من تنظيم لكيفية توزيع الفائض المتحقق فى ميزانية الاتحاد، وذلك حتى ٢٠١٢/٤/٢١ تاريخ موافقة الجمعية العمومية السنوية للاتحاد على تعديل البند (٧) من المادة (٥١) من اللائحة المالية للاتحاد – حسبما تقدم بيانه – ومن ثم فإن الفائض المتحقق فى ميزانية الاتحاد عن السنوات المالية له المنتهية قبل هذا التاريخ يتعين ترحيله إلى السنة المالية التالية، وهو ما يطبق على فائض ميزانيات الاتحاد عن السنوات المالية المنتهية فى ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١١، وبذلك تكون التوزيعات التى أجراها الاتحاد من فوائض ميزانيات هذه السنوات المالية، تمت دون سند مخالفة لصحيح حكم القانون.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى عدم قانونية قيام الاتحاد التعاونى الإسكانى المركزى بتوزيع فوائض ميزانيات الاتحاد عن السنوات المالية المنتهية فى ٣٠ من يونيه سنة ٢٠٠٩، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١٠، و٣٠ من يونيه سنة ٢٠١١، تأييدًا لإفتائها السابق، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى: ٢٠١٧/٢/٩

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

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

معتز/