بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٣٢٥
بتاريخ:	١/ ٨/ ٢٠١٧

ملف رقم: ٤٣٢/١/٥٨

السيد الدكتور/ رئيس الاتحاد العام للتعاونيات

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٢٩) المؤرخ ٢٠١٥/١٠/١٢ والمُحال من السيد الأستاذ المستشار الدكتور/ رئيس مجلس الدولة إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٠١٦/١/١١، لإبداء الرأي القانوني بشأن مدى مشروعية قرار وزير التنمية المحلية رقم (٣١٨) لسنة ٢٠١٥ بتفويض جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى فى اختصاصاته كجهة إدارية بالنسبة للاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن وزير التنمية المحلية أصدر القرار رقم (٣١٨) لسنة ٢٠١٥ بتفويض جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى فى اختصاصاته كجهة إدارية بالنسبة للاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى، ولما كانت نصوص قانون التعاون الإنتاجى الصادر بالقانون رقم (١١٠) لسنة ١٩٧٥ لم تتضمن نصًا يجيز للوزير التفويض فى اختصاصه، كما أن هذا القرار لم يحدد الاختصاصات المُفوض فيها، وإنما جاء شاملاً لجميع اختصاصات الوزير بالنسبة للاتحاد المشار إليه، ومن ثم فقد أُثير التساؤل عن مدى مشروعية هذا القرار، وإزاء ماتقدم طلبتم عرض الموضوع على الجمعية العمومية للإفادة بالرأى.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ١٣ من يوليو عام ٢٠١٧م، الموافق ١٩ من شوال عام ١٤٣٨هـ؛ فتبين لها أن المادة (٣٣)

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

من الدستور تنص على أن: "تحمى الدولة الملكية العامة بأنواعها الثلاثة، الملكية العامة، والملكية الخاصة، والملكية التعاونية"، وأن المادة (٣٧) منه تنص على أن: "الملكية التعاونية مصونة، وترعى الدولة التعاونيات، ويكفل القانون حمايتها، ودعمها، ويضمن استقلالها. ..."، وأن المادة (١) من قانون التعاون الإنتاجى الصادر بالقانون رقم (١١٠) لسنة ١٩٧٥ تنص على أن: "التعاون الإنتاجى فرع من القطاع التعاونى يعمل على تنظيم وتنمية طاقات الإنتاج فى الصناعات الحرفية والخدمات الإنتاجية ويتولى دعمها فنيًا واقتصاديًا وإداريًا وعلى الأخص فى مجالات التمويل والتوريد والتسويق والتدريب والتنظيم والتعاقد وتنمية المصالح المشتركة لأعضاء الجمعيات التعاونية الإنتاجية، وذلك بهدف دعم الاقتصاد القومى فى إطار الخطة العامة للدولة وفى ظل المبادئ التعاونية"، وأن المادة (٣) منه تنص على أن: "منظمات التعاون الإنتاجى هى: (أ) الجمعيات التعاونية الإنتاجية الأساسية. (ب) الجمعيات التعاونية الإنتاجية الاتحادية. (ج) الجمعيات التعاونية الإنتاجية العامة. (د) الاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى"، وأن المادة (٦) من القانون ذاته تنص على أن: "تتولى الجمعية مباشرة كل ما يحقق خدمة المصالح المشتركة لأعضائها اقتصاديًا وفنيًا وعلى الأخص ما يأتى:..."، وأن المادة (٧٢) منه تنص على أن: "يعتبر وزير الدولة للإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية الوزير المختص والجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى الاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى. ويعتبر الوزير المذكور هو الوزير المختص كما يعتبر جهاز الصناعات الحرفية والتعاونية الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لباقى منظمات التعاون الإنتاجى. ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية تحديد الوزير المختص أو الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لبعض منظمات التعاون الإنتاجى"، وأن المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاصات تنص على أن: "للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والإدارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن الدستور أقر قيام الملكية التعاونية إلى جانب الملكيتين العامة والخاصة، وأظلها بالحماية لصونها من العدوان وناط بالقانون حمايتها، ودعمها وضمان استقلالها، وذلك باعتبار أن للتعاون الإنتاجى دورًا محوريًا في دعم الاقتصاد القومى من خلال العمل على تنظيم وتنمية طاقات الإنتاج فى مجال الصناعات الحرفية والخدمات الإنتاجية في إطار الخطة العامة للدولة، وفى ظل المبادئ التعاونية، وأن المشرع بموجب قانون التعاون الإنتاجى المشار إليه حدد منظمات التعاون الإنتاجى،

مجلس الدولة

ويأتي على قمتها الاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى، وعدَّ وزير الدولة للإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية (وزير التنمية المحلية حاليًا) هو الوزير المختص بالنسبة إلى جميع منظمات التعاون الإنتاجى، وعدَّه الجهة الإدارية المختصة بالنسبة للاتحاد المذكور فقط، في حين عدَّ جهاز الصناعات الحرفية والتعاونية الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى باقى منظمات التعاون الإنتاجى، وهى الجمعيات التعاونية الإنتاجية الأساسية، والجمعيات التعاونية الإنتاجية الاتحادية، والجمعية التعاونية الإنتاجية العامة، وبذلك يكون المشرع قد غاير في الحكم بين منظمات التعاون الإنتاجى فيما يخص الجهة الإدارية المختصة، بحسب دور كل منها في قطاع التعاون الإنتاجى، وموقعه في البناء الهرمى لهذه المنظمات، ومن ثم فإن قيام الجهة الإدارية المختصة بالنسبة للاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى، وهى حاليًا وزير التنمية المحلية بتفويض هذا الاختصاص إلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى منظمات التعاون الإنتاجى الأدنى مرتبة، وهى جهاز الصناعات الحرفية والتعاونية بذلك من شأنه توحيد الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى جميع منظمات التعاون الإنتاجى، في جهة إدارية واحدة، وذلك بالمخالفة لإرادة المشرع الذى قصد المغايرة بين منظمات التعاون الإنتاجى في هذا الصدد.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع قد يمنح الاختصاص وينظم التفويض فيه، إجازة، أو حظرًا، أو تنظيمًا، ويحدد من يجوز تفويضه فيه، وذلك على وجه الخصوص بالنسبة لهذا الاختصاص بالذات، وقد يمنح المشرع الاختصاص ويسكت عن حكم التفويض فيه، فتطبق القواعد العامة بشأن التفويض فى مثل هذا الاختصاص، شريطة ألا يتأبى مثل هذا الاختصاص على التفويض، وأن المشرع حينما يجيز التفويض فى الاختصاص، سواء أكان بنص خاص فى تشريع بعينه، أو بموجب قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٧ بشأن التفويض فى الاختصاصات – والذى يُعدُّ الشريعة العامة فى التفويض – فإنه يحدد من يجوز تفويض الاختصاص له، ومن ثم فإنه يُشترط فى القرار الصادر بالتفويض – باعتباره نقلاً للولاية – أن يُحدد المفوض إليه بصفته، فالقاعدة فى الاختصاص سواء أكان أصليًا، أو مفوضًا أن يكون شخصيًا، وذلك حتى يستطيع المنوط به الاختصاص تحمل سلطاته ومسئولياته فى هذا الشأن.

واستعرضت الجمعية العمومية ما جرى به إفتاؤها من أنه إذا ناط القانون اختصاصًا معينًا بجهة ما فلا يجوز لها أن تنزل عنه، أو تفوض فيه، إلا إذا أجاز القانون ذلك؛ لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبًا قانونيًا وليس حقًا للجهة التى وكل إليها القانون هذا الاختصاص، ومن ثم فلا يجوز لهذه الأخيرة أن تعهد باختصاصها لجهة أخرى مالم ينص القانون على إجازة هذا التفويض، ولا جرم فى أنه ينبغى أن تكون إرادة المشرع فى إجازة التفويض واضحة العبارة، أو الدلالة وإلا يتعين القول بعدم جواز التفويض؛

مجلس الدولة
الجمعية العمومية
قسم الفتوى والتشريع

لأن التفويض لا يعدو أن يكون نقلاً للولاية التى يستأثر المشرع بتخويلها وينبغى أن تتم بإرادة صريحة وواضحة لا لبس فيها ولا غموض.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الاطلاع على قرار وزير التنمية المحلية رقم (٣١٨) لسنة ٢٠١٥ أنه صدر بتفويض جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى فى اختصاصات الوزير كجهة إدارية بالنسبة للاتحاد التعاوني الإنتاجي المركزي، مما من شأنه صيروره الجهاز هو الجهة الإدارية المختصة بالنسبة إلى جميع منظمات التعاون الإنتاجى بالمخالفة للتنظيم الوارد بقانون التعاون الإنتاجى المشار إليه في هذا الصدد، بالإضافة إلى خلو هذا التفويض من تحديد شخص المفوض إليه وصفته، إذ نقل وزير التنمية المحلية بموجبه ولايته كجهة إدارية مختصة بالنسبة للاتحاد إلى الجهاز المشار إليه دون تحديد صفة من نُقلت إليه هذه الولاية على وجه الدقة بالمخالفة للقواعد العامة للتفويض في الاختصاص، الأمر الذى يكون معه هذا القرار غير مشروع، لمخالفته صحيح حكم القانون.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم مشروعية قرار وزير التنمية المحلية رقم (٣١٨) لسنة ٢٠١٥ بتفويض جهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى فى اختصاصاته كجهة إدارية بالنسبة للاتحاد التعاونى الإنتاجى المركزى، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١ / ٨ / 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 بالجمعية العمومية
لقسمي الفتوى والتشريع