بسم الله الرحمن الرحيم

**مجلس الدولة**

**الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع**

| | |
|---|---|
| رقم التبليغ : | ٣٩٠ |
| بتاريـــخ : | ٢٠٠٧/٥/٣١ |

ملف رقم : ٨٦ / ٤ / ١٦٠٠

**السيد الأستاذ المستشار الدكتور / محمد جودت الملط**

**رئيس الجهاز المركزى للمحاسبات**

**تحية طيبة وبعد،،،**

فقد اطلعنا على كتاب السيد وكيل الجهاز المؤرخ ٢٠٠٦/٩/٢٥، الموجه إلى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار، فى شأن طلب الإفادة بالرأى فى : أولاً – مدى صحة تفويض الجمعية العامة للشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى رئيسها فى تحديد المخصصات المالية لرئيس و أعضاء مجلس إدارة الشركة . ثانياً – مدى صحة قيام رئيس الجمعية العامة للشركة بتحديد الراتب المقطوع وتقرير بدل تمثيل و مصاريف انتقال للسيد رئيس مجلس إدارة الشركة والعضو المنتدب والسيد العضو المتفرغ بمجلس الإدارة . ثالثاً – مدى صحة قيام رئيس الجمعية العامة للشركة بمنح أعضاء الجمعية مصاريف انتقال عن كل جلسة من جلسات الجمعية العامة . رابعاً – مدى صحة تقرير بدل حضور جلسات ومصاريف انتقال لأعضاء اللجنة الدائمة لاختيار شاغلى الوظائف القيادية بالشركات التابعة .

وحاصل الواقعات – حسبما يبين من الأوراق – أنه صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٢٠ لسنة ٢٠٠٤ بتشكيل الجمعية العمومية للشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى برئاسة وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، وتحديد بدل حضور جلسات الجمعية العامة بمبلغ ٢٠٠جنيه عن كل جلسة . وبجلسة الجمعية العامة المعقودة فى ٢٠٠٤/٨/٨ وافقت الجمعية على تشكيل مجلس إدارة الشركة، كما وافقت على تفويض رئيسها فى تحديد ما يتقاضاه رئيس و أعضاء مجلس الإدارة من مكافأة العضوية وبدل حضور الجلسات . وبناء عليه، وافق رئيس

الجمعيـــة العامة للشركة على تحديد المكافأة الشهريـــة لرئيس مجلس الإدارة والعضو المنتـــدب بمبلغ ٢٣٠٠٠ جنيه، بالإضافـــة إلى مبلغ ٣٠٠٠جنيه بدل تمثيل، ومبلغ ٢٠٠٠ جنيه مصاريف انتقال، و تحديد المكافأة الشهرية للعضو المتفرغ بمجلس الإدارة بمبلغ ١٧٠٠٠جنيه، بالإضافة إلى مبلغ ٢٠٠٠جنيه بدل تمثيل، ومبلغ ٢٠٠٠ جنيه مصاريف انتقال، هذا فضلاً عن مبلغ ١٠٠٠ جنـــيه المقررة كبدل حضور كل جلسة من جلسات مجلس الإدارة.كما وافق رئيس الجمعية العامة علـــى صـــرف مبلغ ١٠٠٠جنيه مصاريف انتقال لكل عضو من أعضاء الجمعية العامة عن كل جلســـة، بخلاف بدل الحضور المقرر طبقاً لقرار رئيس مجلس الوزراء المشار إليه . ونتيجة لاشتراك كـــل مـــن رئـــيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب، والعضو المتفرغ بمجلس الإدارة بلجنة اختيار الوظائـــف القيادية، فقد تقرر صرف مبلغ نظير عملهما بهذه اللجنة، وذلك بواقع ٣٠٠جنيه بدل حضور، و٣٠٠جنيه بدل انتقال لكل منهما .

و بمناســـبة قيام الجهاز المركزى للمحاسبات بإجراء المراجعة الدورية و المستندية لجانب من أعمـــال الشـــركة ســـالفة الذكر، عن العام المالى ٢٠٠٤/٢٠٠٥، ثار الخلاف حول مدى جواز تفويض الجمعية العامة للشركة رئيسها فى تحديد المخصصات المالية لرئيس و أعضاء مجلس الإدارة، ومن ثم مدى صحة قيام رئيس الجمعية العامة بتحديد الراتب المقطوع وبدل التمثيل وبدل الانتقال لكـــل مـــن رئيس مجلس إدارة الشركة والعضو المتفرغ بمجلس الإدارة، ومنح بدل انتقال لأعضاء الجمعـــية عن كل جلسة من جلساتها، ومدى صحة تقرير بدل حضور جلسات ومصاريف انتقال لأعضاء اللجنة الدائمة لاختيار الوظائف القيادية بالشركات التابعة .

وإزاء ذلـــك، طلبـــتم الـــرأى من إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية و الاستثمار، التى قامت بعرض الموضوع على اللجنة الأولى من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة، و التى أحالته إلى الجمعية العمومية للأهمية والعمومية .

ونفـــيد أن الموضـــوع عـــرض علـــى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٣ من مايو سنة ٢٠٠٧، الموافـــق ٦ من جمادى الأولى سنة ١٤٢٨ هـــ، فاستبان لهـــا أن المشرع ناط فى الفقرة الأولى من المادة (٣) من قانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١، إدارة الشركة القابضة بمجلس إدارة " يصدر بتشكيله قرار

من الجمعية العامة بناء على اقتراح رئيسها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويتكون من عدد فردى من الأعضاء لا يقل عن سبعة ولا يزيد على أحد عشر، ويشكل على الوجه الآتى :١- رئيس متفرغ للإدارة . ٢- عدد من الأعضاء لا يقل عن خمسة يختارون من ذوى الخبرة فى النواحى الاقتصادية و المالية والفنية والقانونية و إدارة الأعمال . ٣- ....." ، وبّين المشرع فى الفقرة الأخيرة من المادة ذاتها المخصصات التى يتقاضاها رئيس مجلس إدارة الشركة و الأعضاء المتفرغون لقاء ما يضطلعون به من مهام، والجهة المختصة بتحديد قيمة هذه المخصصات، وذلك بنصها على أن " ويحدد القرار الصادر بتشكيل المجلس، الأعضاء المتفرغين للإدارة، وما يتقاضاه رئيس مجلس الإدارة والأعضاء المتفرغون من رواتب مقطوعة، كما يحدد هذا القرار مكافأة العضوية وبدل حضور الجلسات الذى يتقاضاه كل من رئيس وأعضاء المجلس، ويحدد النظام الأساسى للشركة المكافأة السنوية التى يستحقونها بمراعاة نص المادة (٣٤) من هذا القانون ".

ومن مفاد ذلك ،أن قانون شركات قطاع الأعمال العام المشار إليه، وقد حدد المخصصات المالية التى يتقاضاها كل من رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة والأعضاء المتفرغين وأعضاء مجلس إدارة الشركة، فإنه لا يجوز تعديل هذه المخصصات بالحذف أو الإضافة ، فى غيبة نص القانون المرخص بذلك .وتتمثل هذه المخصصات بالنسبة إلى كل من رئيس مجلس إدارة الشركة والأعضاء المتفرغين فى الراتب المقطوع ، ومكافأة العضوية ، وبدل حضور الجلسات، والمكافأة السنوية ،كما أن من مفاد ذلك أيضا أن المشرع لم يشأ أن يعهد بتحديد المخصصات المشار إليها لرئيس الجمعية العامة للشركة القابضة منفرداً، وأنما أسند هذا الاختصاص ، لاعتبارات قدرها ، إلى الجمعية العامة كهيئة جماعية بما يكفله تشكيلها من ضمانه ، و إلى النظام الأساسى للشركة بالنسبة إلى المكافأة السنوية وحرصاً من المشرع على ممارسة الجمعية العامة لهذا الاختصاص ،صدر القانون المذكور خلواً من نص يجيز لها التفويض فيه .

ولما كان ذلك، وكان الأصل أن على صاحب الاختصاص ممارسة الاختصاص المعقود له بنفسه، و ألا ينزل عنه لغيره إلا إذا كانت الأداة التى عقدت له هذا الاختصاص أجازت له ذلك، الأمر غير الحاصل فى الحالة المعروضة .

ومن ثم ، يكون ما قامت به الجمعية العامة للشركة المعروضة حالتها من تفويض رئيسها فى إجـــراء تحديد المخصصات المالية لكل من رئيس وأعضاء مجلس إدارة الشركة، تم بالمخالفة لصحيح حكـــم القانون . يؤيد ذلك ما استقر عليه إفتاء الجمعية العمومية من أن الجمعيات العامة لشركات قطـــاع الأعمال العام القابضة ، تتكون من ممثلين عن المالك الأصلى وهو الدولة، مما يتجلى أثره فى أن هذه الجمعيات لا تملك عند عدم النص ما يملكه صاحب المال فى خاصة ماله، إذ فى هذه الحالة يكـــون الأصل فى التصرف هو المنع، طالما كان الأمر متعدياً يتعلق بغير المتصرف ذاتاً أو خواصاً أو مالاً .

ولما كان ذلك، وكان من المقرر، أن مصروفات الانتقال ليست مصدراً لتحقيق دخل لمن تصرف له، و إنما يجرى تقريرها فى الأصل تعويضاً له عما يتكبده من نفقات فى سبيل انتقاله لتأدية مهام عمله ، ويجد هذا التعويض حده فى منحه النفقات الفعلية الضرورية التى تحمل بها فى هذا الشأن، وبالتالى فإن استحقاقها رهين بتوافر مناط تقريرها وهو التنقل واستعمال المواصلات أثناء أداء هذه المهام. فإذا لم يتم ذلك لقيام الجهة التى يؤدى لصالحها العمل بتخصيص سيارة للقائم به ، فقد تخلف مناط استحقاق تلك المصروفات.

وبناء عليه يكون قرار الجمعية العامة للشركة المعروضة حالتها،الصادر فى جلستها المعقودة بتاريخ ٢٠٠٤/٨/٨، بتفويض رئيسها فى تحـــديد المخصصات المالية لرئيس و أعضاء مجلس إدارتها، تم بالمخالفة لصحيح حكم القانون، الأمر الذى يكون معه التحديد الذى أجراه رئيس الجمعية العامة للشركة للراتب المقطوع المستحق لكل من رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب، والعضو المتفرغ للإدارة، تم من غير مختص، كما أن ما تضمنه قرار رئيس الجمعية العامة للشركة من تقرير بدل تمثيل ومصروفات انتقال لكل منهما، يخالف صحيح حكم القانون لاستحداثه مخصصات مالية لم يقررها القانون ،خروجاً على التحديد الجامع المانع الوارد به ، هذا فضلا عن انتفاء مناط استحقاق مصروفات الانتقال لرئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب، والعضو المتفرغ للإدارة، بالنظر إلى تخصيص سيارة ركوب لكل منهما يستخدمها فى تنقلاته

واستبان للجمعية العمومية، كذلك، أن المشرع فى قانون شركات قطاع الأعمال العام المشار إليه، نظم فى الفصل الثانى من الباب الأول منه ، الأحكام المتعلقة بالجمعية العامة للشركـــة

القابضة، مبيناً الأعضاء المكونين لها، والجهة المنوط بها اختيارهم، وما يتقاضونه لقاء ما يضطلعون به من مهام، فنص فى المادة (٩) على أن " **تتكون الجمعية العامة للشركة على النحو التالى : ١- الوزير المختص رئيساً . ٢- أعضاء من ذوى الخبرة فى مجال الأنشطة التى تقوم بها الشركات القابضة للشركة القابضة لا يقل عددهم عن اثنى عشر و لا يزيد على أربعة عشر ..... يصدر باختيارهم قرار من رئيس مجلس الوزراء، ويحدد القرار ما يتقاضونه من بدل الحضور وفقاً للقواعد التى تحددها اللائحة التنفيذية .....**"، وتنفيذاً لذلك تضمنت اللائحة التنفيذية لهذا القانون، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٠ لسنة ١٩٩١، النص فى المادة (١٨) منها ، المستبدلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٩٠٠ لسنة ١٩٩١، على أن " **يحدد النظام الأساسي للشركة عدد أعضاء الجمعية العامة على أن لا يقل عن اثنى عشر ولا يزيد على أربعة عشر ..... ويصدر باختيار أعضاء الجمعية العامة للشركة قرار من رئيس مجلس الوزراء ..... ويحدد قرار رئيس مجلس الوزراء باختيار أعضاء الجمعية العامة ما يتقاضونه من بدل حضور جلسات الجمعية بما لا يقل عن مائة جنيه ولا يزيد على مائتي جنيه فى الجلسة الواحدة وذلك بحسب حجم نشاط الشركة وطبيعة أعمالها** ".

و يبين من ذلك، أن المشرع فى القانون سالف الذكر، حدد ما يتقاضاه أعضاء الجمعية العامة للشركة لقاء ما ينهضون به من مهام، فى بدل حضور جلسات الجمعية العامة دون غيره . وأسند إلى قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر بتشكيل الجمعية العامة تحديد قيمة هذا البدل . و إذ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٩٢٠ لسنة ٢٠٠٤ متضمنا تحديد هذه القيمة بمبلغ ٢٠٠ جنيه عن كل جلسة . فمن ثم يغدو ما قام به رئيس الجمعية العامة للشركة المعروضة حالتها من تقرير مصروفات انتقال لأعضاء الجمعية العامة للشركة القابضة لحضور جلسات الجمعية، بواقع ١٠٠٠ جنيه عن كل جلسة، لا سند له من القانون، ولا يعدو أن يكون التفافاً على ما تم تقريره من حد أقصى لبدل الحضور المقرر فى هذا الخصوص.

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

وبالنظر إلى، أن المشرع فى قانون شركات قطاع الأعمال العام سالف الذكر، حسبما استبان للجمعية العمومية، جعل لكل من الشركات القابضة والشركات التابعة لها، الخاضعة لأحكام هذا القانون، مجلس إدارة يقوم على إدارتها، وحدد اختصاصات كل منها، على نحو يكفل الاستقلال الإداري لهذه الشركات، بحسبان أن لكل شركة شخصية اعتبارية مستقلة عن شخصية الشركاء المساهمين فيها . ففى حين ناط فى المادة ( ٦) من القانون بمجلس إدارة الشركة القابضة " **مباشرة كل السلطات اللازمة لتصريف أمور الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق الغرض الذى أنشئت من أجله، وذلك فيما عدا ما تختص به الجمعية العامة** ....."، عهد فى المادة (٢٣) منه إلى عضو مجلس الإدارة المنتدب فى الشركة التابعة، مباشرة " **جميع السلطات المتعلقة بإدارة الشركة والقيام بكافة الأعمال اللازمة لتحقيق غرضها، وذلك فيما عدا ما يدخل فى اختصاص الجمعية العامة ومجلس الإدارة طبقاً لأحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية ونظام الشركة** " ،وتنفيذاً لذلك حددت المادة ( ٦١ ) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون، مسئوليات عضو مجلس الإدارة المنتدب فى الشركة التابعة، والاختصاصات المنوطة به، وذلك بنصها على أن " **يتولى عضو مجلس الإدارة المنتدب وحده رئاسة العمل التنفيذى للشركة وتصريف أمورها اليومية والإشراف على سير العمل فى جميع قطاعات الشركة، ومتابعة الأداء لجميع الأنشطة واتخاذ ما يراه من قرارات لانتظام العمل وتحقيق الأهداف وله على الأخص مباشرة الاختصاصات الآتية : ١- ..... ٨- التحقق من توافر شروط شغل الوظائف القيادية فيمن تقدموا لشغلها ويعرض ترشيحاته على مجلس الإدارة للنظر فيها و إقرارها** ....." الأمر الذى مؤداه أن اختيار شاغلى الوظائف القيادية بالشركة التابعة ينعقد لمجلس إدارة الشركة، بناء على ترشيح عضو مجلس الإدارة المنتدب، ومن ثم فإنه لا يكون لغير مجلس إدارة الشركة التابعة، فى غيبة النص الخاص المرخص بذلك، مباشرة هذا الاختصاص، على نحو يكون معه ما أشارت إليه الأوراق من تشكيل رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى بقراره رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ لجنة بالشركة للتحقق من شروط شغل الوظائف القيادية فى الشركات التابعة ، لا سند له قانوناً، مخالفاً لصريح نص المادة ( ٨/٦١ ) من اللائحة التنفيذية للقانون المذكور، على نحو ينتفى معه أساس اختصاص اللجنة المشكلة بموجب هذا القرار

بالتحقق من شروط شغل تلك الوظائف، مما ينتفى معه تبعا لذلك سند إثابة هذه اللجنة عن مباشرة هذا الاختصاص، أو الحصول على مصروفات انتقال لحضور اجتماعاتها، لا سيما و أن هذه اللجنة يجرى عقدها بمقر الشركة القابضة الذى يباشر فيه كل من رئيس مجلس إدارة الشركة والعضو المنتدب رئيس اللجنة المذكورة، والعضو المتفرغ للإدارة، عضو هذه اللجنة ، مهام عملهم الأصلى، مما لا وجه معه لانتقالهم لحضور جلساتها، فضلا عن أنهما لا يتكبدان أية مصروفات لقاء ذلك، لأن لكل منهما، حسبما سبق ذكره، سيارة مخصصة من قبل الشركة لاستخدامها فى تنقلاته.

## لـــــذلـــــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى :

١- عدم جواز تفويض الجمعية العامة للشركة القابضة لمياه الشرب والصرف الصحى رئيسها فى تحديد المخصصات المالية لرئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب، والعضو المتفرغ للإدارة بالشركة، ومن ثم يكون التحديد الذى أجراه لهذه المخصصات تم من غير مختص.

٢- عدم جواز تقرير بدل تمثيل و مصروفات انتقال لكل من رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب، والعضو المتفرغ للإدارة فى الشركة المعروضة حالتها، وعدم جواز تقرير مصروفات انتقال لأعضاء الجمعية العامة للشركة .

٣- عدم جواز منح رئيس مجلس الإدارة والعضو المنتدب ، والعضو المتفرغ للإدارة بالشركة المشار إليها بدل حضور جلسات اللجنة الدائمة لاختيار شاغلى الوظائف القيادية فى الشركات التابعة ومصروفات انتقال لحضور هذه الجلسات .

وذلك كله على النحو المبين بالأسباب .

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

**المستشار / نبيل ميرهم**

النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

تحريراً فى : ٣١ / ٥ / ٢٠٠٧

ن / س