

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

رئيس الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع
المستشار النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رقم التبليغ:	١٣٤٢
بتاريخ:	٢٠١٨/١٠/٨

ملف رقم: ٤٨٧/١/٥٨

السيد المهندس / وزير التجارة والصناعة

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٣٩٥) المؤرخ ٢٠١٨/١/٢٤ بشأن طلب إبداء الرأي القانوني في مشروعية قرار وزير التجارة الخارجية والصناعة رقم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ بشأن نقل تبعية مركز تنمية صناعات البلاستيك من الشركة القابضة للصناعات الكيماوية - وزارة الاستثمار - إلى وزارة التجارة الخارجية والصناعة، والأثر المترتب على ذلك، والوضع القانوني للعاملين بالمركز المشار إليه، والآثار المترتبة على ذلك خاصة فيما يتعلق بالجهة الملزمة بصرف رواتبهم ومستحققاتهم المالية الأخرى.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أن مركز تنمية صناعات البلاستيك كان تابعًا للهيئة العامة للتصنيع (الهيئة العامة للتنمية الصناعية حاليًا)، ثم جرى نقل تبعيته إلى هيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية، تنفيذًا لقرار رئيس الجمهورية رقم (٣٩٣) لسنة ١٩٨٥ بشأن نقل تبعية مراكز البحوث التابعة للهيئة العامة للتصنيع إلى هيئات القطاع العام الصناعية، وبموجب قرار وزير الصناعة رقم (٩٦٠) لسنة ١٩٨٨ تم اعتبار المركز أحد التقسيمات التنظيمية المستقلة ماليًا وإداريًا بهيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية، وإعمالًا للقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام حلت الشركة القابضة للصناعات الكيماوية محل هيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية، واستمر هذا المركز أحد التنظيمات المستقلة ماليًا وإداريًا بالشركة المذكورة وفق قرار رئيس مجلس إدارة الشركة رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٧ بتنظيم مركز تنمية



مجلس الدولة
التشريع
القانون
القطري
والقانون

صناعات البلاستيك. وبناء على طلب وزير التجارة الخارجية والصناعة من وزير الاستثمار - في ٢٠٠٤/١٢/١٢ - نقل تبعية المركز لوزارته حتى يتسنى إدراجه ضمن محور تحديث الصناعة وتنفيذ خطة تطوير هذا المركز، عرض الأمر على الجمعية العامة غير العادية للشركة القابضة للصناعات الكيماوية التي وافقت بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠٠٥/١/١٦ على طلب وزير التجارة الخارجية والصناعة بنقل تبعية المركز لوزارة التجارة الخارجية والصناعة، وبناء عليه أصدر وزير التجارة الخارجية والصناعة قراره الرقيم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ بنقل تبعية مركز تنمية صناعات البلاستيك من الشركة القابضة للصناعات الكيماوية - وزارة الاستثمار - إلى وزارة التجارة الخارجية والصناعة، ثم أصدر قراره رقم (٧٦٦) لسنة ٢٠١٣ بتشكيل لجنة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لإقبال الحساب الخاص بالمركز بينك مصر، وتحويل الرصيد الخاص به لحساب المركز بالبنك المركزي المصري (موازنة الحسابات المتنوعة بوزارة التجارة والصناعة). ومنذ صدور القرار رقم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ استمر العاملون بالمركز يتقاضون رواتبهم من الباب السادس وليس من الباب الأول، ولم يتم توفيق أوضاعهم حتى تاريخه، لذلك عرضت وزارة التجارة والصناعة - في عام ٢٠١٤ - على رئيس مجلس الوزراء أمر نقل تبعية المركز والعاملين به إلى موازنة ديوان عام وزارة التجارة والصناعة، وكذا تطبيق نظام الحوافز المعمول به بالوزارة عليهم، فتم استطلاع رأي وزارة المالية التي انتهت إلى إرجاء النظر في هذا الأمر، لأن تنفيذه يزيد من عجز الموازنة بتحميل الموازنة العامة للدولة أعباء جديدة، وأنه قد يكون من شأنه أن يمهد سبيلاً للشركات القابضة للتخلص من كياناتها التي تواجه تعثرًا في هيكلها التمويلية بدلاً من الإصلاح الحقيقي لهذه الكيانات. وبتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٢ أفادت رئاسة مجلس الوزراء أنه من الملائم الالتفات عن الطلب المذكور لما سلف بيانه، ولعدم إمكان ذلك قانونًا وفق نصوص القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ الذي لم يسمح بنقل تبعية شركة تابعة أو جهة تابعة لإحدى الشركات القابضة لأي من الوزارات، فيما عدا ما تضمنته المواد من (٣٦) حتى (٣٩) من هذا القانون والتي لا تنطبق على الطلب المعروض. كما أفاد الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بعدم الموافقة على نقل العاملين بالمركز المعروضة حالاتهم إلى ديوان عام وزارة التجارة والصناعة تنفيذاً للمادة الثالثة من القرار رقم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ المذكور سلفاً التي قررت خضوع العاملين بالمركز للوائح المالية والإدارية للمركز، وكذا اختلاف النظام القانوني الخاضع له هؤلاء العاملون عن النظام القانوني الخاص بالوزارة.



ونفيد: أن الموضوع عرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ١٢ من سبتمبر عام ٢٠١٨ م، الموافق ٢ من محرم عام ١٤٤٠ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٤٦) من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ (الملغى) كانت تنص على أن: "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة"، وأن المادة (١٥٧) من الدستور ذاته كانت تنص على أن: "الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها". وأن المادة (١٦٣) من الدستور الصادر عام ٢٠١٢ كانت تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء...". وأن المادة (١٦٨) من الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ تنص على أن: "يتولى الوزير وضع سياسة وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية، ومتابعة تنفيذها، والتوجيه والرقابة، وذلك في إطار السياسة العامة للدولة...". وأن المادة (١٧١) منه تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء". وأن (المادة الثانية) من القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام تنص على أن: "تحل الشركات القابضة محل هيئات القطاع العام الخاضعة لأحكام القانون رقم (٩٧) لسنة ١٩٨٣ المشار إليه، كما تحل الشركات التابعة محل الشركات التي تشرف عليها هذه الهيئات وذلك اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون ودون حاجة إلى أي إجراء آخر. وتنتقل إلى الشركات القابضة والشركات التابعة لها بحسب الأحوال كافة ما لهيئات القطاع العام وشركاته الملغاة من حقوق، بما فيها حقوق الانتفاع والإيجار، كما تتحمل جميع التزاماتها وتساءل مسؤولية كاملة عنها...". وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٩٣) لسنة ١٩٨٥ بشأن نقل تبعية مراكز البحوث التابعة للهيئة العامة للتصنيع إلى هيئات القطاع العام الصناعية تنص على أن: "تنقل تبعية مراكز البحوث التالية من الهيئة العامة للتصنيع إلى هيئات القطاع العام الصناعية الموضحة قرين كل منها: ... ثالثاً: مركز تنمية صناعات البلاستيك: هيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية". وأن المادة (الأولى) من قرار وزير الصناعة رقم (٩٦٠) لسنة ١٩٨٨ تنص على أن: "يعتبر مركز صناعات البلاستيك أحد التقسيمات التنظيمية المستقلة مالياً وإدارياً بهيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية". وأن المادة (الأولى) من قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الكيماوية رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٧ بتنظيم مركز تنمية صناعات البلاستيك تنص على أن:



البلاستيك كأحد التقسيمات التنظيمية المستقلة ماليًا وإداريًا بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية"، وأن المادة (الثانية) منه تنص على أن: "تسري على المركز أحكام النظام الأساسي المرفق". وأن المادة (٦) من النظام الأساسي لمركز تنمية صناعات البلاستيك تنص على أن: "تسري على العاملين بالمركز لائحة نظام العاملين بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية المعتمدة بقرار وزير قطاع الأعمال العام (رقم ٤١٦ لسنة ١٩٩٥) لحين إعداد اللائحة الخاصة بالمركز واعتمادها من جهة الاختصاص". وأن المادة (الأولى) من قرار وزير التجارة الخارجية والصناعة رقم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ تنص على أن: "تنقل تبعية مركز تنمية صناعات البلاستيك من الشركة القابضة للصناعات الكيماوية - وزارة الاستثمار - إلى وزارة التجارة الخارجية والصناعة".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وفقًا لسابق إفتائها - أن الدولة وهي القوامة على شئون الأنشطة الخدمية والاقتصادية وغيرها من الأنشطة الأخرى، وهي أيضًا المشرفة على أوجه النشاط التي يباشرها ما عداها من كيانات خاصة، أو فردية، تتولى ذلك بطرق عدة، منها - بل أهمها - المرافق العامة، وفي سبيل إنشاء وتنظيم هذه المرافق عقد دستور عام ١٩٧١ (الملغى) لرئيس الجمهورية الاختصاص بإصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة، وبصدور دستور ٢٠١٢ ومن بعده الدستور الحالي الصادر عام ٢٠١٤ صار هذا الاختصاص معقودًا لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء، مما يغدو معه إنشاء المرافق والمصالح العامة، وتنظيمها، وتحديد اختصاصاتها، ووضع القواعد التي تبين طريقة إدارتها، ونقل تبعيتها من جهة إلى أخرى، معقودًا بموجب نصوص الدستور، لرئيس الجمهورية وذلك في المجال الزمني للعمل بالدستور الصادر عام ١٩٧١، ومعقودًا حاليًا لرئيس مجلس الوزراء. في حين أن الوزير وإن كان أحد أهم مكونات الحكومة، التي هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وباعتباره من أهم أعمدة الإدارة والسياسة في الدولة وتنظيمها الدستوري والقانوني، وسد إليه الدستور وضع سياسات وزارته بالتنسيق مع الجهات المعنية، ومتابعة تنفيذها، والتوجيه والرقابة، وذلك كله في إطار السياسة العامة للدولة، إلا أن دوره لا يستطيل بحال من الأحوال لتنظيم المرفق العام القائم عليه، سواء بالإنشاء أو التوسعة أو التقليل منه، مما يؤكد أن الوزير يتحرك ويمارس اختصاصه في أفلاك متناسقة متضافرة بين سياسات الدولة العامة ودور مجلس الوزراء باعتباره الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، دون تجاوز اختصاصه المرسوم دستوريًا، ودون تعدد منه على اختصاص آخر مقرر لسلطة أخرى تلوه في مدارج التنظيم الدستوري والإداري.



كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن رئيس الجمهورية في المجال الزمني للعمل بدستور عام ١٩٧١ (الملغى) نقل تبعية مركز تنمية صناعات البلاستيك من الهيئة العامة للتصنيع إلى هيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية بموجب المادة (الأولى) من قراره رقم (٣٩٣) لسنة ١٩٨٥ بشأن نقل تبعية مراكز البحوث التابعة للهيئة العامة للتصنيع إلى هيئات القطاع العام الصناعية المشار إليه آنفاً، وبناء على ذلك تم تنظيم المركز المذكور، وتحديد طبيعته بموجب قرار وزير الصناعة رقم (٩٦٠) لسنة ١٩٨٨ والذي اعتبر هذا المركز أحد التقسيمات التنظيمية المستقلة ماليًا وإداريًا بهيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية. وبموجب القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ بإصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام حلت الشركة القابضة للصناعات الكيماوية محل هيئة القطاع العام للصناعات الكيماوية، وانتقل إليها جميع ما لهذه الشركة من حقوق، بما فيها المركز المذكور بطبيعة الحال، فأعيد على إثر ذلك تنظيم المركز بموجب قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الكيماوية رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٧ بتنظيم مركز تنمية صناعات البلاستيك والذي استمر في اعتباره أحد التقسيمات التنظيمية المستقلة ماليًا وإداريًا بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية، وسرى على العاملين به لائحة نظام العاملين بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية.

ولما كان المركز المشار إليه - وفقًا لما سبق بيانه - جزءًا من إحدى الشركات القابضة الخاضعة لقانون شركات قطاع الأعمال العام الصادر بالقانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١، وبذلك فإن طبيعته القانونية كأحد مكونات شخص من أشخاص القانون الخاص، تختلف بالكلية عن الطبيعة القانونية للتقسيمات الإدارية التابعة لوزارة التجارة والصناعة (الديوان عام). وإذ تضمنت المادة الأولى من قرار وزير التجارة الخارجية والصناعة رقم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ المشار إليه، النص على نقل تبعية هذا المركز من الشركة القابضة للصناعات الكيماوية لوزارة التجارة الخارجية والصناعة، فإن ذلك يتجاوز سلطات الوزير (مصدر القرار) المقررة دستوريًا، إذ فضلًا عما سبق بيانه من اختلاف الطبيعة القانونية لمحلي القرار، فإن سلطة الوزير تقصر عن إنشاء مرفق عام أو إعادة تنظيمه؛ إذ إن ذلك خارج عن اختصاصه المعقود له دستوريًا، مما يغدو معه هذا القرار فيما تضمنته المادة الأولى منه من نقل تبعية مركز تنمية صناعات البلاستيك من الشركة المشار إليها، وهي شركة مساهمة في تطبيق أحكام القانون رقم (٢٠٣) لسنة ١٩٩١ المشار إليه، إلى وزارة التجارة الخارجية والصناعة، مخالفًا لصحيح حكم الدستور والقانون؛ الأمر الذي من مؤداه عودة تبعية المركز إلى الشركة، ومن



ثم يخضع العاملون به للنظام الأساسي للمركز الذي قرر سريان أحكام لائحة نظام العاملين بالشركة القابضة للصناعات الكيماوية المعتمدة بقرار وزير قطاع الأعمال العام (رقم ٤١٦ لسنة ١٩٩٥) على العاملين به، بموجب قرار رئيس مجلس إدارة الشركة القابضة للصناعات الكيماوية رقم (١١٤) لسنة ١٩٩٧ بتنظيم مركز تنمية صناعات البلاستيك، ومن ثم مسؤولية الشركة عن صرف الرواتب والمستحقات المالية لهؤلاء العاملين.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعية قرار وزير التجارة الخارجية والصناعة رقم (٢٨٤) لسنة ٢٠٠٥ فيما تضمنه من نقل تبعية مركز تنمية صناعات البلاستيك من الشركة القابضة للصناعات الكيماوية - وزارة الاستثمار - إلى وزارة التجارة الخارجية والصناعة، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها تبعية المركز للشركة القابضة للصناعات الكيماوية، وسريان لائحة نظام العاملين بالشركة على العاملين به، ومن ثم مسؤولية الشركة عن صرف رواتبهم ومستحقاتهم المالية، وذلك على النحو المبين تفصيلاً بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: ٨ / ١٠ / ٢٠١٨

رئيس

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

بخت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

المستشار



أحمد