


بسم الله الرحمن الرحيم

رقم التبليغ:	١٣١٠
بتاريخ:	٢٠٢٠/٧/٩

ملف رقم: ١٠٤/١/٨٨


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

السيد الأستاذ المستشار/ رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات

تحية طيبة، وبعد

فقد اطلعنا على كتاب وكيل الجهاز المركزي للمحاسبات للشئون القانونية الوارد برقم (٤٣٣) بتاريخ ٢٠١٦/٣/١٩ إلى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية، بشأن طلب إبداء الرأي القانوني في مدى قانونية تعاقد صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي التابع للبنك المركزي مع رؤساء ونواب وأعضاء مجالس إدارات بنوك (الأهلى ومصر والقاهرة) - ومنهم على سبيل المثال السيد/ محمد كمال الدين بركات- رئيس مجلس إدارة بنك مصر (آنذاك)، وبعض العاملين بها، للقيام بذات الأعمال المكلفين بها بهذه البنوك، وصرف مبالغ مالية لهم مقابل ذلك، ومدى قانونية قيام البنوك الثلاثة بإبرام ملحق لعقود المتعاقدين مع الصندوق المشار إليه بالمدى المتبقية من التعاقد بعد تصفيته بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣، وتحميل موازنة هذه البنوك بالالتزامات المالية للمتعاقدين عن باقى المدة المشار إليها، ومدى قانونية استرداد ما تم صرفه من مبالغ مالية للمتعاقدين المشار إليهم سواء من الصندوق أو من البنوك بعد تصفيته.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أنه نفاذاً لنص المادة (٩٦) من القانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد، فقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٨٦٥) لسنة ٢٠٠٥ بلائحة النظام الأساسى لصندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي بهدف تحديث أنظمة العمل فى بنوك القطاع العام، وتنمية مهارات وقدرات العاملين فيها، وتغطية نفقات إلحاقهم ببرامج التدريب المحلية والعالمية، ثم صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بتصفية الصندوق المذكور وأيلولة صافى أمواله إلى أعضائه فى تاريخ التصفية، على أن يوزع عليهم ناتج التصفية بنسبة المساهمة الفعلية لكل منهم فى الصندوق، ولدى قيام الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص أعمال بعض البنوك العامة تبين له قيام الصندوق المشار إليه- بدءاً من عام ٢٠٠٥- بإبرام عقود عمل مع رؤساء ونواب وأعضاء مجالس إدارات بنوك (الأهلى ومصر والقاهرة)، وكذا بعض العاملين بها للقيام بذات الأعمال والمهام المنوط بهم القيام بها وفقاً لوظائفهم بتلك البنوك ودون إسناد أى أعمال جديدة لهم، مع صرف مكافآت شهرية لهم مقابل هذا التعاقد هى



٢١٦٦٣

تابع الفتوى ملف رقم: ١٠٤/١/٨٨

(٢)

محض تكرار للإثابة عن الأعمال ذاتها المكلفين بها وبالمخالفة للغرض الذى أنشئ من أجله الصندوق المشار إليه، وحيث قدرت هذه المكافآت- وهو ما أمكن حصره- بمبلغ (٢١٨,٩٥١,٠٥٣) مائتين وثمانية عشر مليوناً وتسعمائة وواحد وخمسين ألفاً وثلاثة وخمسين جنياً)، كما تبين للجهاز قيام البنوك المشار إليها- اعتباراً من تاريخ تصفية الصندوق المذكور- بإبرام ملاحق للعقود المشار إليها، تم بموجبها نقل الالتزامات المالية للمتعاقدين معه إلى موازنات هذه البنوك، وذلك بالمخالفة للقانون، مما ترتب عليه صرف مبالغ بدون وجه حق لهم قدرت بمبلغ (١٤٩٧٢٩٣٥) أربعة عشر مليوناً وتسعمائة واثنين وسبعين ألفاً وتسعمائة وخمسة وثلاثين جنياً، وقد أثيرت عدة تساؤلات بشأن مدى قانونية التعاقدات المشار إليها واسترداد المبالغ المالية التى تم صرفها للمتعاقدين مع الصندوق المذكور إعمالاً لهذه التعاقدات. وإزاء ذلك طلب وكيل الجهاز المركزي للمحاسبات للشئون القانونية من إدارة الفتوى المختصة الإفادة بالرأى فى الموضوع، ونظراً لما أنسته إدارة الفتوى من أهمية للموضوع، فقامت بعرضه على اللجنة الأولى لقسم الفتوى، والتي انتهت بدورها إلى وجوب عرضه على الجمعية العمومية لأهميته.

وُقيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في ٣٠ من مايو عام ٢٠٢٠م الموافق ٧ من شوال ١٤٤١هـ؛ فتبين لها أن المادة (٨٩) من القانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون البنك المركزي والجهاز المصرفى والنقد- المعدلة بموجب القانون رقم (٩٣) لسنة ٢٠٠٥- تنص على أن: "... تخضع بنوك القطاع العام لذات الأحكام التي تخضع لها البنوك الأخرى، فيما عدا ما يرد به نص خاص في هذا الباب، وفي جميع الأحوال لا تخضع تلك البنوك والعاملون فيها لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها في شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام"، وأن المادة (٩٠) منه تنص على أن: "يكون لكل بنك من بنوك القطاع العام مجلس إدارة يشكل على الوجه الآتي: (أ) رئيس مجلس الإدارة. (ب) نائبان لرئيس مجلس الإدارة. (ج) ستة من المتخصصين في المسائل المصرفية والنقدية والمالية والاقتصادية والقانونية، الذين لديهم خبرة سابقة في الأعمال المصرفية، ويكون تعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد أخذ رأى محافظ البنك المركزي، وذلك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد وفقاً لما تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون، ويُعيّن النائبان بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد أخذ رأى رئيس مجلس إدارة البنك، وتحدد مرتبات وبدلات ومكافآت رئيس مجلس الإدارة ونائبيه ومكافآت الأعضاء المتخصصين من غير العاملين بالبنك. وكذلك بدلات حضور مجلس الإدارة بقرار من رئيس مجلس الوزراء"، وأن المادة (٩٦) منه تنص على أن: "ينشأ صندوق لتحديث أنظمة العمل في بنوك القطاع العام، وتنمية مهارات وقدرات العاملين فيها وتغطية نفقات إلحاقهم بالبرامج التدريبية المحلية والعالمية. وتتكون موارد هذا الصندوق من: (أ) نسبة لا تزيد على (٥٪) من صافى الأرباح السنوية القابلة للتوزيع لبنوك القطاع العام. (ب) مساهمات البنوك التي تستفيد من خدمات الصندوق. (ج) الهبات والتبرعات والمعونات التي يوافق رئيس مجلس الوزراء على قبولها لهذا الغرض. ويصدر بنظام الصندوق والعمل به والجهة التابع لها قرار من رئيس مجلس الوزراء"، كما تبين لها



٢٠٢٠

تابع الفتوى ملف رقم: ١٠٤/١/٨٨

(٣)

أنه قد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٨٦٥) لسنة ٢٠٠٥ بشأن لائحة النظام الأساسي لصندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي، ونص في المادة الأولى منه على أن: "ينشأ صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي وفقاً لأحكام المادة (٩٦) من قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣، ويكون مقره مدينة القاهرة، ويتبع البنك المركزي"، ونص في المادة الثانية منه على أن: "الغرض من الصندوق: يهدف الصندوق إلى تطوير وتحديث أنظمة عمل البنوك العامة والبنك المركزي والارتقاء بالمستوى الفني للعاملين بهم بالتنسيق مع وحدة تطوير القطاع المصرفي بالبنك المركزي، وله في سبيل ذلك جميع الصلاحيات بما في ذلك توفير ما يأتي: التمويل اللازم لتعيين قيادات مصرفية متميزة قادرة علي إجراء التطوير. التمويل اللازم لتعيين مصرفيين مدربين لمباشرة الوظائف المصرفية المستحدثة. تكاليف الدورات التدريبية داخل وخارج جمهورية مصر العربية وتكاليف البرامج التعليمية لتنمية مهارات وقدرات العاملين بما يتناسب مع احتياجات التطوير، وذلك بناء علي خطة التطوير التي يقدمها كل بنك علي حدة علي أن تكون معتمدة من مجلس إدارته. تكاليف تطوير النظم المصرفية للبنوك الأعضاء المدرجة في خطة التطوير. تكاليف تحديث وإدخال البرامج والتطبيقات الحديثة المتخصصة. تكاليف الاستشاريين لهيكله والعمليات المصرفية سواء كانوا محليين أو دوليين..."، وتنص المادة الرابعة منه على أن: "يشترك في الصندوق البنوك العامة بالإضافة إلى البنك المركزي"، كما تنص المادة الخامسة منه على أن: "تتكون موارد الصندوق من: (أ) نسبة لا تزيد علي (٥٪) من صافي الأرباح السنوية القابلة للتوزيع للبنوك العامة. (ب) المساهمة التي يحددها مجلس إدارة البنك المركزي. (ج) مساهمات البنوك التي تستفيد من خدمات الصندوق. (د) الهبات والتبرعات والمعونات التي يوافق رئيس مجلس الوزراء على قبولها لهذا الغرض. (هـ) عائد استثمار أموال الصندوق"، وتنص المادة العاشرة منه على أن: "أموال الصندوق مخصصة لمقابلة التزاماته قبل أعضائه، ولا يجوز إنفاقها في غير أغراض الصندوق"، وتنص المادة السابعة عشرة منه على أن: "مجلس الإدارة هو السلطة العليا في إدارة شؤون الصندوق، ويتولى على الأخص المهام الآتية: (أ) الإشراف على تنفيذ هذا النظام بما يحقق أغراض الصندوق. (ب) تحديد نسبة مساهمة البنك من صافي أرباحه السنوية القابلة للتوزيع. (ج) تحديد قيمة المساهمات الأخرى من البنوك بالتنسيق معها. (د) وضع الخطة العامة لاستثمار أموال الصندوق وموارده والموافقة على مجالات توظيفها. (هـ) ... (و) ... (ز) تعيين الخبراء وتحديد أتعابهم..."، وتنص المادة الحادية والعشرون منه على أن: "في حالة حل الصندوق أو تصفيته يتول صافي أمواله إلى الأعضاء في تاريخ التصفية، ويوزع عليهم ناتج التصفية بنسبة مساهمة كل منهم الفعلية خلال وجود الصندوق"، وقد صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ بشأن تصفية صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي، ونص في المادة الأولى منه على أن: "يُصفي صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي طبقاً لأحكام المادة (٢١) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٥ لسنة ٢٠٠٥ وتتول صافي أمواله إلى أعضائه في تاريخ التصفية، ويوزع عليهم ناتج التصفية بنسبة المساهمة الفعلية لكل منهم في الصندوق".



٢٠١٣

تابع الفتوى ملف رقم: ١٠٤/١/٨٨

(٤)

كما استعرضت الجمعية العمومية ما تضمنه سابق إفتائها بالملف رقم ١١٢/٢/١٦ بجلسة ٢٠٠٦/٣/١٥- فى بيان التطور التشريعى للبنوك العامة- من أن قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٧ لسنة ١٩٦٦ بتأميم بعض الشركات والمنشآت نص صراحة على أن تتول ملكية البنوك التى حددها إلى الدولة، وبذلك آلت إلى الدولة ملكية بنك القاهرة بعد أن آلت إليها ملكية البنك الأهلى المصرى وبنك مصر بمقتضى القانونين رقمى ٣٩ و ٤٠ لسنة ١٩٦٠، وقد عاد المشرع إلى تبنى هذا المفهوم بوضوح فى قانون البنك المركزى المصرى والجهاز المصرفى الصادر بالقانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ الذى خلا من نص يدل على أن بنوك القطاع العام مملوكة للبنك المركزى، بل على العكس نص على أولولة ما يحققه البنك المركزى، وكذلك بنوك القطاع العام، من أرباح إلى الخزانة العامة للدولة، وهو ما يؤكد ملكية الدولة لبنوك القطاع العام باعتبار أن المالك هو الذى يجنى ثمار ملكه، وأن دور البنك المركزى بالنسبة إلى هذه البنوك هو ذاته الدور المنوط به بالنسبة إلى باقى وحدات الجهاز المصرفى، وأن المشرع لم يرد أن يجعل من البنك المركزى هيئة قابضة تملك بنوك القطاع العام، وهو ما لم تخرج عنه أحكام القانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ بإصدار قانون البنك المركزى والجهاز المصرفى والنقد.

كما استظهرت الجمعية العمومية- وعلى ماجرى به إفتاؤها- أنه نظرًا لأهمية الدور الذى تضطلع به بنوك القطاع العام، ولاختلاف طبيعتها القانونية عن سائر وحدات الجهاز المصرفى الأخرى بالنظر إلى ملكية الدولة لها، فقد أفرد المشرع الباب الثالث من هذا القانون لتنظيم أحكام إدارتها، حيث جعل من سلطة رئيس مجلس الوزراء تعيين رئيس ونواب رئيس واعضاء مجلس إدارة بنوك القطاع العام، وتحديد كافة مستحقاتهم المالية، كما أن المشرع قرر إنشاء صندوق لتحديث العمل ببنوك القطاع العام، وتنمية مهارات وقدرات العاملين فيها، وتغطية نفقات إلحاقهم بالبرامج التدريبية المحلية والعالمية، وجعل من بين موارده نسبة لا تزيد على ٥٪ من صافى الأرباح السنوية القابلة للتوزيع فى بنوك القطاع العام.

واستظهرت الجمعية العمومية أن المشرع قد كفل لصندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفى التابع للبنك المركزى جميع الصلاحيات التى تعينه على أداء مهامه وتحقيق أغراضه، ومنها توفير التمويل اللازم لتعيين قيادات مصرفية متميزة قادرة على إجراء التطوير، وكذا لتعيين مصرفيين مدربين لمباشرة الوظائف المصرفية المستحدثة، وتوفير تكاليف تطوير النظم المصرفية للبنوك الأعضاء المدرجة فى خطة التطوير، وتحديث وإدخال البرامج والتطبيقات الحديثة المتخصصة، وتكاليف الاستشاريين للهيكلة والعمليات المصرفية سواء كانوا محليين أو دوليين، ويشترك فى عضويته البنوك العامة بالإضافة إلى البنك المركزى، ومن موارده المساهمة التى يحددها مجلس إدارة البنك المركزى، ومساهمات البنوك التى تستفيد من خدماته، والهبات والتبرعات والمعونات التى يوافق رئيس مجلس الوزراء على قبولها لهذا الغرض، وعائد استثمار أمواله، بحيث لايجوز إنفاق أمواله فى غير التزاماته المقررة قبل أعضائه والمخصصة لها، ويكون للصندوق مجلس لإدارة شؤونه بحيث يتولى الإشراف على تنفيذ النظام الخاص به بما يحقق أغراضه، وله تحديد نسبة مساهمة البنك من صافى أرباحه السنوية



تابع الفتوى ملف رقم: ١٠٤/١/٨٨

(٥)

القابلة للتوزيع، وقيمة المساهمات الأخرى من البنوك بالتنسيق معها، ووضع الخطة العامة لاستثمار أمواله وموارده والموافقة على مجالات توظيفها، وتعيين الخبراء به وتحديد أتعابهم، وفي حالة تصفية الصندوق المشار إليه تتول صافى أمواله إلى الأعضاء في تاريخ الحل أو التصفية بنسبة مساهمة كل منهم الفعلية خلال وجوده، وهو ما تم فعلا بموجب القرار رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣ المشار إليه.

كما استظهرت الجمعية ما استقر عليه إفتاؤها من أن الأجر مقابل العمل، فلا يستحق العامل أجراً إلا مقابل ما يؤديه من خدمات، وأن مناط استحقاق العامل لأجره هو قيامه بالعمل في خدمة صاحب العمل؛ إذ إن عقد العمل من العقود التبادلية التي يتقرر فيها التزام يقابله حق علي عاتق كل طرف من طرفي العقد، وينبغي علي ذلك أنه إذا لم يقم العامل بأداء أي عمل لرب العمل، فلا يلزم هذا الأخير بدفع أي أجر للعامل.

وترتيباً على ما تقدم، ومتى كان الثابت من الأوراق أن صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي التابع للبنك المركزي، المنشأ وفقاً لنص المادة (٩٦) من القانون رقم (٨٨) لسنة ٢٠٠٣ المشار إليها، تعاقده مع رؤساء ونواب وأعضاء مجالس إدارات بنوك (الأهلي ومصر والقاهرة)، وكذا مع بعض العاملين بهذه البنوك، وتم صرف مكافآت مالية لهم بلغت من ميزانية الصندوق المشار إليه- إلى أن تمت تصفيته بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣- مبلغاً مقداره (٢١٨٩٥١٠٥٣) مائتان وثمانية عشر مليوناً وتسعمائة وواحد وخمسون ألفاً وثلاثة وخمسون جنيهاً، ثم- وبعد تصفية الصندوق المشار إليه- صرف لهم من ميزانيات البنوك الثلاثة المذكورة آنفاً ما مقداره حوالي (١٤٩٧٢٩٣٥) أربعة عشر مليوناً وتسعمائة واثنين وسبعين ألفاً وتسعمائة وخمسة وثلاثين جنيهاً، ولما كان تحديد رواتب وبدلات ومكافآت رؤساء ونواب وأعضاء مجالس إدارات البنوك المشار إليها، هو أمر رهين بصدور قرار بذلك من رئيس مجلس الوزراء، ولم يثبت صدور قرار منه في هذا الشأن بصرف المكافآت التي حصلوا عليها لقاء تعاقدهم مع الصندوق المشار إليه، ولا يمكن التعويل في هذا الشأن على نصوص قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر بلائحة النظام الأساسي له؛ إذ إن نصوصه قد تكفلت ببيان أغراضه ووجوب إنفاق أمواله في إطارها، وبما لا يخرج عن التزامه قبل البنوك الثلاثة المشار إليها، ولم يُشر هذا القرار من قريب أو بعيد إلى صرف مكافآته إلى أي من رؤساء أو نواب أو أعضاء مجالس إدارات هذه البنوك، أما العاملون بهذه البنوك، فإن الثابت مما أفاد به الجهاز المركزي للمحاسبات في طلب الرأي المائل، وما تأيد بالجدول المرفقة بكتابه المؤرخ ٢٠١٦/١٢/١٥، تعاقدهم مع الصندوق المشار إليه معهم للقيام بذات وظائفهم التي يعملون بها بهذه البنوك، ومن ثم لا يستساغ أن يتحمل الصندوق مكافآت التعاقد معهم بالمخالفة لأغراضه، وفضلاً عما تقدم فقد خلّت الأوراق مما يفيد قيام أي من رؤساء أو نواب أو أعضاء مجالس إدارات البنوك الثلاثة المشار إليها- ومنهم السيد/ محمد كمال الدين بركات، رئيس مجلس إدارة بنك مصر (آنذاك) المذكور بطلب الرأي المائل- وكذا العاملون المتعاقد معهم من الصندوق المشار إليه، بأي أعمال أو وظائف جديدة أو إضافية أو مختلفة عن طبيعة أعمالهم أو وظائفهم التي يضطلعون بها في وظائفهم الأصلية، وهو ما يثبت معه عدم تأديتهم أية خدمات تستأهل الاقتطاع من المال العام وإهداره في



تابع الفتوى ملف رقم: ١٠٤/١/٨٨

(٦)

منحهم المكافآت المشار إليها، سواء من ميزانية الصندوق المشار إليه حتى تصفيته عام ٢٠١٣، أو بعد ذلك من ميزانيات البنوك الثلاثة المشار إليها بموجب ملاحق العقود التي تم إبرامها لاستكمال مدد التعاقد مع هؤلاء العاملين، بما يصم تعاقد صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي معهم جميعاً، وكذا الأمر بالنسبة إلى ملاحق العقود التي أبرمتها البنوك الثلاثة معهم فيما بعد عام ٢٠١٣، بعدم المشروعية، وهو ما يتعين معه استرداد كافة ما تم صرفه لهم جميعاً من مكافآت طوال مدة هذه التعاقدات بواقع مبلغ مقداره حوالى (٢١٨٩٥١٠٥٣) مائتين وثمانية عشر مليوناً وتسعمائة وواحد وخمسين ألفاً وثلاثة وخمسين جنيهاً، من ميزانية الصندوق وبواقع مبلغ مقداره حوالى (١٤٩٧٢٩٣٥) أربعة عشر مليوناً وتسعمائة واثنين وسبعين ألفاً وتسعمائة وخمسة وثلاثين جنيهاً من ميزانيات البنوك المشار إليها وفقاً لما ورد بطلب الرأى المائل - سواء قبل تصفية الصندوق المشار إليه أو بعد ذلك - بحسبان أن هذه المبالغ إنما هي ثمرة تعاقد غير مشروع معهم عن خدمات أو أعمال أو وظائف غير مؤداة منهم.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى عدم مشروعية تعاقد صندوق تحديث وتطوير القطاع المصرفي التابع للبنك المركزي المصري مع رؤساء ونواب وأعضاء مجالس إدارات بنوك (الأهلى ومصر والقاهرة) وبعض العاملين بها، وعدم مشروعية قيام هذه البنوك بإبرام ملحق لعقود المتعاقدين مع الصندوق المشار إليه بالمدة المتبقية من التعاقد بعد تصفيته بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٣، ووجوب استرداد ما تم صرفه من مبالغ مالية لهم سواء من الصندوق أو من البنوك بعد تصفيته، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً فى: ٩ / ٧ / ٢٠٢٠

رئيس

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/ **يسرى هاشم سليمان الشيخ**
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة



٢٠٢٠