

باسم الشعب

المحكمة الدستورية العليا

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت العاشر من يونيو سنة 2023م،
الموافق الحادي والعشرين من ذي القعدة سنة 1444 هـ.

برئاسة السيد المستشار / بولس فهمي إسكندر
رئيس المحكمة
وعضوية السادة المستشارين: رجب عبد الحكيم سليم والدكتور محمد عماد النجار والدكتور طارق
عبد الجواد شبل وخالد أحمد رأفت دسوقي والدكتورة فاطمة محمد أحمد الرزاز ومحمد أيمن سعد
الدين عباس
نواب رئيس المحكمة
وحضور السيد المستشار الدكتور/ عماد طارق البشري رئيس هيئة المفوضين
وحضور السيد/ محمد ناجي عبد السميع أمين السر

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا برقم 24 لسنة 41 قضائية
"دستورية"

المقامة من

البنك الأهلي المصري

ضد

- 1- رئيس الجمهورية
- 2- رئيس مجلس الوزراء
- 3- رئيس مجلس النواب
- 4- وزير العدل
- 5- مساعد وزير العدل لشئون الإدارات القانونية
- 6- رئيس لجنة شئون مديري وأعضاء الإدارات القانونية برئاسة مجلس الوزراء
- 7- محافظ البنك المركزي
- 8- نقيب المحامين
- 9- أشرف غانم غانم عامر

الإجراءات

بتاريخ الثاني عشر من مارس سنة 2019، أودع البنك المدعي صحيفة الدعوى الدستورية
المعروضة قلم كتاب هذه المحكمة، طالبًا الحكم بعدم دستورية المادة (1) من مواد إصدار
القانون رقم 47 لسنة 1973، بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة
والوحدات التابعة لها، فيما تضمنته من سريان أحكامه على البنوك العامة، وإسقاط قرارات وزير
العدل ومحافظ البنك المركزي التنفيذية له.
وقدمت هيئة قضايا الدولة مذكرتين طلبت فيهما الحكم أصليًا: بعدم قبول الدعوى، واحتياطيًا:
برفضها.

وقدم المدعى عليه التاسع، سبع مذكرات دفع فيها بعدم اختصاص المحكمة ولائيًا بنظر الدعوى،
وأصليًا: الحكم بعدم قبولها، واحتياطيًا: برفضها.

وبعد تحضير الدعوى أودعت هيئة المفوضين تقريرًا برأيها.

وُنظرت الدعوى على النحو المبين بمحضر الجلسة، فمثل المدعى عليه التاسع وقدم ثلاث حوافظ مستندات ومذكرتين، صمم فيهما على دفاعه، وفيها قررت المحكمة إصدار الحكم بجلسة اليوم.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمداولة. وحيث إن الوقائع تتحصل -على ما يتبين من صحيفة الدعوى وسائر الأوراق- في أن المدعى عليه التاسع - محام بالبنك المدعي - أقام أمام محكمة شمال القاهرة الابتدائية ضد البنك المدعي، والمدعى عليهم الثاني والرابع والسابع والثامن، الدعوى رقم 4032 لسنة 2018، عمال كلي، طالباً الحكم بصفة مستعجلة: بوقف قرار الترقية المؤرخ 2018/6/28، المتضمن ترقية زميلين له أحدث منه إلى درجة مدير عام بقطاع التقاضي، وتخطيه في الترقية، وفي الموضوع: بإلغاء هذا القرار، مع إلزام البنك المدعي بدفع غرامة تهديدية يومية له اعتباراً من صدور الحكم، وحتى تمام تنفيذه. وذلك على سند من أن البنك المدعي قد استحدث نظاماً للترقي يعتمد اختبارات لقياس الكفاءة، وإذ يرى المدعي بطلان هذه الاختبارات لمخالفتها أحكام القانون المطعون عليه، فقد أقام دعواه الموضوعية. تدوولت الدعوى أمام تلك المحكمة، وبجلسة 2019/2/21، دفع البنك بعدم دستورية قانون الإدارات القانونية الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1973، فيما تضمنه من سريان أحكامه على البنوك العامة، وإذ قدرت تلك المحكمة جدية الدفع، وصرحت للبنك المدعي بإقامة الدعوى الدستورية، فأقام الدعوى المعروضة.

وحيث إنه عن الدفع المبدى من المدعى عليه التاسع، بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى، على سند من أن حقيقة طلبات البنك المدعي استثناء البنوك العامة من تطبيق أحكام القانون المطعون عليه، وهو ما ينحسر عنه اختصاص المحكمة بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، فإنه مردود، بأن من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن البحث في الاختصاص سابق بطبيعته على الخوض في شكل الدعوى أو موضوعها، وتواجهه المحكمة من تلقاء ذاتها. وأن مقتضى ما نصت عليه المادة (192) من الدستور، أن إرادة الدستور قد انعقدت على إبلاء المحكمة الدستورية العليا وحدها - دون غيرها - ولاية الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه المبين في القانون، وقد صدر القانون رقم 48 لسنة 1979 المنظم لأوضاعها، مبيناً اختصاصاتها، محدداً ما يدخل في ولايتها حصراً، مستبعداً من مهامها ما لا يندرج تحتها، فحولها الاختصاص المنفرد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، مانعاً أية جهة مزاحمتها فيه، مفصلاً طرائق هذه الرقابة وكيفية أعمالها، وذلك كله على النحو المنصوص عليه في المواد (25، 27، 29) من قانون هذه المحكمة، وهي قاطعة في دلالتها على أن اختصاص المحكمة في مجال الرقابة على الدستورية منحصر في النصوص التشريعية أيًا كان موضوعها، أو نطاق تطبيقها، أو الجهة التي أقرتها أو أصدرتها، ذلك أن هذه النصوص هي التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة، وما يميزها كقواعد قانونية هو أن تطبيقاتها مترامية، ودوائر المخاطبين بها غير متناهية، والآثار المترتبة على إبطالها - إذا أهدرتها هذه المحكمة لمخالفتها الدستور- بعيدة في مداها، وتدق دائماً ضوابط الرقابة على مشروعيتها

الدستورية، وتقارنها محاذير واضحة. فمن ثم، كان لزامًا بالتالي أن يؤول أمر هذه الرقابة إلى محكمة واحدة، بيدها وحدها زمام أعمالها، كي تصوغ بنفسها معاييرها ومناهجها، وتوازن من خلالها بين المصالح المثارة على اختلافها، وتتولى دون غيرها بناء الوحدة العضوية لأحكام الدستور بما يكفل تكاملها وتجانسها، ويحول دون تفرق وجهات النظر من حولها، وتباين مناحي الاجتهاد فيها. متى كان ذلك، وكانت طلبات البنك المدعي في دعواه المعروضة الحكم بعدم دستورية نص المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم 47 لسنة 1973 المشار إليه، فيما تضمنته من سريان أحكامه على البنوك العامة. وكان مبتغاه من الطعن على تلك المادة، القضاء بعدم دستورية خضوع المحامين العاملين بالإدارات القانونية ببنوك القطاع العام إلى النظام الوارد بأحكام ذلك القانون، على سند من اختلاف المركز القانوني لهذه الفئة من المحامين، عن المركز القانوني للفئات الأخرى من المحامين التي عينها النص المطعون عليه. إذ كان ذلك، وكان النص المشار إليه يخاطب مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والإدارات التابعة لها، وهي فئات غير محددة من المحامين، يجمعها أنهم أصحاب مركز قانوني يتسع لجميع أفرادها دون تمييز. الأمر الذي يكشف عن أن موضوع الدعوى المعروضة يتعلق بقاعدة قانونية، عامة ومجردة، مما يدخل في نطاق ولاية المحكمة الدستورية العليا، بمقتضى نصي المادة (192) من الدستور، والمادة (25) من قانونها، في شأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح. الأمر الذي يضحى معه الدفع بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى قائمًا على غير أساس، جديرًا بالالتفات عنه.

وحيث إنه عن الدفع المبدى من المدعى عليه التاسع بعدم قبول الدعوى لإيداع صحيفتها من الأستاذ/ محمد عبد المحسن سيد عبد العال، المحامي المقيد أمام محكمة النقض، غير الموكل من رئيس مجلس إدارة البنك المدعي، فإنه مردود بأن المادة (56) من قانون المحاماة الصادر بالقانون رقم 17 لسنة 1983، تنص على أنه " للمحامي سواء كان خصمًا أصليًا أو وكيلًا في دعوى أن ينيب عنه في الحضور أو في المرافعات أو في غير ذلك من إجراءات التقاضي محاميًا آخر تحت مسنوليته دون توكيل خاص ما لم يكن في التوكيل ما يمنع ذلك ". لما كان ذلك، وكان الأستاذ/ عماد الدين فصيح، الموكل عن البنك المدعي، قد وقع على صحيفة الدعوى الدستورية، وكان التوكيل الصادر من البنك إليه لم ينص على حظر الإنابة القانونية لمحام آخر، ومن ثم فإن إنابة المحامي الأصيل للمحامي القائم بإيداع صحيفة الدعوى قلم كتاب هذه المحكمة يغدو إجراءً لا يصم صحيفة الدعوى المعروضة بعوار، ويضحى الدفع المبدى من المدعى عليه التاسع في غير محله، ويتعين تبعًا لذلك الالتفات عنه.

وحيث إنه عن الدفع المبدى من هيئة قضايا الدولة والمدعى عليه التاسع بعدم قبول الدعوى، لابتناء الدفع بعدم الدستورية المبدى أمام محكمة الموضوع على كامل أحكام القانون رقم 47 لسنة 1973 المشار إليه، دون تحديد نصوص بعينها فيه، ولا النصوص الدستورية المدعى بمخالفتها، وأوجه تلك المخالفة، ومن ثم فإن تصريح المحكمة بإقامة الدعوى الدستورية لم يسبقه تقديرها لجدية الدفع، بعد إجماله بصرها في أوجه المخالفة التي نعتها بها المدعي، فإن هذا الدفع - كذلك -

غير سديد، ذلك أن المقرر في قضاء المحكمة الدستورية العليا أن كل شكلية جوهرية فرضها المشرع لمصلحة عامة حتى ينتظم التداعي وفقاً لحكمها لا يجوز فصلها عن دواعيها، وإلا كان القول بها إغراقاً في التقيد بضوابطها، وانحرافاً عن مقاصدها، وأن التجهيل بالنصوص التشريعية، والدستورية المدعى مخالفتها، وأوجه تلك المخالفة، يفترض أن يكون بيانها قد غمض فعلاً بما يحول عقلاً دون تجليتها، فإذا كان إعمال النظر في شأنها، ومن خلال الربط المنطقي بينها، والطلبات في الدعوى الموضوعية يفصح عن تحديدها، وما قصد إليه الطاعن، فإن قالة التجهيل بها تكون غير قائمة على أساس. ومن المقرر - أيضاً - أن تقدير محكمة الموضوع جدية المطاعن الدستورية المثارة أمامها، ليس لازماً أن يكون صريحاً، بل حسبها في ذلك أن يكون قرارها في هذا الشأن ضمنياً. لما كان ذلك، وكان البنك المدعي قد دفع بعدم دستورية سريان أحكام القانون رقم 47 لسنة 1973 المشار إليه على المحامين بالإدارات القانونية بالبنوك العامة، لمخالفته نص المادة (13) من الدستور، التي تلزم الدولة بإقامة علاقات عمل متوازنة بين العامل وصاحب العمل. وعلى ذلك فإن التصريح الصادر من محكمة الموضوع برفع الدعوى الدستورية قد تعلق بهذا النطاق وحده، ممثلاً في المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم 47 لسنة 1973 المشار إليه. ومن ثم، فإن الدفع المبدى بعدم قبول الدعوى للتجهيل أمام محكمة الموضوع بالنص التشريعي، والنص الدستوري المدعى بمخالفته، وأوجه تلك المخالفة، يكون فاقداً لسنده.

ولا ينال من ذلك القول بأن الدفع المبدى من البنك المدعي أمام محكمة الموضوع، ومن ثم تصريح تلك المحكمة قد انصبا على نص المادة (13) من القانون المطعون عليه، بينما أقيمت الدعوى طعناً على نص المادة (1) منه، ذلك أن البين على نحو جازم من مذكرة دفاع البنك المدعي المقدمة أمام محكمة الموضوع بجلسة 2019/2/21، - وهي الجلسة التي أبدى فيها الدفع - ابتناء الدفع على مخالفة نص المادة (13) من الدستور التي تلزم الدولة بالعمل على إقامة علاقات عمل متوازنة، الأمر الذي يقطع بأن الإشارة إلى المادة (13) كان ينصرف إلى مادة الدستور التي يؤسس الدفع عليها لتعيين مناط المخالفة الدستورية، ومن ثم يضحى الدفع قد أقيم على غير سند من الواقع، ويتعين تبعاً لذلك الالتفات عنه.

وحيث إن المادة (1) من مواد إصدار القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها تنص على أنه " تسري أحكام القانون المرافق على مديري وأعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها".

وحيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن المصلحة الشخصية المباشرة - وهي شرط لقبول الدعوى الدستورية - مناطها أن يكون ثمة ارتباط بينها وبين المصلحة القائمة في الدعوى الموضوعية، وذلك بأن يكون الحكم في المسألة الدستورية مؤثراً في الطلبات الموضوعية المرتبطة بها، المطروحة على محكمة الموضوع. ومن ثم يتحدد مفهوم هذا الشرط بأن يقيم

المدعي الدليل على أن ضررًا واقعيًا قد لحق به، وأن يكون هذا الضرر عائدًا إلى النص المطعون فيه، فإذا كان الإخلال بالحقوق التي يدعيها لا يعود إليه، أو كان من غير المخاطبين بهذا النص، دل ذلك على انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة، إذ إن إبطال النص التشريعي في هذه الحالة لن يحقق للمدعي أية فائدة يمكن أن يتغير بها مركزه القانوني بعد الفصل في الدعوى الدستورية عما كان عليه قبلها.

متى كان ذلك، وكان قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد الصادر بالقانون رقم 88 لسنة 2003، ينص في الفقرة الأولى من المادة (89) منه على أنه "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (43) من هذا القانون، تخضع بنوك القطاع العام لذات الأحكام التي تخضع لها كافة البنوك الأخرى، فيما عدا ما يرد به نص خاص في هذا الباب". ونصت الفقرة الثانية من المادة ذاتها على أنه "وفي جميع الأحوال لا تخضع هذه البنوك لأحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم 97 لسنة 1983".

وقد استبدل القانون رقم 93 لسنة 2005، بتعديل بعض أحكام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد، بالنص المشار إليه النص الآتي: "مع عدم الإخلال بأحكام المادة (43) من هذا القانون تخضع بنوك القطاع العام لذات الأحكام التي تخضع لها كافة 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".

وحيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن الخطأ في تأويل أو تطبيق النصوص القانونية لا يوقعها في دائرة المخالفة الدستورية إذا كانت صحيحة في ذاتها، ذلك أن الفصل في دستورية النصوص القانونية المدعى مخالفتها للدستور، لا يتصل بكيفية تطبيقها عملاً، ولا بالصورة التي فهمها القائلون على تنفيذها، وإنما مرد اتفاقها مع الدستور أو خروجها عليه إلى الضوابط التي فرضها الدستور على الأعمال التشريعية جميعها. وكان من المقرر - أيضاً - في قضاء هذه المحكمة أن الأصل في النصوص التشريعية ألا تحمل على غير مقاصدها، وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها، أو بما يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها أو يعتبر تشويهاً لها، سواء بفصلها عن موضوعها، أو بمجاوزتها الأغراض المقصودة منها، تقديرًا بأن المعاني التي تدل عليها هذه النصوص، والتي ينبغي الوقوف عندها، هي تلك التي تعتبر كاشفة عن حقيقة محتواها، مفصحة عما قصد المشرع منها، مبينة حقيقة وجهته وغاياته من إيرادها، ملقبة الضوء على ما عناه بها.

وحيث كان ما تقدم، وكان مؤدى نص المادة (89) من قانون البنك المركزي الصادر بالقانون رقم 88 لسنة 2003، أن المشرع أفصح عن إرادته في خضوع بنوك القطاع العام لأحكام ذاتها التي

تخضع لها البنوك الأخرى كافة، فيما لم يرد به نص في هذا القانون، وأكد المشرع في الفقرة الثانية من تلك المادة على أنه " وفي جميع الأحوال لا تخضع هذه البنوك لأحكام قانون هيئات القطاع العام وشركاته الصادر بالقانون رقم 97 لسنة 1983 ". بما مؤداه أن العاملين كافة – ومعهم مديرو وأعضاء الإدارات القانونية – ببنوك القطاع العام، صاروا خاضعين لأحكام ذلك القانون، وتسري عليهم الأحكام كافة التي يخضع لها العاملون في البنوك الأخرى. وهو ما أكده وأفصح عنه المشرع عند إحلاله نصًا آخر لنص المادة (89)، بموجب القانون رقم 93 لسنة 2005، مبقياً على أحكام فقرتها الأولى، ناصاً في عجز تلك المادة على أن "وفي جميع الأحوال لا تخضع تلك البنوك – بنوك القطاع العام – والعاملون فيها لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها في شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام". مما مؤداه أن العاملين ببنوك القطاع العام تسري عليهم الأحكام التي تخضع لها البنوك الأخرى كافة، ولا يخضعون لأحكام القوانين واللوائح المعمول بها في شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، بما في ذلك أحكام القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن الإدارات القانونية. ومن ثم فإن الضرر المدعى به في الدعوى المعروضة ليس مرده إلى نص المادة الأولى من مواد إصدار القانون رقم 47 لسنة 1973 المشار إليه، وإنما مرده إلى الفهم الخاطئ للنص واجب الأعمال على النزاع الموضوعي، وأن الفصل في دستورية النص المطعون فيه لا يرتب انعكاساً على الطلبات في ذلك النزاع، وقضاء محكمة الموضوع فيه، وتغدو المصلحة في الطعن عليه منتفية، بما لازمه القضاء بعدم قبول الدعوى.

وحيث إنه عن طلب إسقاط قرارات وزير العدل ومحافظ البنك المركزي التي تسري على المحامين ببنوك القطاع العام، إعمالاً لأحكام النص المطعون فيه، فمن المقرر في قضاء هذه المحكمة، أن طلب السقوط لا يعتبر طلباً جديداً منبت الصلة بما دُفع به أمام محكمة الموضوع، وإنما هو من قبيل التقريرات القانونية التي تملكها المحكمة الدستورية العليا فيما لو قضت بعدم دستورية نص معين، ورتبت السقوط للمواد الأخرى المرتبطة به ارتباطاً لا يقبل التجزئة، وهو أمر تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، حتى ولو لم يطلبه الخصوم. متى كان ذلك، وكانت المحكمة قد انتهت فيما تقدم إلى عدم قبول الدعوى، فإن طلب السقوط يكون قد ورد على غير محل.

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى، ومصادرة الكفالة، وألزمت البنك المدعي المصروفات، ومبلغ مائتي جنيه مقابل أتعاب المحاماة.

رئيس المحكمة

أمين السر