

طعن دستوري: 2019/03

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (10) لسنة (4) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر من المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في جلسة يوم الأحد السادس عشر من حزيران (يونيو) 2019م، الموافق الثاني عشر من شوال 1440هـ. الهيئة الحاكمة: برئاسة المستشار أ.د/ محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. عضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، أ.د/ عبد الرحمن أبو النصر، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلي، فواز صايمة. الطاعن: شركة العزوني للتجارة العامة والخدمات، رقم التسجيل (56240788)، المفوض بالتوقيع عنها رشيد محمد أمين رشيد عزوني - نابلس، هوية رقم (981480635)، بصفتها مالكة محطة عزون للمحروقات، رخصة رقم (708). وكيلها المحامي: يوسف رمضان أبو غوش - نابلس. المطعون ضدهم:

1. مجلس الوزراء، ممثلاً بدولة رئيس الوزراء، بالإضافة لوظيفته.
2. الهيئة العامة للبترول/ وزارة المالية، ممثلة بمديرها العام السيد مجدي الحسن، بالإضافة لوظيفته، يمثلها النائب العام بالإضافة لوظيفته.
3. النائب العام، بالإضافة لوظيفته، بصفته ممثلاً عن مؤسسات الدولة بموجب المادة (15) من القرار بقانون رقم (19) لسنة 2017م، المعدل لقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م.

موضوع الطعن

- الطاعن يطعن بعدم دستورية النظام الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (17/233/01م.و/ر.ح) بتاريخ 2018/12/18م، حيث أن المادة (1/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، حولتها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة بما يلي:
1. نصت المادة (2/21) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، على أن حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها، كما أعطت المادة (25) من القانون الأساسي الحق لكل مواطن بالعمل بما يكفل العدالة، ويوفر لهم الرعاية والأمن.
 2. لقد حدد القانون طرق تحصيل أي دين، وليس من ضمنها وقف تزويد المحطات المدينة بالمحروقات:
- أ. المادة (3/22) من قانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005م وتعديلاته، تحظر على المزود الامتناع عن بيع أي سلعة دون سبب مشروع.
 - ب. المادة (3) فقرة (2) من قانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005م وتعديلاته، تنص على أن يتمتع المستهلك بالحصول على المعاملة العادلة دون تمييز.

ج. المادة (155) من قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م، وضعت قواعد لتسوية المديونية بوجوب تناسبها مع مقدرة المدين، واستقر الفقه والقضاء على أن العدل يقضي بتعديل التسوية عند تبدل الأحوال المادية للمدين.

د. المادة (45) من قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م، تحظر اتخاذ إجراءات على المنشآت المتخصصة لتقديم خدمة عمومية للجمهور، ومحطة عزون هي الوحيدة التي تقدم الخدمات للجمهور.

3. إن قرار المطعون ضده والتعليقات الصادرة بموجبه قد ألحقت ضرراً مباشراً بالطاعن بصورة لا تمكنه من سداد ديونه؛ بل وتغرقه بالديون.

4. إن المديونية لا تدخل في عداد الأموال الأميرية بل هي حصيلة عقد تجاري تنطبق عليه القواعد القانونية المشار إليها، وأشير بذلك إلى القرار رقم (8) الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، وهو بمثابة القانون وفق نص المادة (123) فقرة (4) من الدستور الأردني ساري المفعول في الضفة الغربية في ذلك الحين.

يلتمس الطاعن الحكم بعدم دستورية النظام المذكور الصادر بموجب قرار مجلس الوزراء المطعون به، والتعليقات الصادرة بموجبه عن المطعون ضدها الثانية.
بتاريخ 2019/02/19م، تقدم النائب العام بلائحة جوابية طلب فيها رد الطعن شكلاً و/أو موضوعاً.

المحكمة

إن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وقانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، قد حددا اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، ورسمتا سبل الولوج إلى المحكمة الدستورية العليا، فهي تحاكم نصاً قانونياً، ولا علاقة لها بوقائع لا ترتبط بالنص القانوني المطعون فيه.

أشار الطاعن إلى المادة (1/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا "تختص دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة"، والمحكمة لها هذا الاختصاص بالإضافة إلى اختصاصات أخرى حددتها المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا، وهذه الاختصاصات لا يمكن طرق مجالها إلا عبر إجراءات حددها قانون المحكمة الدستورية العليا في الفصل الثاني، أما أن يقدم الطاعن لائحة الطعن دون تحديد السبيل الذي طرقه للاتصال بالمحكمة، وأخذ سبيلاً في الوصول إليها، وعليها أن تكيف هذا الاتصال، وتضعه في إطاره القانوني، فهذا أمر غير مقبول عليها، إذ أن الطاعن تمسك بنص المادة (1/24) في لائحة الطعن دون غيرها من نصوص قانون المحكمة الدستورية العليا، أما عن الإجراءات التي اتبعها للاتصال بالمحكمة، والشروط التي تطلبها القانون من خلال تلك الإجراءات، فإنه لم يذكر أي شيء.

إن الطاعن أغرق المحكمة بعدد من الوقائع التي لا تعنيها في تطبيق اختصاصاتها، وكان عليه بدلاً من ذلك التركيز على قانون المحكمة والإجراءات التي يجب اتباعها والنصوص التي استند إليها في طعنه، وحيث أن اتصال الطعن بالمحكمة لم تتم إحالته من محكمة الموضوع وفقاً لأحكام

المادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا، وكذلك لم يتم الدفع أمام إحدى المحاكم بعدم الدستورية وفقاً لأحكام المادة (3/27)، فإن اتصال الطعن بالمحكمة بطريق الدعوى الأصلية وفقاً لأحكام المادة (1/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا، والمادة (1/27) حددت شروطاً للدعوى الأصلية، وكذلك تبعتها المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا بأن تتضمن لائحة الدعوى عدداً من الأركان، وهي ذات أهمية قصوى في هذا الشأن.

إن الدعوى الأصلية وفقاً لأحكام المادة (1/27) يجب أن تقدم من الشخص المتضرر، وفي هذا الطعن يذكر الطاعن أن "قرار المطعون ضده والتعليمات الصادرة بموجبه قد ألحقت ضرراً مباشراً بالطاعن بصورة لا تمكنه من سداد مديونيته بل وتغرقه بالديون"، وكان عليه إيضاح مفهوم الضرر الذي لحق به بصورة جلية وواضحة من جراء القرار الصادر عن رئاسة الوزراء (م.و.ر.ح) للعام 2018م، وتحديد الضرر بمعنى ما لحق من خسارة وما فات من كسب، وذلك على الوجه المشروع، إذ أن سداد المديونية حق مشروع فلا يمكن للمحكمة أن تنتظر لسداد المديونية على أنه خسارة.

كما أن المادة (28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته، قد حددت أركاناً للدعوى الدستورية، فإذا أسقط ركن منها سقطت الدعوى الدستورية، ألا وهي:

- بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته.
 - بيان النص الدستوري المدعى بمخالفته.
 - أوجه المخالفة الدستورية.
- إن المحكمة تحاول من خلال لائحة الطعن المقدمة من الطاعن استخلاص وجود هذه الأركان من عدمه على الرغم من أن الطاعن لم يشر إلى السند القانوني الذي يقدم لائحة طعن على أساسه.
- النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته:

يذكر الطاعن في لائحة الطعن في البند رقم (8) أنه فوجئ بقرار مجلس الوزراء رقم (م.و.ر.ح) 17/233/01 للعام 2018م، الصادر بتاريخ 2018/12/18م، "وقف تزويد محطات المحروقات وتعبئة الغاز المتعثرة وغير الملتزمة بتسديد ديونها لصالح الهيئة العامة للبترول بالمحروقات والغاز" (وفق الجدول المرفق بلائحة الطعن)، وفي هذا فإن هناك مسألة تطرح نفسها، وهي هل هذا النص الصادر عن مجلس الوزراء نص لائحي أم قرار إداري؟ إن الفرق في ذلك تحدده طبيعة النص، فإذا كان بصيغة قواعد عامة ومجردة نكون أمام لائحة، أما القرار الإداري فهو قرار فردي لشخص بعينه، وفي هذه الحالة، فإن ما صدر عن مجلس الوزراء هو لائحة، إذ إن النص هو بصيغة قواعد عامة ومجردة وخاطب الأفراد بصفاتهم وليس بأشخاصهم، ومن ثم ينطبق عليها مفهوم رقابة المحكمة الدستورية العليا وفقاً لأحكام المادة (1/24) من قانون المحكمة الدستورية العليا والرقابة على دستورية القوانين والأنظمة وأحكام المادة (1/103) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته "دستورية القوانين واللوائح أو النظم وغيرها".

- النص الدستوري المدعى بمخالفته:

أشار الطاعن إلى المادة (2/21) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته "حرية النشاط الاقتصادي مكفولة، وينظم القانون قواعد الإشراف عليها وحدودها". وذكر المادة (2/25) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته "تنظيم علاقات العمل بما يكفل العدالة

للجميع ويوفر للعمال الرعاية والأمن والرعاية الصحية والاجتماعية"، وذلك دون تفصيل إضافي، أشار إلى أن النصوص القانونية حددت طرق تحصيل الدين وليس من ضمنها وقف تزويد المحطات المدنية بالمرحوقات، وذكر قانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005م وتعديلاته، المادة (3/22) والمادة (2/3)، وكذلك المادة (155) والمادة (45) من قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م، لكن الطاعن في لائحة دعواه لم يحدد العلاقة بين النص المطعون فيه والنص الدستوري المدعى بمخالفته، أم أن على المحكمة استخلاص تلك العلاقة؟ - أوجه المخالفة الدستورية:

لم يظهر الطاعن المخالفة الدستورية في اللائحة التي أصدرها مجلس الوزراء محل الطعن ومع أي نص في القانون الأساسي، فالمادة (2/21) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حول حرية النشاط الاقتصادي، أين الافتتاحات الذي تضمنته اللائحة على تلك الحرية؟ وأين التقييد لحرية النشاط الاقتصادي؟ وأين المخالفة الدستورية في اللائحة بالعلاقة مع هذا النص؟ والمادة (2/25) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حول تنظيم علاقات العمل ولم يوضح المخالفة الدستورية لهذا الجانب ووجه المخالفة الدستورية لهذا النص، فليس للطاعن إلقاء النصوص على عواهنها دون تحديد وتفصيل وإيضاح.

إن القواعد التي تضعها الإدارة لتنظيم أي عمل هي من صميم اختصاصها وواجبة عليها إذا كان ذلك وفقاً للقانون الأساسي، فأين المخالفات الدستورية في هذا التنظيم وفي هذه اللائحة المطعون بها؟ أم أن على المحكمة الدستورية العليا أن تستخلص مثل تلك المخالفة؟ والمحكمة تؤكد أنه إذا كانت هناك شبهة مخالفة دستورية يمكن استخلاصها من نصوص القانون الأساسي المذكورة في لائحة الطعن لما توانت عن ذلك، وما تقاعست عن القيام بدورها.

إن الوقائع الأخرى التي أوردها الطاعن لا تعدو أن تكون تزييداً لا علاقة له بالنصوص القانونية التي تنظر أمام المحكمة الدستورية العليا، وليست المحكمة جهة رقابة على القضاء أو درجة من درجات التقاضي.

كما أن الهيئة العامة للبتروك هي شخص من أشخاص القانون العام تدير مرفقاً عاماً، ولإدارة في ذلك أن تستخدم أدوات القانون العام، وليس أدل من ذلك إلا تمسك الطاعن بتأشيرة فخامة الرئيس الراحل ياسر عرفات، فكانت موجهة لوزارة المالية باعتبارها الجهة التي تشرف على إدارة المرفق العام بهذا الشأن، وفي ذلك رد على الطاعن حول التفسير الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين رقم (8) بتاريخ 1959/05/17م.

إن الدعوى الدستورية لها أركان يجب توافرها، ويجب اللجوء إلى المحكمة الدستورية العليا بالطريق التي رسمها القانون، وهذا لا يتوافر في هذه الدعوى.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة رد الطعن ومصادرة قيمة الكفالة.