

بسم الله الرحمن الرحيم



جمهورية مصر العربية

مجلس الدولة

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

١٨٣

رقم التبليغ:

٢٠١٧/١١٣٦

بتاريخ:

٤٠٧١/٢/٣٢

ملف رقم:

السيد المأمور/ رئيس جهاز مشروعات الخدمة الوطنية بوزارة الدفاع

خاتمة طيبة وبعد ...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٥٤٦) المؤرخ ٢٠١١/٨/١١ بشأن النزاع القائم بين جهاز مشروعات الخدمة الوطنية وقطاع مصلحة السجون بخصوص فسخ العقود المبرمـين بينهما بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١٣، وكذا إلزام قطاع مصلحة السجون أداء المبالغ المستحقة للجهاز وقيمتها (١٣٨٧٥٦٥,٩٧) مليون وثلاثمائة وسبعة وثمانون ألفاً وخمسمائة وخمسة وستون جنيهاً وسبعة وتسعون قرشاً، ورد قيمة خطابي الضمان، مع إلزامه بمبلغ مقداره (٥٠٠,٠٠٠) خمسمائة ألف جنيه تعويضاً عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت بالجهاز.

وحاصل الواقع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١٣ تعاقد قطاع مصلحة السجون بوزارة الداخلية مع جهاز مشروعات الخدمة الوطنية بوزارة الدفاع على قيام الأخير بتوريد كمية مقدارها (٨١١,٢٥٠) طنًا من صنف الفول الناشف، وكمية مقدارها (٢٠٦٧,٨٣) طنًا من صنف الأرز الأبيض (رتبة ٤)، كما قام الجهاز بتوريد كمية مقدارها (٣٣٩,٦٥) طن فول وكمية (٧٠٣,٩٥) طن أرز وبلغت مستحقاته لدى قطاع مصلحة السجون مبلغاً مقداره (١٢٢٣٤٩٦,٦٣٨) جنيهاً إلا أن الأخير امتنع عن سداد تلك المستحقات على الرغم من إنذاره أكثر من مرة، لذا طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع.

ونفيـد: أن الموضوع عـرض على الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بجلستها المعقدـة في ١١ من يناير عام ٢٠١٧ م، الموافق ١٣ من شهر ربيع الآخر عام ١٤٣٨ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٤٧)

من القانون المدني تنص على أن: "١- العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين"



جهاز مشروعات الخدمة الوطنية
مركز المعلومات - الجمعية العمومية
لقصص أحكام و التشريع

أو للأسباب التي يقرها القانون...، وأن المادة ١٤٨ منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية ٢...، وأن المادة (٢٣) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "إذا تأخر المتعاقد في تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له، جاز للسلطة المختصة لداعي المصلحة العامة إعطاء المتعاقد مهلة إضافية لإتمام التنفيذ، على أن توقع عليه غرامة عن مدة التأخير طبقاً للأسس وبالنسبة وفى الحدود التى تبينها اللائحة التنفيذية، بحيث لا يجاوز مجموع الغرامة (%) من قيمة العقد بالنسبة لشراء المنقولات وتلقى الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، و(%) ١٠ بالنسبة لمقاولات الأعمال والنقل، وتوقع الغرامة بمجرد حصول التأخير دون حاجة إلى تتبیه أو إنذار أو اتخاذ أي إجراء آخر... ولا يخل توقيع الغرامة بحق الجهة الإدارية في الرجوع على المتعاقد بكامل التعويض المستحق لها من أضرار بسبب التأخير، وفي حالة الادعاء بإخلال الجهة الإدارية بالتزاماتها الواردة بالعقد بخطأ منها، يكون للمتعاقد الحق في اللجوء للقضاء للمطالبة بتعويضه بما يكون قد لحقه من ضرر نتيجة لذلك..."، وأن المادة (٢٥) منه تنص على أن: "يجوز للجهة الإدارية فسخ العقد أو تنفيذه على حساب المتعاقد، إذا أخل بأى شرط من شروطه، ويكون الفسخ أو التنفيذ على حساب المتعاقد بقرار من السلطة المختصة، يعلن للمتعاقد بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين في العقد"، وأن المادة (٢٦) منه تنص على أن: "في جميع حالات فسخ العقد، وكذلك في حالة تنفيذه على حساب المتعاقد، يصبح التأمين النهائي من حق الجهة الإدارية، كما يكون لها أن تخصم ما تستحقه من غرامات وقيمة كل خسارة تلحق بها من أية مبالغ مستحقة أو تستحق للمتعاقد لديها وفي حالة عدم كفايتها تلتجاً إلى خصمها من مستحقاته لدى أي جهة إدارية أخرى، أيًا كان سبب الاستحقاق، دون حاجة إلى اتخاذ أي إجراءات قضائية، وذلك كله مع عدم الإخلال بحقها في الرجوع عليه بما لم تتمكن من استيفائه من حقوق بالطريق الإداري"، وأن المادة (٣٨) من القانون ذاته تنص على أن: "يجوز للجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون التعاقد فيما بينها بطريق الاتفاق المباشر...".

كما تبين للجمعية العمومية أن المادة (٥٨) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٣٦٧) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "يكون العطاء عن توريد الأصناف حسب العينات النموذجية للجهة الإدارية والمواصفات أو الرسومات المعتمدة التي يجب على مقدم العطاء الاطلاع عليها ويعتبر تقديم العطاء إقراراً منه باطلاعه عليها ويتولى التوريد طبقاً لها ولو رافق عطاءه عينات أخرى، على أنه بالنسبة إلى المنتجات الغذائية والكيماوية يكون التوريد حسب المواصفات المحددة لها وإذا لم يكن لها مواصفات يكون التوريد حسب العينات التي يطلب تقديمها مع العطاءات وإذا كانت هذه العينات مما يفسد ولا يتحقق ملائمة حتى التوريد فيكون قبول التوريد على أساس



مطابقة نتائج فحصها على نتائج فحص عينات التوريد...، وأن المادة (٧١) منها تنص على أن: "يكون سداد التأمين النهائي خلال المدة المحددة بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات... ولا يحصل التأمين النهائي إذا قام صاحب العطاء المقبول بتوريد جميع الأصناف التي رسا عليه توريدها قبلتها الجهة الإدارية المتعاقدة نهائياً خلال المدة المحددة لإيداع التأمين النهائي، أما إذا كان التوريد المقبول عن جزء من الأصناف المشار إليها وكان ثمنه يكفي لتغطية قيمة التأمين النهائي فيخصم من ثمن الجزء المورد ما يعادل قيمة هذا التأمين من مجموع قيمة العطاء ويحتفظ به لدى الجهة المتعاقدة بمثابة تأمين نهائى حتى تمام تنفيذ العقد...، وأن المادة (٧٢) منها تنص على أن: "...ويجب الاحتفاظ بالتأمين النهائي بأكمله إلى أن يتم تنفيذ العقد بصفة نهائية بما في ذلك مدة الضمان طبقاً للشروط وحينئذ يرد التأمين أو ما تبقى منه لصاحبه بغير توقف على طلب منه وذلك في خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام عمل بعد إتمام تنفيذ العقد بصفة نهائية...، وأن المادة (٧٥) منها تنص على أن: "يجوز للجهة الإدارية فسخ العقد أو تنفيذه على حساب المتعاقد إذا أخل بأى شرط من شروطه ويكون الفسخ أو التنفيذ على حساب المتعاقد بقرار من السلطة المختصة يخطر به بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين في العقد"، وأن المادة (٩٠) من اللائحة ذاتها تنص على أن: "يلتزم المورد بتوريد الأصناف المتعاقد عليها في الميعاد أو المواعيد المحددة خالصة جميع المصارف والرسوم ومطابقة لأمر التوريد للمواصفات أو العينات المعتمدة ويسلم أمين مخزن الاستقبال ما يتم توريده بالعدد أو الوزن أو المقاس بحضور المورد أو مندوبيه ويعطى عنه إيصالاً مؤقتاً مختصراً بخاتم الجهة الإدارية موضحاً به اليوم وال الساعة التي تم فيها التوريد ويقرر فيه حالة الأصناف من حيث سلامتها وذلك لحين إخطار المورد بميعاد اجتماع لجنة الفحص ليتمكن من حضور إجراءات الفحص والاستلام النهائي ويجب أن يتم ذلك الإخطار في خلال ثلاثة أيام عمل من تاريخ اليوم التالي لصدور الإيصال المؤقت وعلى أمين مخزن الاستقبال فور تسلمه الأصناف الموردة إخطار رئيس لجنة الفحص بذلك لاتخاذ اللازم...، وأن المادة (٩٢) منها تنص على أن: "إذا رفضت لجنة الفحص صنفاً أو أكثر من الأصناف الموردة أو وجد فيها نقص أو مخالفة للمواصفات أو العينات المعتمدة يخطر المورد بذلك كتابة بالبريد الموصى عليه بأسباب الرفض ويجوب سحب الأصناف المرفوضة وتوريد بدلاً عنها ويجب أن يتم ذلك الإخطار فور صدور قرار اللجنة في ذات اليوم أو اليوم التالي على الأكثر، ويلتزم المورد بسحب الأصناف المرفوضة خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ اليوم التالي لإخطاره...، وأن المادة (٩٣) منها تنص على أن: "يصرف ثمن الأصناف الموردة في أقرب وقت ممكن وبما لا يجاوز خمسة عشر يوم عمل تحسب من تاريخ اليوم التالي لاعتماد قرار لجنة الفحص أو لورود نتيجة الفحص الفني حسب الأحوال، وفي الحالات



التي يتضمن فيها التعاقد أن يتم سداد الثمن مقابل استلام الأصناف - فيجب على الجهة الإدارية اتخاذ ما يلزم نحو إجراء فحص الأصناف والتحقق من مطابقتها للمواصفات المتعاقد على أساسها وذلك قبل الاستلام وسداد الثمن"، وأن المادة (٩٤) منها تنص على أنه: "إذا تأخر المورد في توريد كل الكميات المطلوبة أو جزء منها في الميعاد المحدد بالعقد - ويدخل في ذلك الأصناف المرفوضة - فيجوز للسلطة المختصة إذا اقتضت المصلحة العامة إعطاءه مهلة إضافية للتوريد على أن توقع عليه غرامة تأخير عن هذه المهلة بواقع (%) عن كل أسبوع تأخير أو جزء من أسبوع من قيمة الكمية التي يكون قد تأخر في توريدها ويحد أقصى (%) من قيمة الأصناف المذكورة، وفي حالة عدم قيام المورد بالتوريد في الميعاد المحدد بالعقد أو خلال المهلة الإضافية فعلى الجهة الإدارية أن تتخذ أحد الإجراءين التاليين طبقاً لما تقرره السلطة المختصة وفقاً لما تقتضيه مصلحة العمل وذلك بعد إخطاره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول على عنوانه المبين بالعقد:

(أ) شراء الأصناف التي لم يقم المورد بتوريدتها من غيره على حسابه بذات الشروط والمواصفات المعلن عنها والمتعاقد عليها بأحد الطرق المقررة بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات والأحكام الواردة بهذه اللائحة،

(ب) إنهاء التعاقد فيما يختص بهذه الأصناف، وفي هاتين الحالتين يصبح التأمين النهائي من حق الجهة الإدارية ويكون لها أن تخصم ما تستحقه من غرامات وقيمة كل خسارة تلحق بها - بما في ذلك فروق الأسعار والمصاريف الإدارية - من أية مبالغ مستحقة أو تستحق للمتعاقد لديها وفي حالة عدم كفايتها تلتجا إلى خصمها من مستحقاته لدى أية جهة إدارية أخرى أيًا كان سبب الاستحقاق دون حاجة إلى اتخاذ أية إجراءات قضائية وذلك كله مع عدم الإخلال بحقها في الرجوع عليه بما لم تتمكن من استيفائه من حقوق بالطريق الإداري".

كما تنص المادة (٩٩) من اللائحة التنفيذية المشار إليها على أن: "تقوم لجنة الفحص بفحص نسب مئوية مختلفة تحدد بمعرفتها وتحت مسؤوليتها حسب أهمية الصنف وبحيث تكون العينة مماثلة له وتعتبر اللجنة مسؤولة عن مطابقته من جميع الوجوه للمواصفات وللعينة المختومة، وتحرر محضر الفحص... تبين فيه النسب المئوية لمقادير الفحص التي فحصتها وأسماء ومواصفات ومقادير الأصناف وأسباب التوصية بالقبول أو الرفض ثم يقدم المحضر إلى السلطة المختصة للصرف...", وتنص المادة (١٠٢) منها على أنه: "يجب على الجهات التي تقوم بفحص الأصناف أن تبين في تقارير الفحص ما أسفر عنه عملها مقارناً بما هو مدون بالشروط والمواصفات المتعاقد على أساسها وتلتزم الجهة الإدارية بالأخذ دائمًا بهذه النتائج ورفض الأصناف التي لا تتطابق المواصفات أو العينات المتعاقد على أساسها...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن المشرع استن أصلاً



فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين أو للأسباب التي يقررها القانون، وأن تتفاذه يجب أن يكون طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية. فالعقد الإداري شأنه شأن العقد المدني لا يبعده أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء، أو تعديل التزامات تعاقدية تقوم على التراضي بين طرفين أحدهما هو الدولة، أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة وهو بهذه المكانة شريعة المتعاقدين. كما أن المشرع في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه أوجب على المتعاقد مع جهة الإدارة أن يبادر إلى توريد الأصناف المتعاقد عليها مطابقة للمواصفات المتفق عليها في الميعاد المحدد فإذا تأخر عن ذلك أجاز المشرع للجهة الإدارية أن تعطيه مهلة إضافية للتوريد، على أن توقع عليه غرامة التأخير المقررة وفقاً للحدود سالفة البيان بحيث لا تجاوز في مجموعها (٣٪) من قيمة الأصناف التي تأخر في توريدتها، وقد ناط المشرع بالجهة الإدارية من خلال اللجنة التي يتم تشكيلها لذلك، فحص الأصناف التي يقوم المتعاقد بتوريدتها، فإذا رفضت اللجنة صنفاً منها لأى سبب من الأسباب يتم إخبار المتعاقد بأسباب الرفض، وبضرورة سحب الأصناف المرفوضة مع التزامه بتوريد بديلها خلال الميعاد المحدد في العقد، أو خلال المهلة الممنوحة له، فإذا لم يقم بالتوريد فلجهة الإدارة أن تقوم بشراء الأصناف التي لم يقم بتوريدتها مطابقة للمواصفات على حسابه بالشروط والمواصفات ذاتها المعلن عنها والمتعاقد عليها على أن يتحمل المتعاقد في هذه الحال بقيمة الزيادة في الأسعار التي ترتب على التنفيذ على حسابه والمصاريف الإدارية المستحقة وكذلك قيمة غرامات التأخير المستحقة وفقاً للحدود المقررة، ويصبح التأمين النهائي تبعاً لذلك من حق الجهة الإدارية، ويكون لها أن تخصم ما تستحقه من غرامات وقيمة كل خسارة تلحق بها - بما في ذلك فروق الأسعار والمصاريف الإدارية - من أى مبالغ مستحقة، أو تستحق للمتعاقد لديها، وفي حال عدم كفايتها تلحاً إلى خصمها من مستحقاته لدى أية جهة إدارية أخرى.

واستعرضت الجمعية العمومية ما استقر عليه إفتاؤها من أنه من المسلم به في مجال العقود الإدارية أن التنفيذ على حساب المتعاقد المقصر في تتفاذه التزاماته وإلزامه فرق السعر المترتب على هذا التنفيذ لا يعد عقوبة توقعها جهة الإدارة على المتعاقد معها إنما هو تطبيق لقاعدة التنفيذ العيني للالتزام تقوم به جهة الإدارة بنفسها عند إخلال المتعاقد معها بتعهده ضمائراً لحسن سير المرافق العامة واطراد سيرها، ومنعها من التعطل بما قد يعرض المصلحة العامة للضرر إذا ما قصرت هذه المرافق في أداء الخدمات المنوطة بها، والأمر كذلك بالنسبة لغرامات التأخير، فاقتضاء هذه الغرامات أمر منوط بتقدير الجهة الإدارية باعتبارها القوامة على حسن سير المرافق العامة وهي توقعها بنفسها بمجرد حصول التأخير دون حاجة



إلى صدور حكم لها، أو إثبات وقوع الضرر باعتبار أن تحقق الضرر الناتج عن التأخير في التنفيذ يعدً أمراً مفترضاً لا يحتاج إلى إثبات في مجال العقود الإدارية المتعلقة بسير المرافق العامة.

كما استعرضت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع العقددين المبرميين بين كل من جهاز مشروعات الخدمة الوطنية بوزارة الدفاع، وقطاع مصلحة السجون بوزارة الداخلية بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/١٣، حيث تبين لها أن البنود أرقام (٨)، و(١٣)، و(٢١) من هذين العقددين تنص على عدم أحقيبة الجهاز في التوقف عن التوريد، أو المطالبة بزيادة الأسعار أثناء التوريد، كما تنص على عدم الاعتداد بأية زيادة نظراً على أسعار الأصناف المتعاقد عليها نظراً لتقابلات السوق والعملة وغيرها، وعلى أحقيبة قطاع مصلحة السجون في شراء الأصناف والكميات التي يتم رفضها لعدم مطابقتها للمواصفات ولا يتم توريد غيرها وذلك أثناء مدة تنفيذ العقد، أو التي يتأخر الجهاز عن توريدتها على حسابه، مع خصم ثمنها مضافاً إليه ١٠% مصاريف إدارية والغرامة المستحقة من حساب الجهاز لدى القطاع أو لدى جهة أخرى أو من مبلغ التأمين.

ولما كان ذلك، وكان البين من الأوراق أنه بموجب العقددين المذكورين أُسند قطاع مصلحة السجون بوزارة الداخلية إلى جهاز مشروعات الخدمة الوطنية بوزارة الدفاع عملية توريد كمية مقدارها (٨١١,٢٥٠) طنًا من صنف الفول الناشف بقيمة إجمالية مقدارها (١١٣٥٧٥٠) جنيهًا، وكمية مقدارها (٢٠٦٧,٠٨٣) طنًا من صنف الأرز الأبيض (رتبة ٤) بقيمة إجمالية مقدارها (٢١٤٥٦٣٢,١٥٤) جنيهًا على أن يبدأ التوريد من تاريخ التعاقد وحتى ٢٠٠٣/٨/٣١ أو أكثر ولحين قيام قطاع السجون بإبرام تعاقد جديد مع الجهاز، أو مع غيره، أو أى الأجلين أقرب، وتكون المحاسبة بالأسعار ذاتها، حيث قام الجهاز بتوريد كمية مقدارها (٦٥٥,١٥٥) طنًا من صنف الفول الناشف، وكمية مقدارها (٧٤٤,٥٩٩) طنًا من الأرز بقيمة إجمالية مقدارها (١٦٨٥٩٧,٤٤) مليون وستمائة وخمسة وثمانون ألفًا وتسعمائة وسبعة جنيهات وأربعة وأربعون قرشًا سدد قطاع مصلحة السجون منها مبلغًا مقداره (٤١٥١٠١,٨) أربعمائة وخمسة عشر ألفًا ومائة وواحد جنيه وثمانية قروش، وتبقى مبلغ (١٢٧٠٨٠٥,٦٤) مليون ومائتين وسبعين ألفًا وثمانمائة وخمسة جنيهات وأربعة وستين قرشًا، بيد أن الجهاز توقف عن التوريد على الرغم من منحه مهلة إضافية للتوريد مستنداً في ذلك إلى عدم حصوله على باقي مستحقاته عن الكميات التي قام بتوريدتها، وإلى رغبته في تعديل الأسعار عقب صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٨٣) لسنة ٢٠٠٣ بتحرير سعر الصرف.

ولما كان امتياز جهاز مشروعات الخدمة الوطنية عن توريد كميات بديلة للأصناف التي جرى رفضها من قبل قطاع مصلحة السجون، وكذلك امتيازه عن توريد باقي الكميات المتعاقد عليها في ضوء ما سبق بيانه من أحكام، إنما يفتقد إلى صحيح سنته من واقع العقددين المشار إليهما، ويخالف أحكام قانون تنظيم المناقصات



والمزایدات ولائحته التنفيذية سالفة الذكر، ومن ثم يضحى قيام قطاع مصلحة السجون بالتنفيذ على حساب الجهاز سواء بشراء الكميات التي رفضت لعدم مطابقتها للمواصفات، أو الكميات التي لم يتم توريدها من حيث الأصل حتى ٢٠٠٣/٨/٣١ وذلك بمبلغ مقداره (٧٣٠٧١٢,١٩) سبعمائة وثلاثون ألفاً وبسبعين ألفاً واثنا عشر جنيهاً وتسعة عشر قرشاً شاملأ المصاريF الإدارية وغرامة التأخير وفروق الأسعار، وقيامه بمصادر خطابي الضمان، متفقاً وصحيح حكم القانون، مما يغدو معه طلب الجهاز فسخ العقددين المشار إليهما، ورد خطابي الضمان، وكذا طلب الجهاز تعويضه عما لحقه من أضرار، غير قائم على سند صحيح من القانون متعيناً رفضه، ولا يكون للجهاز الحق إلا في استئداء مبلغ مقداره (٥٤٠٠٩٣,٤٥) خمسمائة وأربعون ألفاً وثلاثة وتسعون جنيهاً وخمسة وأربعون قرشاً يمثل الفرق بين قيمة الكميات المقبولة التي تم توريدها، وما تم خصمها من مستحقات الجهاز بعد التنفيذ على حسابه، حسبما قدرته اللجنة المشتركة التي سبق للطرفين تشكيلها.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع إلى إلزام قطاع مصلحة السجون بوزارة الداخلية سداد مبلغ مقداره (٥٤٠٠٩٣,٤٥) خمسمائة وأربعون ألفاً وثلاثة وتسعون جنيهاً وخمسة وأربعون قرشاً لجهاز مشروعات الخدمة الوطنية بوزارة الدفاع وبرفض ما عدا ذلك من طلبات، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليك ورحمة الله وبركاته

تحرير في ٢٠١٧/١٢/٦

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

مختار
نائب الأول لرئيس مجلس الدولة



رئيس
المكتب الفني

مستشار
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة
مختار المعلومات - الجمعية العمومية
لخاصي انتشار والتشریع

احمد/