بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	١٧٠٦
بتاريخ:	١ / ١١ / ٢٠١٧

ملف رقم: ٤٣٧٦/٢/٣٢

السيد الدكتور/ وزير التنمية المحلية

تحية طيبة وبعد...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٣٦) المؤرخ ٢٠١٥/١/١٣، وكتاب السيد الدكتور/ محافظ الفيوم رقم (٥٦٠) المؤرخ ٢٠١٤/١١/٢٣ المرافق به، بشأن جواز إعفاء جامعة الفيوم (كلية الهندسة – مركز البحوث والاستشارات الهندسية) من غرامة التأخير فى تنفيذ العقد المبرم مع المحافظة بتاريخ ٢٠١٠/٥/٢٦ لإعداد المخططات التفصيلية لقرى المحافظة، وجواز صرف الدفعة الثانية من المستحقات المالية للجامعة عن ذلك العقد، وجواز صرف الدفعة الثالثة (الأخيرة) من هذه المستحقات، على الرغم من عدم اعتماد المخططات التفصيلية بصفة نهائية من السلطة المختصة.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن محافظة الفيوم تعاقدت بتاريخ ٢٠١٠/٥/٢٦ بالاتفاق المباشر مع جامعة الفيوم (كلية الهندسة – مركز البحوث والاستشارات الهندسية) لإعداد المخططات التفصيلية لقرى المحافظة البالغ عددها (١٦٣) قرية بمساحة إجمالية مقدارها (٣٠٠٠) فدان تقريبًا، بقيمة إجمالية مقدارها (١,٢٠٠,٠٠٠) مليون ومئتا ألف جنيهٍ، شاملة كل ما تتكلفه المخططات من أعمال ومصروفات، على أن تتم المحاسبة على أساس المساحات الفعلية التي يتم عمل المخططات التفصيلية لها، وعلى أن يتم تنفيذ العقد، طبقًا للبند الثالث منه، خلال ستة أشهر تبدأ من تاريخ توقيع العقد، بخلاف المدد البينية التي تستغرقها أعمال المراجعة، وتلتزم الجامعة إعمالاً لهذا البند بإعداد الدراسات موضوع العقد، وتسليم مستنداتها للمحافظة خلال الفترة الزمنية آنفة الذكر، في حين تلتزم المحافظة طبقًا للبند الرابع من العقد أن تصرف للجامعة – فور توقيعه – دفعة أولى، مقدارها (٥٠%) من المبلغ سالف الذكر، وأن تصرف لها دفعة ثانية، بنسبة ٢٥% من ذلك المبلغ، بعد تقديم جميع المخططات التفصيلية

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

لعدد (١٦٣) قرية لمراجعتها واعتمادها بمعرفة المركز الإقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية لإقليم شمال الصعيد التابع للهيئة العامة للتخطيط العمرانى، على أن يتم صرف باقى مستحقات الجامعة (الدفعة الثالثة) بعد المراجعة النهائية، وقبول تلك المخططات بصفة نهائية من المركز الإقليمي المشار إليه، وفقًا لدليل العمل المرجعي، واعتمادها من السلطة المختصة، وذلك حسب المساحات الفعلية التي تم عمل المخططات التفصيلية لها.

وتنفيذًا لهذا العقد تم صرف الدفعة الأولى المشار إليها، وبدأت الجامعة فى الأعمال الخاصة بإعداد المخططات التفصيلية لبعض قرى مركزى إطسا والفيوم، وفى غضون شهر أغسطس ٢٠١٠ أبدت المحافظة والوحدات المحلية بعض الملاحظات، منها عدم قيام الجامعة بعمل مخططات لأعمال شبكات المرافق. بيد أنه بسبب الظروف الأمنية التى سادت البلاد عقب قيام ثورة ٢٥ من يناير ٢٠١١ انتشر البناء المخالف على مناطق الامتداد العمرانى، مما أدى إلى صعوبة استكمال أعمال إعداد المخططات التفصيلية محل العقد المشار إليه. وبتاريخ ٢٠١٢/٥/٢٧ أرسلت الإدارة العامة للشئون القانونية بالمحافظة إنذارًا إلى مركز البحوث بالجامعة لسرعة البدء فى تنفيذ الأعمال موضوع العقد، فرد المركز على ذلك، بأن التأخير خارج عن إرادته ومرده ظروف قهرية عامة، وطلب إعفاءه من غرامة التأخير. وقد تم عقد عدة اجتماعات بين المحافظة والجامعة والهيئة العامة للتخطيط العمرانى بغرض متابعة الموقف التنفيذي للأعمال، كان أولها بتاريخ ٢٠١٢/٧/٢٥، حيث تم الاتفاق على إعداد عقد تكميلى (ثلاثى) تقوم من خلاله الهيئة بإجراء أعمال الرفع المساحى لقرى المحافظة، وتم الانتهاء من إعداده وتوقيعه من المحافظة والجامعة وإرساله بتاريخ ٢٠١٣/٤/١٧ إلى الهيئة لتوقيعه. وبتاريخ ٢٠١٣/٧/١٧ ورد إلى المحافظة كتاب الهيئة متضمنًا عدم تمكنها من المضى فى هذا العقد نظرًا لطول فترة إعداده، وتكليفها بمشروعات قومية؛ فاتفقت المحافظة والجامعة على بدء العمل من ٢٠١٣/٨/١٨ . وإزاء أحداث ٢٠١٣/٨/١٤ وحريق مبنى المحافظة، تم تأجيل هذا الموعد إلى ٢٠١٣/٩/٢، وتم تقديم برنامج زمنى لتنفيذ تلك الأعمال ينتهى بفوات ستة أشهر من هذا التاريخ، حيث تم تسليم المحافظة النسخ الورقية والإلكترونية لمشروع المخططات التفصيلية التى أعدتها الجامعة، وتم تحديد المساحات النهائية التى تم تخطيطها فعليًا. وقد ورد إلى المحافظة كتاب السيد/ وزير التنمية المحلية رقم (٢٠٨) المؤرخ ٢٠١٥/١/١٧ متضمنًا الإفادة بموافقة السيد المهندس/ رئيس مجلس الوزراء على اعتماد المخططات التفصيلية لعدد (١٦١) قرية، وذلك بعد ضم قريتى النزلة والربع بمركز يوسف الصديق فى خريطة واحدة، وعدم إعداد مخطط تفصيلي لقرية سيدنا الخضر بسبب عدم ورود مخطط استراتيجى لها. وبتاريخ ٢٠١٥/٥/٥ صدر قرار محافظ الفيوم رقم (١٧٤) لسنة ٢٠١٥ باعتماد المخططات التفصيلية لعدد (١٥٨) قرية، وتم صرف الدفعة الثانية من مستحقات الجامعة، وذلك حسبما أفادت به المحافظة

مجلس الدولة
الجمهورية العربية المتحدة

بكتبها الواردة إلى إدارة الفتوى لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء والتخطيط والتنمية المحلية والاستثمار، المنتهية بالكتاب رقم (١٨٨) المؤرخ ٢٠١٦/٢/١٨ . وإذ ورد إلى وزارة التنمية المحلية كتاب السيد الدكتور/ محافظ الفيوم رقم (٥٦٠) المؤرخ ٢٠١٤/١١/٢٣ المشار إليه، بشأن المسائل آنفة الذكر، لذلك طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٥ من أكتوبر عام ٢٠١٧ م، الموافق ٥ من صفر عام ١٤٣٩هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٤٧) من القانون المدنى تنص على أن: "١- العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون. ٢-..."، وأن المادة (١٤٨) منه تنص على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقًا 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 فى تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له، جاز للسلطة المختصة لدواعى المصلحة العامة إعطاء المتعاقد مهلة إضافية لإتمام التنفيذ، على أن توقع عليه غرامة عن مدة التأخير طبقًا للأسس وبالنسب وفى الحدود التى تبينها اللائحة التنفيذية، بحيث لا يجاوز مجموع الغرامة (٣%) 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 تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أى إجراء آخر. ويعفى المتعاقد من الغرامة، بعد أخذ رأى إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، إذا ثبت أن التأخير لأسباب خارجة عن إرادته..."، وأن المادة (٨٣) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٣٦٧) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "يلتزم المقاول بإنهاء الأعمال موضوع التعاقد بحيث تكون صالحة تمامًا للتسليم المؤقت فى المواعيد المحددة – فإذا تأخر جاز للسلطة المختصة إذا اقتضت المصلحة العامة إعطاءه مهلة إضافية لإتمام التنفيذ على أن توقع عليه غرامة تأخير اعتبارًا من بداية هذه المهلة وإلى أن يتم التسليم الابتدائى وذلك بواقع (١%) عن كل أسبوع أو جزء منه بحيث لا يجاوز مجموع الغرامة (١٠%) من قيمة العقد. وتحسب الغرامة من قيمة ختامى العملية جميعها إذا رأت الجهة الإدارية أن الجزء المتأخر يمنع الانتفاع بما تم من العمل بطريق مباشر أو غير مباشر على الوجه الأكمل فى المواعيد المحددة ... وتوقع الغرامة بمجرد حصول التأخير دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أى إجراء آخر، ويعفى المتعاقد من الغرامة بعد أخذ رأى إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة إذا ثبت أن التأخير لأسباب خارجة عن إرادته ...".

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

مجلس الدولة

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن المشرع استن أصلاً من أصول القانون ينطبق فى العقود المدنية، أو الإدارية سواء بسواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين فلا يجوز نقضه، ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية؛ فالعقد الإدارى شأنه شأن العقد المدنى لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء، أو تعديل التزامات تعاقدية تقوم على التراضى بين طرفين أحدهما هو الدولة، أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، وهو بهذه المكانة شريعة المتعاقدين، فما تلاقت إرادتاهما عليه يقوم مقام القانون بالنسبة لطرفيه، ومن بين أهم الالتزامات المترتبة على جميع العقود سواء المدنية، أو الإدارية، ضرورة أن يُنفذ المدين التزاماته كاملة وبدقة فى موعدها المحدد بالعقد، وتبعًا لذلك يلتزم كل طرف من طرفي العقد بتنفيذ ما اتفقا عليه، فإن حادَ أحدهما عن هذا السبيل كان مسئولاً عن إخلاله بالتزامه العقدي.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم، أن المشرع فى قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية المشار إليهما أوجب على المتعاقد مع الجهة الإدارية تنفيذ الأعمال موضوع التعاقد في الميعاد المحدد لذلك، ضمانًا لحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وأجاز للسلطة المختصة بهذه الجهة، إذا تراخى المتعاقد معها في التنفيذ، منحه مهلة إضافية لإتمامه، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، على أن توقع عليه غرامة عن مدة التأخير طبقًا للأسس وبالنسب وفى الحدود التى بينتها اللائحة التنفيذية، وبالإضافة إلى ذلك أوجب المشرع فى هذا القانون إعفاء المتعاقد مع الجهة الإدارية من الغرامة، بعد أخذ رأي إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، متى ثبت أن عدم تنفيذه التزاماته من حيث الأصل، أو تأخره فى ذلك كان لأسباب خارجة عن إرادته، ومن بين هذه الأسباب، الحوادث الفجائية، والقوة القاهرة، والتى يشترط أن تكون غير ممكنة التوقع ومستحيلة الدفع، وخطأ جهة الإدارة ذاتها، والذى قد يساهم بشكل مباشر، أو غير مباشر فى تأخر المتعاقد فى التنفيذ.

ولما كان ذلك، وكان الثابت من الأوراق أنه عقب توقيع العقد المشار إليه فى ٢٠١٠/٥/٢٦ أعدت الجامعة المخططات التفصيلية لبعض قرى مركزى إطسا والفيوم، إلا أنه بسبب الملاحظات التى أبداها المختصون بالمحافظة على تلك المخططات فى غضون شهر أغسطس ٢٠١٠، فيما يخص وجوب عمل مخططات لأعمال شبكات المرافق - والتى ثبت بعد ذلك عدم صحتها، طبقًا لما تضمنته مذكرة الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بالمحافظة المؤرخة ٢٠١٥/٥/١٠ - دخلت عملية إعداد المخططات التفصيلية لقرى المحافظة فى المجال الزمني لوقوع أحداث ثورة ٢٥ من يناير ٢٠١١ التى سادت البلاد، مما تعذر معه على الجامعة لسبب خارج عن إرادتها إتمام عملية إعداد المخططات، بالنظر إلى ما واكب هذه الأحداث

من اضطرابات أمنية، وما ترتب عليها من انتشار البناء المخالف على مناطق الامتداد العمرانى لتلك القرى، وتغير الوضع القائم عند التعاقد، مما استلزم تحديث أعمال كل من الرفع المساحى والعمرانى، بالإضافة إلى التأخر فى إعداد العقد التكميلى المشار إليه، وعدم توقيعه من الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، وبذلك يغدو تأخير تنفيذ تلك العملية لأسباب خارجة عن إرادة جامعة الفيوم (كلية الهندسة – مركز البحوث والاستشارات الهندسية)، مما ينتفي معه مناط توقيع غرامة التأخير على الجامعة.

وفيما يخص صرف باقى المستحقات المالية للجامعة عن العقد المشار إليه، والمتمثلة في الدفعة الثالثة، فلما كان الثابت من الأوراق أن الجامعة المذكرة أوفت بالتزاماتها محل العقد آنف الذكر، وذلك بإعداد المخططات التفصيلية لقرى المحافظة، وأنه صدر قرار محافظ الفيوم المشار إليه باعتماد هذه المخططات، ومن ثم يحق لها صرف هذه الدفعة، مع مراعاة أن يتم حسابها وفقًا للمساحات الفعلية التي تم عمل المخططات التفصيلية لها، مما يتعين معه إلزام المحافظة ذلك.

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى إلزام محافظة الفيوم أداء باقى مستحقات جامعة الفيوم عن العقد المبرم معها بتاريخ ٢٠١٠/٥/٢٦، وعدم استحقاق المحافظة غرامة تأخير عن هذا العقد، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٠١٧/٩/٢٠

رئيس
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع