بسم الله الرحمن الرحيم

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

رقم التبليغ :	٩٤٢
بتاريخ :	٢٠١٦/٨/٢٤

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٤٢٥٤

السيد/ محافظ البحيرة

تحية طيبة وبعد ...

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٢٥٨٠) المؤرخ ٢٠١٣/٩/٣ بشأن مدى صحة مناقضة الجهاز المركزى للمحاسبات حيال عدم أحقية المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق (محافظة البحيرة) فى صرف قيمة أعمال الجلب الخرسانية منفصلة عن قيمة أعمال المواسير التى تم تنفيذها فى أعمال تغطيات الترع والمصارف فى نطاق الوحدة المحلية لمركز ومدينة كوم حمادة – محافظة البحيرة للعام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أن الوحدة المحلية لمركز ومدينة كوم حمادة – محافظة البحيرة أسندت إلى المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق (محافظة البحيرة) أعمال تغطيات الترع والمصارف فى نطاق الوحدة، وأن الجهاز المركزى للمحاسبات اعترض خلال مراجعته مستندات الصرف بالوحدة المحلية خلال الفترة من فبراير ٢٠٠٩، إلى مايو ٢٠٠٩ على صرف مبلغ (٢١٩٤٢٤,٧٧) مائتين وتسعة عشر ألفًا وأربعمائة وأربعة وعشرين جنيهًا وسبعة وسبعين قرشًا بالزيادة دون وجه حق للمشروع تمثل قيمة أعمال الجلب الخرسانية للمواسير التى تم تنفيذها فى أعمال تغطيات الترع والمصارف فى نطاق الوحدة على الرغم من كون قيمة الجلب الخرسانية محملة على بند المواسير طبقًا لما ورد بالباب السابع أعمال تغطيات المجارى المائية (الترع – المصارف) بقوائم الأثمان لبنود الأعمال المكملة للائحة المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق للعام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ على نحو ما تضمنته البنود (١) من الاشتراطات بدوال(١)

و(١٣) من جدول الكميات والفئات، وبعرض الأمر على السيد المستشار مفوض الدولة انتهى إلى أحقية المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق (محافظة البحيرة) فى صرف قيمة أعمال الجلب الخرسانية منفصلة عن قيمة أعمال المواسير التى تم تنفيذها فى أعمال تغطيات الترع والمصارف فى نطاق الوحدة المحلية لمركز ومدينة كوم حمادة – محافظة البحيرة للعام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وبالعرض على الجهاز المركزى للمحاسبات بما انتهى إليه الرأى تمسك بما انتهى إليه، وبعرض الأمر على إدارة الفتوى المختصة انتهت إلى عدم أحقية المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق (محافظة البحيرة) فى صرف قيمة أعمال الجلب الخرسانية منفصلة عن قيمة أعمال المواسير التى تم تنفيذها فى أعمال تغطيات الترع والمصارف فى نطاق الوحدة المحلية لمركز ومدينة كوم حمادة – محافظة البحيرة للعام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ وفقًا لما انتهى إليه الجهاز المركزى للمحاسبات فى هذا الشأن، وإزاء الاختلاف فى الرأى طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٢ من أكتوبر عام ٢٠١٦م الموافق ١١ من المحرم عام ١٤٣٨هـ؛ 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 يقرها القانون"، وينص فى المادة (١٤٨) على أنه: "١- يجب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية..."، وفى المادة (١٥٠) على أنه: "١- إذا كانت عبارة العقد واضحة، فلا يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف على إرادة المتعاقدين. ٢- أما إذا كان هناك محل لتفسير العقد، فيجب البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين دون الوقوف عند المعنى الحرفي للألفاظ، مع الاستهداء في ذلك بطبيعة التعامل، وبما ينبغي أن يتوافر من أمانة وثقة بين المتعاقدين، وفقًا للعرف الجاري في المعاملات".

كما تبين للجمعية العمومية، أن الباب السابع من اشتراطات أعمال تغطيات المجاري المائية (الترع – المصارف) بقوائم الأثمان لبنود الأعمال المكملة للائحة المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق للعام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩ تنص على: "١- بند المواسير بالمتر الطولى شامل توريد وعمل الجلب طبقًا للتسليح المرفق والمعد بمعرفة الاستشارى..."، وأن جدول الكميات والفئات ينص فى البند (١٣) على أن

"بالمتر الطولى: توريد وتركيب مواسير خرسانة مسلحة مطابقة للمواصفات وطبقًا لتقرير الاستشارى والفئة لا تشمل الحفر والردم وأعمال الخرسانات...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المشرع فى القانون المدنى وضع أصلاً عامًا يطبق على العقود المدنية والإدارية على حد سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، وأنه يجب تنفيذه طبقًا لما اشتمل عليه، وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية، وأنه من المبادئ المستقرة فى تفسير العقود احترام عبارات العقد الواضحة والعمل بمقتضاها فلا يجوز اتخاذ التفسير ذريعة للانحراف، أو النأى بها عن مدلولها الظاهر رعاية لمبدأ سلطان الإرادة، فإذا غم الأمر وكان هناك محل لتفسير نصوص العقد للوقوف على ما تلاقت عليه إرادة المتعاقدين دون التعويل فى ذلك على ظاهر النصوص، فإنه يتعين الأخذ بجميع عبارات الاتفاق من كراسة الشروط والمواصفات والمقايسات ومحاضر لجنة البت، وأحكام العقد يفسر بعضها بعضًا أخذًا بعين الاعتبار أن الخاص يقيد العام، كما يستهدى فى سبيل ذلك بطبيعة التعامل محل العقد وما تقتضيه الأمانة والثقة بين طرفيه وفقًا لما تجري عليه قواعد العرف الذي يجرى على أساسه التعامل محل العقد.

ولما كان ذلك، وكان البند (١) الوارد ضمن الاشتراطات سالف الذكر ينص على أن بند المواسير بالمتر الطولى شامل توريد وعمل الجلب طبقًا للتسليح المرفق والمعد بمعرفة الاستشارى، وكان البند (١٣) بجدول الكميات والفئات الخاص بالعملية المذكورة ينص على توريد، وتركيب مواسير خرسانة مسلحة مطابقة للمواصفات وطبقًا لتقرير الاستشارى، وباعتبار أنه لا يمكن الاستفادة من المواسير دون وجود الجلب الخرسانية، حسبما ورد بمذكرة الشئون القانونية للمشروع المشار إليه، لكون الأخيرة من مستلزمات وضروريات توريد المواسير الخرسانية، إذ يلزم تركيب المواسير ومدها وجود جلبة توصل بين كل ماسورتين لضمان عدم انفصال المواسير عن بعضها في باطن الأرض تحت أي ضغط بما يستحيل معه تنفيذ بند المواسير دون الجلب، الأمر الذى تغدو معه قيمة أعمال الجلب الخرسانية – والحال كذلك – محملة على بند توريد المواسير الخرسانية رغم عدم النص عليها صراحة فى البند (١٣) بجدول الكميات، إذ يتعين إزاء ذلك التعويل على ما جاء بالاشتراطات بالبند (١)؛ لأن نصوص العقد يفسر بعضها بعضًا، ودون التذرع بمبدأ الخاص يقيد العام، فمن المسلم به أنه يقع على مقدم العطاء التزام أن يُضَمِّنَ أسعاره جميع الأعمال الواجبة الأداء سواء أذكرت

هذه الأعمال فى مستندات المشروع، أو لم تذكر، وذلك لتنفيذها بأحسن الوسائل المهنية وأصولها الفنية، وتحديد أسعاره لكل بند على هذا الأساس شاملاً كل ما هو لازم لتنفيذ العملية موضوع التعاقد، نزولاً على أن تنفيذ العقد يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية بحيث لا يقتصر التزام المتعاقد على ما ورد فى العقد بل يتجاوزه إلى ما هو من مستلزماته وفقًا للقانون والعرف وقواعد العدالة، ومن ثم فإن كل ما هو – وفقًا لطبائع الأمور – لازم،وضرورى، ويتوقف تنفيذ الأعمال محل التعاقد على تنفيذه أولاً، ولم يرد بشأنه بند خاص ضمن بنود الأعمال بجدول الكميات والفئات، فإن تكلفة تنفيذه تكون محملة على تكاليف تنفيذ بنود الأعمال محل التعاقد، وإن لم يرد ما يفيد ذلك ضمن كراسة الشروط والمواصفات.

لـذلـك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى صحة مناقضة الجهاز المركزى للمحاسبات بشأن عدم أحقية المشروع الإنتاجى لرصف وإنشاء الطرق (محافظة البحيرة) فى صرف قيمة أعمال الجلب الخرسانية منفصلة عن قيمة أعمال المواسير التى تم تنفيذها فى أعمال تغطيات الترع والمصارف فى نطاق الوحدة المحلية لمركز ومدينة كوم حمادة – محافظة البحيرة للعام المالى ٢٠٠٨/٢٠٠٩، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا فى ٢٠١٦/١٠/٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يحيى أحمد راغب دكروري
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

رئيس
المكتب الفني

المستشار/
مصطفى حسين السيد أبو حسين
نائب رئيس مجلس الدولة

معتز/