

بسم الله الرحمن الرحيم

٨٧٢	رقم التبليغ:
٢٠١٦/١٠/١٥	بتاريخ:

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

ملف رقم : ٣٧ / ٢ / ٧٤٦

السيد الأستاذ/ وزير المالية

خية طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم رقم (١٥٤٤/و) المؤرخ في ٢٠١٣/٥/١٦ بشأن اعتماد توصية لجنة البت بإسناد عملية تشطيب مأمورية ضرائب كفر الدوار ثان إلى السيد/ محمود عبد الله عبد الحميد (مالك العقار الكائن به المأمورية)، بمبلغ (١٠١٥٠٥١) مليون وخمسة عشر ألفاً وواحد وخمسين جنيهاً، طبقاً لحكم المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات.

وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ٢٠١٢/٨/٩ اشترت مصلحة الضرائب المصرية مبنى لاستغلاله مقرًا لمأمورية ضرائب كفر الدوار ثان من السيد/ محمود عبد الله عبد الحميد، وبتاريخ ٢٠١٢/١٢/٥ انعقدت لجنة البت، وأوصت بترسية عملية تشطيب هذا المبنى بمبلغ (١٠١٥٠٥١) مليون وخمسة عشر ألفاً وواحد وخمسين جنيهاً على البائع المذكور إعمالاً لنص المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وطلبت المصلحة اعتماد توصية لجنة البت. فارتأى المستشار القانوني لوزارة المالية عدم صحة الإجراء وضرورة طرح الأعمال طبقاً لإحدى الطرق المنصوص عليها في المادة (١) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وأن المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لا تنطبق على هذه الحالة؛ لأن مجال تطبيقها في مرحلة المفاضلة بين العروض، وليس بعد إبرام عقد الشراء. بينما ارتأت المصلحة



أن نص المادة (١١٢) المشار إليها لا يجد مجالاً لتطبيقه إلا في حالة وجود تعاقد على شراء العقار بالفعل، وذلك حتى يطمئن بائع العقار إلى أنه سيجرى تعديلات لحساب المشتري، فلا يتكبد تكاليف التعديلات، ثم ينصرف طالب الشراء عن إتمام إجراءات التعاقد وإزاء وجود اختلاف في الرأي، طلبتم إبداء الرأي في الموضوع.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية بجلستها المعقودة في ٥ من سبتمبر عام ٢٠١٦ الموافق ٣ من ذي الحجة عام ١٤٣٧هـ؛ فتبين لها أن المادة (١) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "يكون التعاقد على شراء المنقولات، أو على مقاولات الأعمال أو النقل، أو على تلقي الخدمات والدراسات الاستشارية والأعمال الفنية، عن طريق مناقصات عامة أو ممارسات عامة ويصدر باتباع أى من الطريقتين قرار من السلطة المختصة وفقاً للظروف وطبيعة التعاقد ومع ذلك يجوز استثناء، وبقرار مسبب من السلطة المختصة، التعاقد بإحدى الطرق الآتية: (أ) المناقصة المحدودة. (ب) المناقصة المحلية. (ج) الممارسة المحدودة. (د) الاتفاق المباشر ولا يجوز فى أية حال تحويل المناقصة إلى ممارسة عامة أو ممارسة محدودة. وفى جميع الحالات يتم التعاقد فى الحدود ووفقاً للشروط والقواعد والإجراءات الواردة بهذا القانون ولائحته التنفيذية"، وتنص المادة (٧) منه على أن: "يجوز فى الحالات العاجلة التى لا تحتل اتباع إجراءات المناقصة أو الممارسة بجميع أنواعهما، أن يتم التعاقد بطريق الاتفاق المباشر بناء على ترخيص من:

(أ) رئيس الهيئة أو رئيس المصلحة ومن له سلطاته فى الجهات الأخرى وذلك فيما لا تجاوز قيمته خمسمائة ألف جنيه بالنسبة لشراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل، ومليون جنيه بالنسبة لمقاولات الأعمال.

(ب) الوزير المختص ومن له سلطاته أو المحافظ فيما لا تجاوز قيمته خمسة ملايين جنيه بالنسبة لشراء المنقولات أو تلقي الخدمات أو الدراسات الاستشارية أو الأعمال الفنية أو مقاولات النقل وعشرة ملايين جنيه بالنسبة لمقاولات الأعمال.

(ج) الوزير المختص بالصحة والسكان بالنسبة للأعمال واللقاحات والعقاقير الطبية ذات الطبيعة الاستراتيجية وألبان الأطفال وذلك وفقاً للضوابط والشروط التى تحددها اللائحة التنفيذية.



ولرئيس مجلس الوزراء، في حالة الضرورة القصوى، أن يأذن بالتعاقد بالطريق المباشر فيما يجاوز الحدود المنصوص عليها في البند (ب) من الفقرة السابقة"، وتنص المادة (٢٧) من القانون ذاته على أن: "يجب أن يسبق عملية التعاقد على شراء أو استئجار العقارات صدور قرار بذلك من السلطة المختصة، ويتم الإعلان عن الشراء أو الاستئجار وشروط كل منهما وفقاً للقواعد التي تبينها اللائحة التنفيذية"، وتنص المادة (٢٨) منه على أن: "تشكل بقرار من السلطة المختصة لجنة للمقارنة والمفاضلة بين العروض المقدمة تضم عناصر فنية ومالية وقانونية، وذلك على النحو الذي تبينه اللائحة التنفيذية. ويجب أن يشترك في عضوية اللجنة ممثل لكل من وزارة المالية ووزارة الإسكان وعضو من إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة"، وتنص المادة (٢٩) من القانون المشار إليه على أن: "تتولى اللجنة المشار إليها في المادة السابقة مفاوضة مقدمي العروض التي تتلاءم واحتياجات الجهة طالبة التعاقد للوصول إلى أفضلها شروطاً وأقلها سعراً، وترفع توصياتها للسلطة المختصة لتقرر ما تراه بما في ذلك تفويض اللجنة في التعاقد مباشرة إن وجدت مبرراً لذلك".

وأن المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٣٦٧) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "تتولى اللجنة إجراء المفاضلة بين العروض من الناحيتين الفنية والمالية أخذاً في الاعتبار قيمة الأرض المقام عليها العقار وصقع الموقع والمساحة ونوع التشطيب والتجهيزات وغيرها من عناصر التميز بالنسبة لكل عقار ويتخذ سعر المتر أساساً للمقارنة. على أنه إذا اقتضت الضرورة إدخال بعض التعديلات أو الأعمال الإضافية على العقار المطلوب التعاقد بشأنه طبقاً لمتطلبات العمل الخاصة بالجهة الإدارية فيتم الاتفاق مع صاحب العقار على تنفيذ هذه الأعمال توحيداً لمسئوليته عن سلامة العقار بالكامل مع الاسترشاد بأسعار السوق لمثل هذه الأعمال ومراعاة الالتزام بتعليمات الجهات الفنية المختصة بالنسبة لمثل هذه التعديلات. وترفع اللجنة تقريراً بنتائج أعمالها للسلطة المختصة تضمنه كافة ما قامت به من إجراءات مع بيان أسباب ما تنتهي إليه من توصيات"، وتنص المادة (١١٣) من اللائحة ذاتها على أنه: "بعد اعتماد السلطة المختصة لأعمال اللجنة تتخذ إجراءات التعاقد على نقل الملكية أو الاستئجار وفقاً للقوانين والقرارات المنظمة لذلك. وتشكل لجنة تضم العناصر الفنية المتخصصة لاستلام العقار محل التعاقد - وعليها التأكد من مطابقته من جميع الوجوه لما تم التعاقد عليه".



واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى به إفتاؤها - أن قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ وضع نظامًا متكاملًا يتضمن تحديد طرق التعاقد المختلفة، وضوابطها، ومن بين هذه الطرق المناقصة العامة، أو الممارسة العامة كطرق أصلية للتعاقد والمناقصة المحدودة والمناقصة المحلية والممارسة المحدودة والاتفاق المباشر كطرق استثنائية لا يجوز لجهة الإدارة اللجوء إليها إلا بقرار مسبب من السلطة المختصة بالمفهوم المحدد في القانون المذكور، والذي يقتصر على الوزراء، ومن لهم سلطاتهم والمحافظين، ورؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة كل في نطاق اختصاصه. وفي مجال التعاقد بالاتفاق المباشر حدد المشرع موجباته وحالاته وحدوده القصوى وسلطة الاستثناء من هذه الحدود فهو بحسب صريح نص المادة (٧) سالفه البيان لا يكون إلا في الحالات العاجلة التي لا وقت معها لاتباع إجراءات التعاقد بالمناقصة، أو الممارسة بأنواعهما، ولا يكون إلا بقرار من السلطة المختصة بالمفهوم سالف البيان، وهو مقصور على شراء المنقولات، أو تلقي الخدمات، أو الدراسات الاستشارية، أو الأعمال الفنية، أو مقاولات النقل، أو مقاولات الأعمال. وإذا تم الترخيص بالتعاقد بطريق الاتفاق المباشر من رؤساء الهيئات، أو المصالح ومن لهم سلطاتهم كان حده الأقصى خمسمائة ألف جنيه بالنسبة لشراء المنقولات، أو تلقي الخدمات، أو الدراسات الاستشارية، أو الأعمال الفنية، أو مقاولات النقل ومليون جنيه بالنسبة لمقاولات الأعمال، أما إذا تم الترخيص من الوزراء ومن لهم سلطاتهم والمحافظين فإن هذا الحد يرتفع إلى ما لا يجاوز خمسة ملايين جنيه في الحالة الأولى وعشرة ملايين جنيه في الحالة الثانية، وسلطة الاستثناء من هذه الحدود القصوى معقودة لرئيس مجلس الوزراء شريطة أن تكون هناك حالة ضرورة قصوى ملجئة إلى الإذن بالتجاوز، وهذا الاستثناء بحسب صريح النص وبحسب موضعه يقتصر حكمه على الحالة التي ورد بشأنها وهي الإذن بتجاوز الحد الأقصى دون أن يمتد إلى باقى ضوابط التعاقد بالاتفاق المباشر سالفه البيان.

واستبان للجمعية العمومية أن المشرع قد تناول في الباب الثانى من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات القواعد المنظمة لشراء واستئجار العقارات، وفصلت اللائحة التنفيذية للقانون المذكور الإجراءات الواجب اتباعها فى هذا الشأن، وذلك لضمان توفر العلانية والشفافية واحترام قواعد المنافسة وصولاً إلى التعاقد بأفضل الشروط، وأقل الأسعار. فاستلزم المشرع أن يسبق التعاقد على شراء، أو استئجار العقارات صدور قرار بذلك من السلطة المختصة، باعتبارها الأكثر دراية باحتياجات المرفق، وأن يتم الإعلان عن الشراء، أو الاستئجار،



وشروط كل منهما وفق القواعد التي تبينها اللائحة التنفيذية، حتى يتقدم إلى جهة الإدارة أكبر عدد من عروض التعاقد، وتؤلف لجنة بقرار من السلطة المختصة للمقارنة، والمفاضلة بين العروض المُقدّمة، وتقوم اللجنة بتحديد العروض التي تلائم احتياجات الجهة طالبة التعاقد، ثم تتفاوض مع مُقدّميها وصولاً إلى أفضل الشروط وأقل الأسعار، وأخيراً ترفع اللجنة توصياتها إلى السلطة المختصة لتقرر الأخيرة ما تراه بشأن التعاقد. وتحدد اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات في المواد من (١٠٥) إلى (١١٣) إجراءات شراء واستئجار العقارات على وجه التفصيل، بدءاً بالإعلان عن التعاقد وانتهاءً بتسليم العقار محل التعاقد بعد اعتماد السلطة المختصة لأعمال اللجنة، ومروراً بإجراءات تقديم العروض، وفتح المظاريف الفنية، ودراسة العروض من الناحية الفنية، وفتح المظاريف المالية المقبولة فنياً، ومفاوضة أصحابها، والمفاضلة بين العروض من الناحيتين الفنية والمالية. وفيما يتعلق بإدخال بعض التعديلات أو إجراء أعمال إضافية على العقار المطلوب التعاقد بشأنه لضرورة الاستجابة لمتطلبات العمل الخاصة بالجهة الإدارية، فإن المشرع اللائحي استلزم في المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية المشار إليها أن تتفق لجنة المفاضلة والمقارنة مع صاحب العقار على تنفيذ هذه الأعمال توحيداً لمسئوليته عن سلامة العقار بالكامل مع الاسترشاد بأسعار السوق لمثل هذه الأعمال ومراعاة الالتزام بتعليمات الجهات الفنية المختصة في هذا الشأن، ثم ترفع اللجنة تقريراً بنتائج أعمالها للسلطة المختصة تضمنه جميع ما قامت به من إجراءات مع بيان أسباب ما تنتهي إليه من توصيات. وبعد اعتماد السلطة المختصة لأعمال اللجنة يتم اتخاذ إجراءات التعاقد على نقل الملكية، أو الاستئجار على وفق القوانين المنظمة لذلك. وأخيراً تؤلف لجنة تضم العناصر الفنية المتخصصة لتسليم العقار محل التعاقد وتتأكد من مطابقته من جميع الوجوه لما تم التعاقد عليه.

ويبين - بجلاء - من صياغة نص المادة (١١٢) المشار إليها أن إسناد تنفيذ بعض التعديلات أو الأعمال الإضافية للبائع يكون في مرحلة ممارسة لجنة المفاضلة والمقارنة لعملها، وهو المفاضلة بين العروض من الناحيتين الفنية والمالية، وآية ذلك أن هذه المادة اختتمت بأن اللجنة المذكورة تعرض تقريراً بنتائج أعمالها على السلطة المختصة تضمنه جميع ما قامت به من إجراءات، وأسباب ما انتهت إليه من توصيات، كما يبين أيضاً من صياغة هذه المادة أن الاتفاق مع صاحب العقار الذي ترغب جهة الإدارة في شرائه على تنفيذ بعض الأعمال في العقار رهين بتوفر عدة شروط أولهما: يتعلق بنوع هذه الأعمال



حيث اشترط المشرع اللائحي أن تكون تعديلات تقتضي الضرورة إدخالها على هذا العقار المطلوب التعاقد بشأنه، أو أعمال إضافية اقتضت الضرورة إدخالها على العقار، وذلك طبقاً لمتطلبات العمل الخاصة بالجهة الإدارية، ومن ثم فهذه الأعمال لا تتعلق بإجراء تشطيب كامل للعقار الذي ترغب جهة الإدارة في شرائه؛ لأن إجراء هذا التشطيب أمر أساسي لا بد من إجرائه في جميع الأحوال و ليس تعديلاً، وإنما قد تكون هذه الأعمال بمثابة تعديلات في هذه التشطيبات، أو تعديلات أخرى، أو أعمال إضافية تُعين الجهة الإدارية على تحقيق هدفها من الشراء، وثانيهما: الاسترشاد بأسعار السوق لمثل هذه الأعمال، وثالثهما: الالتزام بتعليمات الجهات الفنية المختصة بالنسبة لهذه التعديلات، وعلة هذا النص هو توحيد المسؤولية عن سلامة العقار بالكامل في حق البائع للجهة الإدارية.

ومن حيث إنه متى كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أنه بتاريخ ٢٠١٢/٨/٩ أبرمت مصلحة الضرائب المصرية عقد شراء مبنى من السيد/ محمود عبد الله عبد الحميد عبارة عن جزء من الدور الثاني والدور الثالث علوى بمدخل خاص بمساحة (١٢٠٠) متر مربع بدون تشطيب لاستغلاله مقرًا لمأمورية ضرائب كفر الدوار ثان. وبتاريخ ٢٠١٢/١١/٢ تقدم البائع - بناء على طلب المصلحة - بعرض لتشطيب المبنى، وبتاريخ ٢٠١٢/١٢/٥ انعقدت لجنة البت، وأوصت بترسية عملية التشطيب بمبلغ (١٠١٥٠٥١) مليون وخمسة عشر ألفًا وواحد وخمسين جنيهاً على البائع المذكور بزعم انطباق نص المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات، وطلبت المصلحة من السلطة المختصة اعتماد توصية لجنة البت. ولما كان المشرع اللائحي قد حدد في المادة المشار إليها شروط انطباقها وكان التعاقد على شراء المبنى في الحالة المعروضة قد تم دون أن تتضمن الأوراق الاتفاق مع البائع في مرحلة المفاضلة بين العروض على القيام بإجراء تعديلات أو أعمال إضافية، ولكنه تقدم بعرضه للقيام بأعمال التشطيب، وأوصت لجنة البت بالترسية عليه بعد إتمام بيع العقار إلى مصلحة الضرائب المصرية، كما أن العمل الذي أسند إلى البائع يتمثل في تشطيب العقار المبيع وهو ما لا يندرج من جميع الوجوه في نطاق حكم المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات على نحو ما تقدم، ومن ثم فإن توصية لجنة البت تكون قد خالفت أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية لكونها تتضمن في حقيقتها توصية بالتعاقد بالاتفاق المباشر، وهو الأمر الذي لم يجزه القانون المذكور في غير الحالات المنصوص عليها في المادة (٧)



منه، ومن ثم لا يجوز للسلطة المختصة اعتمادها إذ لا تعدو أن تكون مقابلة أعمال مما لا تدرج في حكم المادة (١١٢) من اللائحة التنفيذية للقانون، ويكون متعيّناً على المصلحة إذا رغبت في طرح هذه الأعمال أن تتبع أحد الطرق المنصوص عليها في المادة (١) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات.

### لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، إلى عدم جواز اعتماد توصيات لجنة البت وإسناد عملية تشطيب مبنى مأمورية ضرائب كفر الدوار ثان إلى مالك العقار وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريراً في: / ٢٠١٦

رئيس  
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع  
المستشار  
..... يحيى أحمد راجب دكروري  
الناخب الأول لرئيس مجلس الدولة



رئيس  
المكتب الفني  
المستشار  
شريف الشاذلي  
ناخب رئيس مجلس الدولة  
احمد/ معز/