بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٥٩٩
بتاريخ:	٢٠١٨/٤/٢٨

ملف رقم: ٤٤٧١/٢/٣٢

السيد المهندس/ رئيس مجلس إدارة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٠٢٥) المؤرخ ٢٠١٥/١١/١٦ بشأن النزاع القائم بين الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ووزارة التربية والتعليم بخصوص إلزام الوزارة رد مبلغ مقداره (٥٤٥٦٥٢,٢٣) خمسمائة وخمسة وأربعون ألفًا وستمائة واثنان وخمسون جنيهًا وثلاثة وعشرون قرشًا قيمة ما قامت الوزارة بخصمه من مستحقات الهيئة عن عملية طبع الكتب الدراسية الخاصة بوزارة التربية والتعليم للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٤.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بناء على المناقصة العامة التي أجرتها وزارة التربية والتعليم لطبع وتوريد بعض الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٤، تعاقدت الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية مع وزارة التربية والتعليم على طباعة، وتوريد بعض الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٤، وتم إصدار عدة أوامر توريد للهيئة لطبع وتوريد الكتب وفقًا للمواصفات المحددة بكراسة الشروط، وبعد تنفيذ عملية الطبع والتوريد قامت الوزارة بخصم المبلغ المشار إليه من مستحقات الهيئة المحتجزة من طرف الوزارة، وهذه المستحقات عبارة عما تم خصمه من نسبة (١٠%) من قيمة الكتب التى وردتها الهيئة للوزارة للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٤، وكانت هذه النسبة الأخيرة تحتجز حتى إتمام الفحص الفني والتأكد من مطابقة الكتب للمواصفات الفنية. وتشير الهيئة إلى أن الوزارة لم تخطرها بنتيجة إجراء الفحص، ولم تطلب منها الحضور أمام هذه اللجان، ولم توقع على أى محاضر نتيجة الفحص بل قامت الوزارة باتخاذ ما تراه، وخصم ما تقرره، وتحديد نسبة العجز فى المواصفات دون إتاحة الفرصة للهيئة، وعدم موافاتها بصورة من تقارير الفحص الفنى

والتحليل الكيميائى لمراجعته، والتحقق من صحة تقدير نسبة الخصم، الأمر الذى حدا برئيس مجلس إدارة الهيئة إلى عرض النزاع على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بكتابه المشار إليه. وقد انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة بتاريخ ٢٠١٧/٦/١٤ إلى تكليف طرفي النزاع بتأليف لجنة مالية محاسبية برئاسة أحد المراقبين الماليين تنتدبه وزارة المالية، ويمثل فيها طرفا النزاع، والهيئة المصرية العامة للمواصفات والجودة، تكون مهمتها الاطلاع على محاضر الفحص الفنى، والتحليل الكيميائى للكتب المدرسية المورَّدة عن العام الدراسى ٢٠١٥/٢٠١٤، وتحديد نسبة النقص في المواصفات، وجواز التجاوز عنها في ضوء المواصفات القياسية الموضوعة، وتحديد المبلغ محل المنازعة على وجه الدقة، وسند المطالبة به، ورأى اللجنة فى مدى صحة هذا السند وكفايته، وللجنة إبداء ما تراه من ملاحظات على أن تودع تقريرها مرفقًا به محاضر أعمالها وجميع الأوراق التى بنيت عليها نتيجة هذا التقرير لدى الجهة عارضة النزاع التي تلتزم بتقديمه إلى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع قبل انعقاد جلسة ٢٠١٧/٩/١٤ . وبناء على ذلك تم تشكيل اللجنة المشتركة المذكورة، ونيطت بها المهمة التي كلفتها بها الجمعية، وقد نفذت اللجنة الأخيرة مهمتها، وأعدت تقريرًا في الموضوع للعرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١١ من إبريل عام ٢٠١٨م، الموافق ٢٤ من رجب عام ١٤٣٩ هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٤٧) من القانون المدني 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 (٩) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "يكون الطرح على أساس مواصفات كافية، .... ويتم التعاقد على أساس مواصفات ورسومات فنية دقيقة ومفصلة.". وأن المادة (٣) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٣٦٧) لسنة ١٩٩٨ تنص على أن: "يكون الطرح على أساس مواصفات فنية دقيقة ومفصلة يتم وضعها بمعرفة لجنة فنية ذات خبرة بالأصناف أو الأعمال المطلوبة، وتراعى المواصفات القياسية المصرية ومواصفات التوريدات الحكومية وغيرها من المواصفات التي تصدرها أو تعتمدها الجهات الفنية المختصة..."، وأن المادة (١٠٢) من اللائحة ذاتها تنص على أن: "يجب على الجهات التي تقوم بفحص الأصناف أن تبين في تقارير الفحص ما أسفر عنه عملها

مقارنًا بما هو مدون بالشروط والمواصفات المتعاقد على أساسها وتلتزم الجهة الإدارية بالأخذ دائمًا بهذه النتائج ورفض الأصناف التي لا تطابق المواصفات أو العينات المتعاقد على أساسها. ...".

وتبين للجمعية العمومية من استعراض العقد المبرم بين وزارة التربية والتعليم والهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية لطباعة وتوريد كتاب مدرسي للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥ أن البند (الأول) منه ينص على أن: "مستندات العقد: تعتبر مقدمة هذا العقد والتمهيد السابق جزءًا لا يتجزأ من أحكامه ويخضع هذا العقد لأحكام ... كراسة الشروط والمواصفات الفنية للمناقصة العامة لطبع وتوريد الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥..."، وأن البند (الثالث) منه ينص على أن: "التزامات الطرف الأول: يلتزم الطرف الأول بصرف مستحقات الطرف الثاني فور توافر الاعتماد المالي اللازم لذلك على ألا يتم صرف أية مبالغ من قيمة الكمية الموردة إلا بعد فحصها مبدئيًا وحصولها على تقرير بصلاحية تداولها واستلامها على أن تحجز في جميع الأحوال نسبة لا تقل عن (١٠%) من قيمة كل كمية موردة ولا يتم صرف هذه المبالغ المحتجزة إلا بعد الانتهاء من توريد كامل الكمية المتعاقد عليها وورود تقرير المعمل الكيمائي وتقرير الفحص الفني النهائي"، وأن البند (الرابع) من العقد ذاته ينص على أن: "التزامات الطرف الثاني: يلتزم الطرف الثاني بطباعة وتوريد الكميات الواردة بأوامر التوريد على نحو ما ورد بمحضر لجنة البت وطبقًا للشروط والمواصفات الواردة بكراسة الشروط والمواصفات للمناقصة العامة لطبع وتوريد الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥ وكافة ملحقاتها. وأنها تعتبر جزءًا لا يتجزأ من هذا العقد. ... يلتزم الطرف الثاني باتباع جميع القوانين واللوائح الحكومية والمحلية ذات الصلة بتنفيذ ما يسند إليه...".

كما تبين للجمعية العمومية أن البند (١٧) من الشروط العامة بكراسة الشروط العامة والمواصفات الفنية للمناقصة العامة لطباعة وتوريد الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥ ينص على أنه: "لا تصرف أية مبالغ من قيمة الكمية الموردة إلا بعد فحصها مبدئيًا وحصولها على تقرير بصلاحية تداولها واستلامها على أن تحجز في جميع الأحوال نسبة لا تقل عن (١٠%) من قيمة كل كمية موردة ولا يتم صرف هذه المبالغ المحتجزة إلا بعد الانتهاء من توريد كامل الكمية المتعاقد عليها وورود تقرير المعمل الكيمائي وتقرير الفحص الفني النهائي ويتم خصم نسبة مئوية إذا حدث تجاوز في المواصفات الفنية أو الورق". وأن المواصفات الفنية العامة لطبع وتوريد الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥ الواردة بالكراسة ذاتها تنص على أن: "... أي تعديل في المواصفات الفنية يكون طبقًا للأصول المعتمدة للطباعة. ...".

وأن الملحق (أ) من المواصفات القياسية المصرية (م.ق.م ٢٠١٣/١٣) -الورق- الصادرة عن الهيئة المصرية العامة للمواصفات والجودة ينص على أن: "حدود التفاوتات. يسمح بالتفاوتات التالية: +- ٥% لوزن الورق المنصوص عليه. ...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - حسبما استقر عليه إفتاؤها - أن المشرع استن أصلًا عامًا من أصول القانون ينطبق بالنسبة إلى العقود المدنية، أو الإدارية على حد سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، وأنه لا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. فالعقد الإداري مثل العقد المدني لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء، أو تعديل التزامات تعاقديه تقوم على التراضي بين طرفين، أحدهما هو الدولة، أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة، وهو بهذه المثابة شريعة المتعاقدين، فما تلاقت إرادتاهما عليه يقوم مقام القانون بالنسبة لطرفيه.

كما استظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أن المشرع في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه، وضمانًا منه لضبط تنفيذ العقود الإدارية أوجب على جهة الإدارة أن يكون طرح الأصناف المراد شراؤها في مناقصة أو ممارسة عامة على أساس مواصفات فنية دقيقة، ومفصلة، واشتراطات عامة وخاصة تستقل الجهة الإدارية بوضعها بما يمتنع معه اللبس أو التأويل، على أن تراعي الجهة الإدارية الطارحة في وضع هذه المواصفات الاشتراطات المواصفات القياسية المصرية، وتلك التي تصدرها الجهات الفنية المختصة، وبمجرد الإعلان عن المناقصة أو الممارسة تعتبر هذه الشروط والمواصفات هي قانون التعاقد الذى يتعين الالتزام به وعدم الفكاك منه، باعتبار أن تقديم العطاءات وفقًا لتلك الشروط والمواصفات هو الإيجاب الذي يجب أن يلتقي معه قبول الإدارة لينعقد العقد، لذا أوجب المشرع في القانون المذكور على المتعاقد مع جهة الإدارة (المورد) أن يبادر إلى توريد الأصناف المتعاقد عليها مطابقة للمواصفات المتفق عليها في الميعاد المحدد لذلك.

وترتيبًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن وزارة التربية والتعليم أصدرت للهيئة المذكورة عدة أوامر توريد لطبع وتوريد بعض الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥ طبقًا للعقد المشار إليه المبرم بينهما، والذي اعتبر كراسة الشروط والمواصفات الفنية للمناقصة العامة لطبع وتوريد الكتب المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥ من مستنداته، وجزءًا لا يتجزأ منه، وأن العقد يخضع لها، وقد تضمنت هذه الكراسة في المواصفات الفنية العامة وزن الورق بأوزان معينة، ونصت على أن أي تعديل في هذه المواصفات الفنية يكون طبقًا للأصول المعتمدة للطباعة، وهو ما يعد إحالة إلى المواصفات القياسية المصرية

مما يتعين استدعاؤها والعمل بموجبها لدى تحديد مواصفات الأصناف الموردة التي يجوز للوزارة قبولها، وبالنظر إلى أن هذه المواصفات تسمح بنسبة تفاوت (٥%) زيادة ونقصانًا في وزن الورق، وإذ نفذت الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية التزامها بتوريد الأصناف محل التعاقد المذكور في حدود نسبة التفاوت المذكورة بعاليه، والذي أتاحته كراسة الشروط والمواصفات تبعًا للمواصفات القياسية المصرية، وفقًا لما قررته اللجنة الفنية المشكلة لفحص النزاع فنيًا، والتي انتهت من مراجعتها لتقارير الفحص الفني الواردة من مصلحة الكيمياء إلى أن الأصناف التي وردّتها الهيئة مطابقة للمواصفات القياسية المصرية، ومن ثم تكون الهيئة قد أوفت بالتزامها المتفق عليه، وتبعًا لذلك يكون ما قامت به وزارة التربية والتعليم من خصم جزء من نسبة (١٠%) من قيمة الكتب والمحتجزة حتى إتمام الفحص الفني كغرامات نتيجة التجاوز في المواصفات الفنية أو الورق غير قائم على صحيح سنده، الأمر الذي يتعين معه إلزامها برد قيمة الجزء الذى قامت بخصمه، ومقداره (٥٤٥٦٥٢,٢٣) خمسمائة وخمسة وأربعون ألفًا وستمائة واثنان وخمسون جنيهًا وثلاثة وعشرون قرشًا إلى الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى إلزام وزارة التربية والتعليم برد مبلغ مقداره (٥٤٥٦٥٢,٢٣) خمسمائة وخمسة وأربعون ألفًا وستمائة واثنان وخمسون جنيهًا وثلاثة وعشرون قرشًا، إلى الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية قيمة ما خصمته الوزارة كغرامات نتيجة التجاوز في المواصفات الفنية أو الورق عن توريدات الكتب للعام الدراسي ٢٠١٤/٢٠١٥، وذلك على النحو الموضح بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في ٤/ ٤/ ٢٠١٨

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي 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