laa-eg.com

بسم الله الرحمن الرحيم

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

رقم التبليغ:	٢٤٦
بتاريخ:	٢٧/ ٢ /٢٠٢١

ملف رقم: ٨٤٩/٢/٣٧

مجلس الدولة الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع مركز المعلومات

السيد اللواء/ محافظ المنيا

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتاب رئيس مركز ومدينة ملوى رقم (٣٦٦٧) المؤرخ ٢٠٢٠/٨/٢٧م الموجه إلى إدارة الفتوى لوزارتي التنمية المحلية والتضامن الاجتماعي، بشأن طلب الإفادة بالرأي القانوني بخصوص الطلب المقدم من السيد/ مصطفي باهي محمود، المستأجر للمحل رقم (٢٤– كافيتريا)، لإعفائه من سداد القيمة الإيجارية المستحقة عليه لذلك المحل، وذلك عن فترة الإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الدولة لمنع انتشار وباء فيروس كورونا المستجد.

وحاصل الوقائع– حسبما يبين من الأوراق– أن الوحدة المحلية لمركز ومدينة ملوى أجرت بتاريخ ٢٠١٩/٣/٢٥م مزايدة علنية لتأجير المحلات المملوكة لها، والكائنة بمواقف الأقاليم بملوى، وبناء على هذه المزايدة أُبرم عقد الإيجار المؤرخ ٢٠١٩/٣/٣١م بين كل من: رئيس الوحدة المحلية لمركز ومدينة ملوي، والسيد/ مصطفي باهي محمود؛ لتأجير المحل رقم (٢٤) بالدور الأرضي بغرض استعماله كافتيريا، مقابل قيمة إيجارية قدرها (١١٢٨٠) جنيهًا، وذلك لمدة سنة قابلة للتجديد تبدأ من تاريخ ٢٠١٩/٤/١م وتنتهي في ٢٠٢٠/٣/٣١م، وبحد أقصى سنتان بزيادة قدرها ١٠% تبدأ بعد العام الأول، ونظرا لفترة الإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الدولة لمنع انتشار وباء فيروس كورونا المستجد، والتي ترتب عليها وقف نشاط الكافتيريا؛ تقدم المستأجر المذكور بتاريخ ٢٠٢٠/٦/١٠م بطلب لإعفائه من سداد القيمة الإيجارية المستحقة عليه، فانتهت الوحدة المحلية إلى مخاطبة إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة؛ وبعرض الموضوع عليها أحالته إلى اللجنة الأولى لقسم الفتوى التي ارتأت عرضه على الجمعية العمومية؛ لما ارتأته فيه من أهمية وعمومية.

ونفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ٢٧ من يناير عام ٢٠٢١م الموافق ١٤ من جمادى الآخرة عام ١٤٤٢هـ؛ فتبين لها أن المادة (١٧٢) من الدستور

(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

تنص على أن: "يُصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء". وأن المادة (١٤٧) من القانون المدني تنص على أن: "١-العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون. ٢-..."، وتنص المادة (١٤٨) منه على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢-..."، وأن المادة (١٦١) منه تنص على أنه: "في العقود الملزمة للجانبين إذا كانت الالتزامات المتقابلة مستحقة الوفاء جاز لكل من المتعاقدين أن يمتنع عن تنفيذ التزامه إذا لم يقم المتعاقد الآخر بتنفيذ ما التزم به". كما تبين لها أن المادة الأولى من القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨ بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة تنص على أن: "يعمل بأحكام القانون المرافق في شأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، وتسري أحكامه على الجهات التي تضمها الموازنة العامة للدولة، ووحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية..."، وأن المادة الثالثة منه تنص على أن: "يلغى قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨. واستثناءً من حكم الفقرة السابقة، تستمر العمليات التي تم طرحها أو التعاقد عليها بالفعل قبل تاريخ العمل بهذا القانون خاضعةً لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه، إلى حين إتمام تنفيذ التعاقد."، وأن المادة الرابعة منه تنص على أن: "يُصدر وزير المالية اللائحة التنفيذية للقانون المرافق خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به..."، وأن المادة الخامسة منه تنص على أن: "يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، ويعمل به اعتبارًا من مضي ثلاثين يومًا على تاريخ نشره". وقد نشر القانون بالعدد ٣٩ مكررًا (د) في ٣ من أكتوبر سنة ٢٠١٨. كما صدر قرار وزير المالية رقم (٦٩٢) لسنة ٢٠١٩- المنشور بالوقائع المصرية- العدد ٢٤٤ تابعًا (ب)- في ٣١ من أكتوبر سنة ٢٠١٩- بشأن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون المذكور.

واستعرضت الجمعية العمومية قرارات رئيس مجلس الوزراء الصادرة في إطار تنفيذ خطة الدولة الشاملة لحماية المواطنين من أي تداعيات محتملة لفيروس كورونا المستجد، ومنها قراره رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠- المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد١١ مكررًا (هـ) في ١٦ من مارس سنة ٢٠٢٠، والمعمول به اعتبارًا من ٢٠٢٠/٣/١٧ ولمدة خمسة عشر يومًا، والذى تضمن التصريح للعاملين بوحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات وأجهزة ومصالح حكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام- باستثناء العاملين بالمرافق الحيوية، مثل: (خدمات النقل، والإسعاف، والمستشفيات، وخدمات المياه، والصرف الصحي، والكهرباء)- والذين تسمح طبيعة وظائفهم بأداء مهام أعمالهم المكلفين بها، بالعمل من المنزل دون الوجود بمقر العمل، على أن يؤدي باقي الموظفين مهام وظائفهم بالتناوب فيما بينهم يوميًا أو أسبوعيًا وفقًا لما تقدره السلطة المختصة، وقراره رقم (٧٣٩) لسنة ٢٠٢٠- المنشور بالجريدة الرسمية العدد (١٢ تابعًا) في ١٩ من مارس سنة ٢٠٢٠- والذى نصّ في المادة الأولى منه على أن: "تغلق ابتداءً من الساعة

laa-eg.com

السابعة مساءً حتى الساعة السادسة صباحًا أمام الجمهور بكافة أنحاء الجمهورية حتى يوم ٢٠٢٠/٣/٣١ جميع المطاعم والمقاهي والكافيتريات..."، وفي المادة الثالثة منه على أن: "يُنشر هذا القرار في الجريدة الرسمية، وعلى الجهات المختصة تنفيذه"، وقراره رقم (٧٦٨) لسنة ٢٠٢٠- المعمول به اعتبارًا من ٢٥ من مارس ٢٠٢٠- والذى تضمن حظر انتقال وتحرك المواطنين بكافة أنحاء الجمهورية على جميع الطرق من الساعة السابعة مساءً حتى الساعة السادسة صباحًا، ووقف جميع وسائل النقل الجماعي العام والخاص في هذا التوقيت، وغلق الكافيتريات وذلك لمدة خمسة عشر يومًا من تاريخ العمل به، ومعاقبة كل من يخالف تلك الأحكام بالحبس وبغرامة لا تجاوز أربعة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، وقراره رقم (٨٥٢) لسنة ٢٠٢٠- المعمول به اعتبارًا من ٩ من إبريل ٢٠٢٠- والذى تضمن استمرار حظر التنقل ووقف جميع وسائل النقل سالفة الإشارة وغلق جميع الكافيتريات، واستمرار العمل بقراره رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠ المشار إليه، وذلك لمدة خمسة عشر يومًا من تاريخ العمل به، وتوقيع ذات العقوبات على المخالفين لأحكامه، وتتابعت- في هذا الإطار- قراراته أرقام: (٩٣٩) لسنة ٢٠٢٠ المعمول به اعتبارًا من ٢٤ من إبريل ٢٠٢٠، و(١٠٢٤) لسنة ٢٠٢٠ المعمول به اعتبارًا من ٢٠٢٠/٥/٩ حتى نهاية شهر رمضان المعظم، و(١٠٦٩) لسنة ٢٠٢٠ المعمول به اعتبارًا من ٢٠٢٠/٥/٣٠ ولمدة خمسة عشر يومًا، و(١١٩٦) لسنة ٢٠٢٠ المعمول به اعتبارًا من ٢٠٢٠/٦/١٤ حتى ٢٠٢٠/٦/٣٠، والتي تضمنت جميعها استمرار العمل بذات التدابير والإجراءات والعقوبات المشار إليها للمدة المحددة بكل قرار. كما استعرضت الجمعية العمومية قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٤٦) لسنة ٢٠٢٠- المنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٥ مكررًا (ج) في ٢٤ من يونيه سنة ٢٠٢٠- والذى نص في مادته الأولى على أن: "... يلغي حظر انتقال وتحرك المواطنين بكافة أنحاء الجمهورية على جميع الطرق"، ونص في المادة الثالثة منه على أن: "يسمح باستقبال الجمهور بالمقاهي والكافيتريات والكافيهات والمطاعم... وذلك وفقًا للضوابط الآتية: ١-أن تكون ساعات استقبال الجمهور (الجلوس) من الساعة السادسة صباحًا وحتى الساعة العاشرة مساءً. ٢-...٣- ألا تزيد نسبة الإشغال على (٢٥%) من الطاقة الاستيعابية. ٤-... ويقتصر العمل بتلك المحال والمنشآت خارج الساعات المقررة لاستقبال الجمهور على تقديم خدمة (التيك أواي) دون الجلوس، وخدمات توصيل الطلبات للمنازل..."، ونصت المادة (الرابعة عشرة) منه على أنه: "... ويعاقب كل من يخالف باقي أحكام هذا القرار بالحبس وبغرامة لا تجاوز أربعة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين"، ونصت المادة (الخامسة عشرة) منه على أن: "تغلق إداريًا المحال والمنشآت التي تخالف حكم المادتين الثالثة و... من هذا القرار"، ونصت المادة (السادسة عشرة) منه على أن يعمل بهذا القرار اعتبارًا من يوم السبت الموافق ٢٧ من يونيه عام ٢٠٢٠ ولحين إشعار آخر...".

laa-eg.com

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم– وعلى ما جرى به إفتاؤها– أن المشرع وضع أصلا من أصول القانون ينطبق في العقود المدنية والإدارية على حد سواء، مقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حُسن النية. وأن قواعده تقوم مقام القانون بالنسبة إلى طرفيه. وتبعًا لذلك يلتزم كل طرف من طرفي العقد بتنفيذ ما اتفقا عليه، فإن حادَ أحدهما عن هذا السبيل كان مسئولا عن إخلاله بالتزامه العقدي، وأن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذى يستهدف العقد الإداري تسييره أو سد حاجته وتغليب وجه المصلحة العامة على المصلحة الفردية الخاصة. فبينما تكون مصالح الطرفين في العقود المدنية متوازية ومتساوية، إذ هي في العقود الإدارية غير متكافئة؛ إذ يجب أن يعلو الصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة. وهذه الفكرة هي التي أملت الأصل المقرر في تنفيذ العقود الإدارية، وفحواه أنه لا يجوز للمتعاقد مع الجهة الإدارية أن يتقاعس أو يتراخى في تنفيذ التزاماته إذا تأخرت هذه الجهة في تنفيذ التزاماتها المقابلة، وإن كان ذلك لا يخل بحق هذا المتعاقد في طلب التعويض عن هذا التقاعس من الجهة الإدارية في تنفيذ التزاماتها المتقابلة بالشروط والإجراءات المقررة قانونًا.

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم أيضًا أن المشرع قرر إلغاء قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ دون التأثير على العمليات التي تم طرحها أو التعاقد عليها بالفعل وقت العمل به إلى حين إتمام تنفيذها، مقررًا سريان أحكام قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الصادر بالقانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨– المشار إليه– على الجهات الواردة بالمادة الأولى منه، ومنها وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، وقد انتظمت أحكام هذا القانون قواعد ومبادئ وشروط وسبل وإجراءات التعاقد الواجب على الجهات المخاطبة به اتباعها، بما مؤداه تقيد جميع الجهات الخاضعة لأحكامه بكافة الإجراءات المنصوص عليها فيه (مرحلة ما قبل الطرح، ومرحلة الطرح، ومرحلة الترسية والتعاقد) والتي تتعلق في مجملها بطريقة اختيار المتعاقد معها، وطريقة إتمام التعاقد، وشروط ذلك، وضوابطه، وأحواله، بحسبان أن هذه الإجراءات جميعها لا تستهدف في المقام الأول سوى تحقيق المصلحة العامة عن طريق تحقيق القيمة الأفضل للمال العام على مدار دورة حياة العقد؛ فإذا ولّت جهة الإدارة وجهها عن هذه الإجراءات كان تصرفها موصومًا– لا محالة– بمخالفة القانون.

كما استظهرت الجمعية العمومية، وعلى ما استقر عليه إفتاؤها، أنه في إطار ما وسّده الدستور لرئيس مجلس الوزراء من إصدار لوائح الضبط– بعد موافقة مجلس الوزراء– بهدف حماية النظام العام في الدولة (الأمن العام– الصحة العامة– السكينة العامة) وتماشيًا مع اتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية اللازمة لمواجهة تفشي فيروس كورونا وتداعياته المحتملة، صدرت قرارات رئيس مجلس الوزراء المشار إليها، والتي تضمنت قواعد موضوعية عامة مجردة حظرت انتقال وتحرك المواطنين بكافة أنحاء الجمهورية على جميع الطرق، ووقف

laa-eg.com

جميع وسائل النقل الجماعي العام والخاص، وغلق أوجه النشاط المختلفة عدا بعض المرافق الحيوية، وذلك للمدد المحددة تباعًا بتلك القرارات، مع التصريح للعاملين بوحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة وشركات القطاع العام وشركات قطاع الأعمال العام- باستثناء العاملين بالمرافق الحيوية- بأداء مهام أعمالهم من المنزل دون ضرورة الوجود بمقر العمل؛ ما دامت طبيعة وظائفهم تسمح بذلك؛ مع تسيير العمل من خلال باقي الموظفين بالتناوب فيما بينهم يوميًّا أو أسبوعيًّا؛ وفقًا لما تقدره السلطة المختصة، ومعاقبة من يخالف تلك التدابير والقرارات بالحبس وبغرامة لا تجاوز أربعة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين، كما تضمنت تلك القرارات غلق الأنشطة المذكورة بها على سبيل الحصر، ومنها: جميع المطاعم والمقاهي والكافيتريات والكازينوهات والملاهي والنوادي الليلية والحانات، وذلك على مستوي الجمهورية اعتبارًا من ٢٠٢٠/٣/١٩ حتى ٢٠٢٠/٦/٢٧ تاريخ إلغاء حظر انتقال وتحرك المواطنين بكافة أنحاء الجمهورية على جميع الطرق، والسماح باستقبال الجمهور بالمقاهي والكافيتريات والكافيهات من الساعة السادسة صباحًا حتى الساعة العاشرة مساءً؛ بشرط ألا تزيد نسبة الإشغال على (٢٥%) من الطاقة الاستيعابية، وعلى أن يقتصر العمل خارج هذا التوقيت على تقديم خدمة (التيك أواي) دون الجلوس، وخدمات توصيل الطلبات للمنازل، ومعاقبة من يخالف ذلك بذات العقوبات المشار إليها، مع غلق المحال والمنشآت إداريًّا، وفقًا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٤٦) لسنة ٢٠٢٠.

وهديًا بما تقدم ، ولمّا كان الثابت من الواقع المطروح بالأوراق أن السيد/ مصطفي باهي محمود، استأجر المحل رقم (٢٤) بالمحلات الكائنة بمواقف الأقاليم بملوى بغرض استغلاله كافتيريا، وذلك من الوحدة المحلية لمركز ومدينة ملوى بمحافظة المنيا، بموجب عقد الإيجار المؤرخ ٢٠١٩/٣/٣١م، وأنه نظرا للظروف التي فرضتها تدابير وإجراءات مواجهة تفشي فيروس كورونا المستجد (كوفيد- ١٩)؛ طلب إعفاءه من القيمة الإيجارية عن فترة الإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الدولة لمواجهة تفشي هذا الفيروس، باعتبار أن الكافتيريا من بين الأنشطة التي تقرر غلقها غلقًا كليًّا خلال تلك الفترة، ولما كان البين من استقراء قرارات رئيس مجلس الوزراء المشار إليها- بدءًا بقراره رقم (٧٣٩) لسنة ٢٠٢٠ حتى قراره رقم (١١٩٦) لسنة ٢٠٢٠- أنها فرضت الإغلاق الكامل لنشاط المقاهي والكافيتريات على مستوى البلاد اعتبارًا من ٢٠٢٠/٣/١٩، مع معاقبة كل من يخالف أحكام تلك القرارات بالحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين، وذلك حتى ٢٠٢٠/٦/٢٧ تاريخ إلغاء حظر انتقال وتحرك المواطنين، والسماح بعودة هذا النشاط بواقع ٢٥% من الطاقة الاستيعابية، وفقًا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢٤٦) لسنة ٢٠٢٠، الأمر الذي من مؤداه أن هذا الغلق كان أمرًا خارجًا عن إرادة المتعاقد المعروضة حالته، باعتبار أن ما تضمنته تلك القرارات من إجراءات وتدابير تمثل قواعد آمرة تلزم المخاطبين بها، فلا يجوز لهم الاتفاق على مخالفتها أو الخروج عن دائرة سلطانها وإلا وقعوا تحت طائلة العقوبات المقررة لعصيان أحكامها، وعلى ذلك فإنه لا يجوز قانونًا إلزامه بسداد الأجرة المتفق عليها عن فترة

laa-eg.com

التوقف الكلي لنشاط هذه الكافتيريا؛ باعتبار أنه قد حُرم كلية من مُكنة الانتفاع بمحل التعاقد خلال تلك الفترة؛ مما يوجب تقرير عدم استحقاق تلك الأجرة عن فترة الغلق الكامل اعتبارًا من ٢٠٢٠/٣/١٩ حتى ٢٠٢٠/٦/٢٧- تاريخ استئناف وعودة النشاط- أخذًا من الأصل المقرر في العقود الملزمة للجانبين بأن التزام كل من المتعاقدين يعد سببًا لالتزام الآخر. أمّا عن الفترة اعتبارًا من ٢٠٢٠/٦/٢٧- تاريخ استئناف النشاط- فإنه لم يثبت من الأوراق خسارة فادحة.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم استحقاق القيمة الإيجارية المُتفق عليها مع المعروضة حالته عن فترة غلق المحل رقم (٢٤) كافتيريا بمدينة ملوى محافظة المنيا؛ بسبب تدابير وإجراءات مواجهة تفشي فيروس كورونا المستجد (كوفيد- ١٩) وذلك عن الفترة من ٢٠٢٠/٣/١٩ حتى ٢٠/٦/٢٧ واستحقاقها بعد ذلك التاريخ الأخير دون تخفيض، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والله ولي التوفيق،،، رحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٢٧/ ٢/ ٢٠٢١

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسرى هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة