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:	٢٦٣
بتاريخ:	٢٠٢١/ ٣/ ٥

ملف رقم: ٨٥٠/٢/٣٧

السيد اللواء أ.ح/ رئيس مركز ومدينة ملوي بمحافظة المنيا

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (٣٦٦٩) المؤرخ ٢٠٢٠/٨/٢٧، المُوجه إلى إدارة الفتوى لوزارة التنمية المحلية، بشأن طلب إبداء الرأي القانوني فى مدى جواز إعفاء مستأجر مصنع تدوير المخلفات بناحية تونا الجبل من أداء القيمة الإيجارية لمدة شهرين ولحين عودة أوضاع البلاد إلى طبيعتها من جراء انتشار فيروس كورونا المستجد.

وحاصل الوقائع- حسبما يبين من الأوراق- أن الوحدة المحلية لمركز ومدينة ملوي كانت قد طرحت بطريق المزايدة العلنية عملية تأجير مصنع تدوير المخلفات بناحية تونا الجبل لمدة عام ميلادي قابل للتجديد بحد أقصى عامين بزيادة قدرها ١٠٪ تبدأ من العام الثاني، وتم ترسية العملية على السيد/ شعبان سعيد أحمد دسوقي، وبتاريخ ٢٠٢٠/١/١ تم إبرام عقد الإيجار ليبدأ اعتبارًا من ٢٠١٩/١٢/١٧ حتى ٢٠٢٠/١٢/١٦ مقابل قيمة إيجارية قدرها (٤٥٢٠٠) جنيه، إلا إنه نظرًا لانتشار فيروس كورونا المستجد والإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الدولة لمنع انتشاره، فقد توقف المصنع عن العمل اعتبارًا من ٢٠٢٠/٣/٢٨ بسبب خوف العاملين من الجائحة، وبناء عليه تقدم المستأجر بطلب إعفائه من القيمة الإيجارية باعتبار أن المصنع من بين الأنشطة التي تأثرت بالإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الدولة لمواجهة تداعيات انتشار فيروس كورونا، وإزاء ما أثير من وجهات نظر بخصوص هذا الموضوع فقد طلبتم إبداء الرأى القانوني من إدارة الفتوى المختصة التي عرضت الموضوع على هيئة اللجنة الأولى من لجان قسم الفتوى بمجلس الدولة، فقررت بجلستها المعقودة في ٢٠٢٠/١٢/١٢ إحالته إلى الجمعية العمومية؛ لما تبينته فيه من أهمية وعمومية.

ونُفيد: أن الموضوع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة في 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-...".

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 (٦٠٦) لسنة ٢٠٢٠ والذى تضمن التعليق المؤقت لجميع الفاعليات التي تتطلب وجود أي تجمعات كبيرة للمواطنين أو التي تتطلب انتقالهم بين المحافظات بتجمعات كبيرة مثل (الحفلات الفنية والاحتفالات الشعبية والموالد والمعارض والمهرجانات) وذلك لحين صدور إشعار آخر. وقراره رقم (٧١٩) لسنة ٢٠٢٠- المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ١١ 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 السابعة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحًا أمام الجمهور بكافة أنحاء الجمهورية حتى يوم ٢٠٢٠/٣/٣١ جميع المطاعم والمقاهي والكافيتريات... والمراكز التجارية (المولات التجارية) وما يماثلها من المحال والمنشآت التي تهدف إلى بيع السلع التجارية أو تقديم المأكولات أو الخدمات أو التسلية أو الترفيه، ووحدات الطعام المتنقلة"، 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، وبالنسبة للمحال التجارية يكون الغلق (من الساعة الخامسة مساء إلى السادسة صباحا) 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 إليها وغلق جميع الكافيتريات، وغلق جميع الحدائق العامة والمتنزهات، واستمرار غلق جميع المحال التجارية والحرفية، بما

laa-eg.com

فيها محال بيع السلع وتقديم الخدمات والمراكز التجارية "المولات التجارية" أمام الجمهور من الساعة الخامسة مساءً حتى الساعة السادسة صباحًا، وذلك خلال أيام الأسبوع فيما عدا يومي الجمعة والسبت فيكون الغلق على مدار الأربعة والعشرين ساعة، 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 بتاريخ ٢٤ من يونيه سنة ٢٠٢٠ بشأن العودة التدريجية للأنشطة المجتمعية والذى نصّ في مادته الأولى على أن: "... يلغي حظر انتقال وتحرك المواطنين بكافة أنحاء الجمهورية على جميع الطرق"، ونصّ فى المادة الثالثة منه على أن: "يسمح باستقبال الجمهور بالمقاهي والكافيتريات والكافيهات والمطاعم..."، ونصّ في المادة الثامنة منه على أن: "تغلق جميع الحدائق والمتنزهات والشواطئ العامة دون غيرها..."، ونصّت 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 السادسة عشرة منه على أن: "يعمل بهذا القرار اعتبارًا من يوم السبت الموافق ٢٧ من يونيه عام ٢٠٢٠ ولحين إشعار آخر...". كما أصدر قراره رقم (١٤٦٩) لسنة ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٥ ونص في المادة السادسة منه على أن: "يستمر تطبيق باقي أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٢٤٦ لسنة ٢٠٢٠ المشار إليه لحين إشعار آخر، مع خضوع جميع الإجراءات الواردة فيه وفى القرار الماثل، للمتابعة لتقدير الموقف. ويلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القرار"، وقراره رقم (١٦٨٤) لسنة ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٢٧ والذي نصّ في المادة الخامسة منه على أن: "يستمر إغلاق جميع الشواطئ العامة، مع استمرار تطبيق باقي أحكام قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٢٤٦ و١٤٦٩ لسنة ٢٠٢٠ المشار إليهما فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار"، وقراره رقم (١٨٦٠) لسنة ٢٠٢٠ بتاريخ ٢٠٢٠/٩/١٧ الذي نص فى المادة التاسعة منه على أن: "يستمر تطبيق باقي أحكام قرارات رئيس مجلس الوزراء أرقام ١٢٤٦ و١٤٦٩ و١٦٨٤ لسنة ٢٠٢٠ المشار إليها والتعليمات المنفذة لها وذلك فيما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار...".

واستظهرت الجمعية العمومية، وعلى ما جرى به إفتاؤها، أن المشرع وضع أصلا من أصول القانون ينطبق في العقود المدنية والإدارية على السواء 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 حسن النية، وأن قواعده تقوم مقام القانون بالنسبة إلى طرفيه. وتبعًا لذلك يلتزم كل

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع
(٢١٦٦٣)

laa-eg.com

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.

كما استظهرت الجمعية العمومية أنه في إطار ما وسّده الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء من إصدار لوائح الضبط– بعد موافقة مجلس الوزراء– بهدف حماية النظام العام في الدولة (الأمن العام– الصحة العامة– السكينة العامة)، وبما يضمن اتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية اللازمة لمواجهة تفشي فيروس كورونا وتداعياته المحتملة، صدرت قرارات رئيس مجلس الوزراء المشار إليها، والتي تضمنت قواعد موضوعية عامة مجردة علقت كافة الفاعليات التي تتطلب تجمعات كبيرة للمواطنين سواء تلك التي توجد داخل المحافظة الواحدة أو التي تتطلب الانتقال بين المحافظات المختلفة، وحظرت انتقال وتحرك المواطنين بكافة أنحاء الجمهورية على جميع الطرق، ووقف 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 قد سمحت بذلك طبيعة وظائفهم؛ مع تسيير العمل من خلال باقي الموظفين بالتناوب فيما بينهم يوميًا أو أسبوعيًا؛ وفقًا لما تقدره السلطة المختصة، ومعاقبة من يخالف تلك التدابير والقرارات بالحبس وبغرامة لا تجاوز أربعة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.

وهديًا بما تقدم، ولمّا كان الثابت من الواقع المطروح بالأوراق أنه تم إرساء مزايدة عامة لعملية تأجير مصنع تدوير القمامة (تحويل المخلفات الصلبة إلى أسمدة غرب تونا الجبل بمدينة ملوي) التابع للوحدة المحلية لمركز ومدينة ملوي بمحافظة المنيا على السيد/ شعبان سعيد أحمد دسوقي، بقيمة إيجارية شهرية (٤٥٢٠٠) جنيه، وبتاريخ ٢٠٢٠/١/١ تم إبرام عقد إيجار بين الوحدة المحلية لمركز ومدينة ملوي والمستأجر المذكور، على أن يبدأ العقد اعتبارًا من ٢٠٢٠/١٢/١٧ لمدة عام ينتهي في ٢٠٢٠/١٢/١٦ قابل للتجديد لمدة بحد أقصى عامين، ونتيجة للظروف التي فرضتها تدابير وإجراءات مواجهة تفشي فيروس كورونا المستجد (COVID-١٩)، فقد صدرت قرارات رئيس مجلس الوزراء المشار إليها، بدءًا بقراره رقم ٧٣٩ لسنة ٢٠٢٠ حتى

laa-eg.com

قراره رقم ١١٩٦ لسنة ٢٠٢٠، وفرضت هذه القرارات الإغلاق الكامل لبعض الأنشطة المذكورة به على سبيل الحصر على مستوى الجمهورية اعتبارًا من ٢٠٢٠/٣/١٩، وذلك حتى ٢٠٢٠/٦/٢٧ تاريخ إلغاء حظر انتقال وتحرك المواطنين، ولما كان مصنع تدوير القمامة- محل العقد الماثل- لا يعد من بين الأنشطة التي تم إغلاقها بموجب قرارات رئيس مجلس الوزراء المشار إليها بما يعني استمرار النشاط دون توقف خلال الفترة المشار إليها، وعلى ذلك فإنه لا وجه لإعفاء المتعاقد من سداد القيمة الإيجارية المتفق عليها خلال فترة الإجراءات الاحترازية.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم جواز إعفاء مستأجر مصنع تدوير المخلفات بناحية تونا الجبل من أداء القيمة الإيجارية لمدة شهرين ولحين عودة أوضاع البلاد إلى طبيعتها من جراء انتشار فيروس كورونا المستجد، وذلك على النحو المُبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ٣ / ٢٠٢١/

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
يسري هاشم سليمان الشيخ
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية للفتوى والتشريع
٢١٦٦٣