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:	٦٤
بتاريخ:	١٩ / ١ / ٢٠١٩

ملف رقم: ٤٦٠٦/٢/٣٢

السيد الأستاذ الدكتور/ وزير الزراعة واستصلاح الأراضي

تحية طيبة، وبعد،

فقد اطلعنا على كتابكم رقم (١٩١٢) المؤرخ ٢٠١٦/١٢/١٣ بشأن النزاع القائم بين المشروع الخدمي للتغذية المدرسية التابع لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ومديرية التربية والتعليم بالمنوفية بشأن طلب الوزارة إعفاء المشروع من غرامة التأخير ومقدارها (٨٦٥٨٧٧٤,٣٥) ثمانية ملايين وستمائة وثمانية وخمسون ألفًا وسبعمائة وأربعة وسبعون جنيهًا وخمسة وثلاثون قرشًا، الموقّعة من قبل المديرية لعدم توريد وجبات التغذية المدرسية خلال فترات الإضراب والأعطال بالمشروع.

وحاصل الوقائع – حسبما يبين من الأوراق – أنه بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١ تعاقدت مديرية التربية والتعليم بالمنوفية مع المشروع الخدمي للتغذية المدرسية التابع لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي على توريد وجبات التغذية المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٦/٢٠١٥، وتم توريد معظم الكميات المطلوبة خلال العام الدراسي، إلا أنه خلال فترة التوريد أضرب العاملون بالمشروع عن العمل وفقا لما ورد بكتاب مديرية التربية والتعليم بالمنوفية وأقرت بحدوثه، وأن الظروف التي مرت بها معظم مؤسسات الدولة عقب الثورة وما تبعها من انفلات أمني وما لازمها من مطالب فئوية وتهديد للمنشآت والممتلكات العامة والخاصة، كان له كبير الأثر في عدم التوريد خلال فترات عدة وتوقف العمل بعض الفترات، أو تشغيل المصنع بأقل من طاقته، وقد اتخذ القائمون على المشروع كافة الإجراءات القانونية تجاه المضربين بتحرير محاضر بقسم الشرطة وتم إخطار المديرية بوجود حالة الإضراب في حينه، وعند إجراء الحساب الختامي كان مستحقا للمشروع مبلغ (٦٣١٢٢٩٥,٣٠) ستة ملايين وثلاثمائة واثني عشر ألفًا ومئتان وخمسة وتسعين جنيهًا وثلاثين قرشًا، إلا أن المديرية قررت توقيع غرامات

laa-eg.com

تأخير على المشروع لعدم توريد الوجبات خلال فترة الإضراب مقدارها ٨٦٥٨٧٧٤,٣٥ جنيهًا، وعليه أجرت المديرية مقاصة بينهما، كما خصمت من مستحقات المشروع عن العام الدراسي التالي مبلغًا مقداره (٢٣٤٦٤٧٩,٠٥) جنيهًا، لذلك طلبتم عرض النزاع على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرض على الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بجلستها المعقودة فى ١٢ من ديسمبر عام ٢٠١٨م، الموافق ٥ من شهر ربيع الآخر عام ١٤٤٠هـ؛ 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 التي يقررها القانون..."، وتنص المادة (١٤٨) منه على أن: "١- يجب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية..."، كما تنص المادة (٢١٥) منه على أنه: "إذا استحال على المدين أن ينفذ الالتزام عينًا حكم عليه بالتعويض لعدم الوفاء بالتزامه، مالم يثبت أن استحالة التنفيذ نشأت عن سبب أجنبي لا يد له فيه، ويكون الحكم كذلك إذا تأخر المدين في تنفيذ التزامه". وتنص المادة (٢٢٣) منه على أن: "يجوز للمتعاقدين أن يحددا مقدما قيمة التعويض بالنص عليها في العقد وفى اتفاق لاحق ويراعى فى هذه الحالة أحكام المواد من ٢١٥ إلى ٢٢٠". وأن المادة (٢٣) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ تنص على أنه: "إذا تأخر المتعاقد في تنفيذ العقد عن الميعاد المحدد له، جاز للسلطة المختصة لدواعي المصلحة العامة إعطاء المتعاقد مهلة إضافية لإتمام التنفيذ، على أن توقع عليه غرامة عن مدة التأخير... وتوقع الغرامة بمجرد حصول التأخير دون حاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أي إجراء آخر، ويعفى المتعاقد من الغرامة بعد أخذ رأي إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة إذا ثبت أن التأخير لأسباب خارجة عن إرادته، وللسلطة المختصة – عدا هذه الحالة – بعد أخذ رأى الإدارة المشار إليها، إعفاء المتعاقد من الغرامة إذا لم ينتج عن التأخير ضرر...".

وحيث إن عقد توريد وجبات التغذية المدرسية للعام الدراسى ٢٠١٥/٢٠١٦ المبرم بين مديرية التربية والتعليم بالمنوفية والمشروع الخدمى لإنتاج وجبات المدارس التابع لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضى المؤرخ ٢٠١٥/١٠/١، نص فى البند السادس منه على أن: "تتعهد إدارة المشروع بعدم التأخير في التوريد باستثناء الظروف الطارئة والخارجة عن إرادة المشروع، وبالتنسيق مع مديرية التربية والتعليم بالمحافظة، وفى حال وجود أية مخالفة يطبق عليه بند الغرامات الخاصة بمخالفة المواصفات الواردة من المعهد القومى للتغذية والمطبق على كافة الموردين للوجبات المدرسية بالوزارة". وينص بند الغرامات الخاصة بمخالفة المواصفات الواردة من المعهد القومى للتغذية على أن: "توقع الغرامة بنسبة ١٠% من ثمن الوجبة المدرسية:

laa-eg.com

أ- في حالة عدم توريد الوجبات المقررة للمدارس من بداية التوريد حتى نهايته طبقًا للخطة التي تم إخطار المورد بها من المديرية التعليمية أو الإدارة التعليمية...".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم – وعلى ما جرى به إفتاؤها – أن المشرع استنّ 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 التي 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 تعاقدية 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 إلى طرفيه. ومن بين أهم الالتزامات المترتبة على جميع العقود، سواء المدنية أو الإدارية، ضرورة أن ينفذ المدين التزاماته كاملة وبدقة في موعدها المحدد بالعقد، ولذلك عدّ المشرع أن عدم تنفيذ المدين التزاماته التعاقدية، أو التأخير في تنفيذها، في ذاته، خطأ يترتب عليه مسئوليته التي لا يدرأها عنه إلا إذا أثبت أن عدم تنفيذه لالتزاماته، أو التأخير في تنفيذها يرجع إلى سبب أجنبي لا يد له فيه، كحادث فجائي، أو قوة قاهرة، أو خطأ من الغير، أو خطأ المتعاقد الآخر ذاته.

ولاحظت الجمعية العمومية أن المبدأ الحاكم للعقود الإدارية هو ضمان استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطّراد، فإبرام العقد الإداري يكون بغرض الوفاء بحاجة المرفق العام، وتحقيق المصلحة العامة، ويترتب على ذلك أنه يتعين على المتعاقد مع جهة الإدارة دومًا الالتزام بتنفيذ الأعمال موضوع العقد الإداري في الميعاد المتفق عليه مع الجهة الإدارية، فإذا تأخر المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ التزاماته، فإنه يجوز للسلطة المختصة بجهة الإدارة أن تمنحه مهلة إضافية لإتمام التنفيذ، على أن توقع عليه غرامة عن مدة التأخير بحيث تدفع هذه الغرامة بمجرد حصول التأخير، وذلك تطبيقًا لحكم المادة (٢٣) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المشار إليه، وحيث إنه على الرغم مما تقدم، فإن المشرع أوجب إعفاء المتعاقد من الغرامة بعد أخذ رأي إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة إذا ثبت أن تأخيره في تنفيذ التزاماته كان لأسباب خارجة عن إرادته، ومن بين هذه الأسباب: الحوادث الفجائية، والقوة القاهرة، وخطأ جهة الإدارة ذاتها، ومن ثم فإن الأسباب الخارجة عن إرادة المتعاقد، مثل: الحادث الفجائي، لا يكون من أثرها الإعفاء من تنفيذ الالتزام، بل وقف تنفيذه حتى يزول الحادث الفجائي، فيبقى الالتزام موقوفًا على أن يعود واجب التنفيذ بعد زوال الحادث، وينجسر في هذه الحالة عن مدة التوقف – بعد أخذ رأي إدارة الفتوى – مناط توقيع غرامة التأخير، ومن الأمور المسلم بها أنه يشترط في

laa-eg.com

الحادث الفجائي، أو القوة القاهرة أن يكون غير ممكن التوقع، مستحيل الدفع، فإذا أمكن توقع الحادث ولو استحال دفعه لم يترتب عليه إعفاء المدين من توقيع غرامة التأخير.

واستظهرت الجمعية العمومية – حسبما جرى به إفتاؤها – أن غرامات التأخير المقررة قانونًا وتلك التي ينص عليها في العقود الإدارية، هي جزاء قصد به ضمان وفاء المتعاقد مع الإدارة بالتزامه في المواعيد المتفق عليها حرصًا على سير المرفق العام بانتظام، ولا يتوقف استحقاق الغرامة على ثبوت وقوع ضرر للإدارة من جراء إخلال هذا المتعاقد بالتزامه، كما لا يعفى منها إلا إذا أثبت أن إخلاله بالتزامه يرجع إلى حادث فجائي أو قوة قاهرة أو إلى خطأ جهة الإدارة المتعاقد معها، وأن المشرع حدد نسبة غرامة التأخير التي يجوز توقيعها على المتعاقد عند الإخلال بالتزامه بحدين أدنى وأقصى، بيد أن ذلك التحديد ليس من النظام العام، فإذا تضمن العقد المبرم مع جهة الإدارة نِسبًا أخرى لهذه الغرامة، فلا مناص من الالتزام بأحكامه إعلاء لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين" الذي يقضي بأن تقوم قواعد العقد بالنسبة إلى طرفيه مقام قواعد القانون، والحاصل أن التعويض في العقود بصفة عامة والعقود الإدارية بصفة خاصة نوعان: تعويض اتفاقي يتفق عليه ويحدد في متن التعاقد، وتعويض قضائي يلجأ إليه إذا لحق أحد المتعاقدين ضرر يتمثل غالبًا في وقوع خسارة أو فوات كسب، وأن أساس المطالبة وأساس المسئولية في التعويض الاتفاقي هو العقد.

وحيث إنه بتطبيق ما تقدم على واقعات النزاع الماثل، فإن الثابت من الأوراق أنه بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١ أبرمت مديرية التربية والتعليم بالمنوفية والمشروع الخدمي لإنتاج وجبات المدارس التابع لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي عقد توريد وجبات التغذية المدرسية للعام الدراسي ٢٠١٥/٢٠١٦، لعدد ٢٠٠ ألف تلميذ يوميًا بإجمالي (١٦٥٤٠٤٥٩) ستة عشر مليونًا وخمسمائة وأربعين ألفًا وأربعمائة وتسعة وخمسين وجبة"، بقيمة (١٩٠٢١٥٢٨) تسعة عشر مليونًا وواحد وعشرين ألفًا وخمسمائة وثمانية وعشرين جنيهًا فقط لا غير.

وعليه سددت المديرية ٥٠ % من قيمة العقد بواقع (٩٥١٠٧٦٤) تسعة ملايين وخمسمائة وعشرة آلاف وسبعمائة وأربعة وستين جنيها، وخلال العام الدراسي المذكور قام المشروع بتوريد (١٣٧٥٩١٨٢) وجبة بقيمة (١٥٨٢٣٠٥٩,٣٠) خمسة عشر مليونًا وثمانمائة وثلاثة وعشرين ألفا وتسعة وخمسين جنيهًا وثلاثين قرشًا، وأصبح باقي المستحق للمشروع مبلغ (٦٣١٢٢٩٥,٣٠) ستة ملايين وثلاثمائة واثني عشر ألفًا ومائتين وخمسة وتسعين جنيهًا وثلاثين قرشًا، إلا أنه عند إجراء الحساب الختامي وقّعت المديرية غرامات تأخير بسبب عدم توريد وجبات لبعض المدارس نتيجة تعطل المشروع، وإضراب عمال المشروع عن العمل، وقد بلغت قيمة تلك الغرامات (٨٦٥٨٧٧٤,٣٥) ثمانية ملايين وستمائة وثمانية وخمسين ألفًا وسبعمائة وأربعة وسبعين جنيهًا وخمسة

laa-eg.com

وثلاثين قرشًا، وعليه أجرت المديرية مقاصة بين مستحقاتها ومستحقات المشروع، وطالبته بسداد مبلغ مقداره (٢٣٤٦٤٧٩,٠٥) مليونان وثلاثمائة وستة أربعون ألفًا وأربعمائة وتسعة وسبعون جنيهًا وخمسة قروش، وخصمته من مستحقات المشروع عن العام الدراسي ٢٠١٦/٢٠١٧، ولما كان الثابت من الأوراق أن عدم توريد الوجبة في بعض الأيام كان بسبب إضراب العاملين بالمشروع وامتناعهم عن العمل وإنتاج الوجبات المقررة يوميًا، وقد حررت إدارة المشروع محضر إثبات حالة بنقطة شرطة المنطقة الصناعية بتاريخ ٢٠١٦/٢/١٣ وقيد برقم ٢ أحوال وذلك في حضور ممثل مديرية التربية والتعليم بالمحافظة، كما أعدّت اللجنة الثلاثية المشكلة بقرار المحافظ من "مديريات الصحة والتموين والتربية والتعليم" المقيمة بالمشروع للإشراف على مراحل إنتاج الوجبة، محضر إثبات حالة الإضراب، فإنه – وبغض النظر عن مدى اعتبار الإضراب إحدى حالات القوة القاهرة من عدمه، فإن الثابت من الأوراق أن المشروع قام بتعويض تلك الأيام التي لم يتم التوريد خلالها في الفترة اللاحقة من النصف الثاني من العام الدراسي، فضلا عما ثبت من رد بعض مديريات التربية والتعليم من أن تعطل المشروع خلال فترة الإضراب لم يترتب عليه أي ضرر، الأمر الذى يتبين منه عدم استحقاق مديرية التربية والتعليم بالمنوفية غرامات تأخير على المشروع الخدمي لإنتاج وجبات المدارس، وأحقية المشروع الخدمي لإنتاج وجبات المدارس فى استرداد ما تم خصمه من مستحقاته على النحو السابق بيانه.

لـــذلـــك

انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم استحقاق غرامة تأخير على المشروع الخدمي للتغذية المدرسية التابع لوزارة الزراعة واستصلاح الأراضي الموقعة عليه من مديرية التربية والتعليم بالمنوفية بشأن العقد المبرم بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١ وما يترتب على ذلك من آثار، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تحريرًا في: ١٩ / ١ / ٢٠١٩

رئيس
الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

المستشار/
بخيت محمد محمد إسماعيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

مجلس الدولة
الجمعية العمومية