

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مجلس الدولة

الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

٤٦٣	رقم التبليغ :
٢٠١٣ / ٦ / ١٧	بتاريخ :

ملف رقم : ٣٢ / ٢ / ٤٥٥

السيد اللواء مهندس / رئيس مجلس إدارة الهيئة المصرية العامة للمساحة

حجة طيبة وبعد...

اطلعنا على كتابكم المؤرخ ١٨ من إبريل عام ٢٠١١ بشأن إلزام الهيئة العامة للتخطيط العمراني بسداد مبلغ (١٦٨٩٢٦٢,٥) مليون وستمائة وتسعة وثمانين ألفاً ومائتين واثنين وستين جنيهاً وخمسة قروش قيمة تكاليف مراجعة، وفحص الصور الجوية المعدة بمعرفة هيئة الاستشعار عن بعد لمسطح ٤٥٠,٤٧ كم^٢. وحاصل الوقائع - حسبما يبين من الأوراق - أنه بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٤ أبرمت الهيئة العامة للتخطيط العمراني - طرف أول - والهيئة المصرية العامة للمساحة - طرف ثان - والهيئة القومية للاستشعار عن بعد - طرف ثالث - عقداً لتنفيذ أعمال التصوير الجوي، وإنتاج خرائط مساحية، وصور عمودية لمدن وقرى الجمهورية التزمت بمقتضاه الهيئة المصرية العامة للمساحة بإنتاج بعض الخرائط، على أن تجرى الهيئة القومية للاستشعار عن بعد تصويراً جويًا حديثاً بمقياس ١/١٠٠٠ لمساحة ٤٠٠٠٠ كم^٢ وتعرضه على الهيئة المصرية العامة للمساحة لقبوله، وتضمن البنود الخامس، والسادس من العقد تحديداً لقيمة الأعمال المسندة لكل من الهيئة المصرية العامة للمساحة، والهيئة القومية للاستشعار عن بعد، وتضمن البند التاسع منه أسلوب، ومواعيد سداد تكاليف إنتاج الخرائط بقيمة إجمالية قدرها



(٢٥) خمسة وعشرون مليون جنيه يدفعها الطرف الأول إلى الطرفين الثاني والثالث طبقاً للتدفقات المالية للمشروع والبرنامج الزمني المرفق بالعقد، منها مبلغ (٢) مليوناً جنيه يسدها الطرف الأول إلى الطرف الثاني (الهيئة المصرية العامة للمساحة) بعد فحص، ومراجعة الصور الجوية، واستلامها، وتوريد أجهزة تخزين وإعادة قراءة وطباعة للطرف الأول (الهيئة العامة للتخطيط العمراني) وتضمن البند العاشر الترام الطرف الثاني بمراجعة، وفحص، واستلام الصور الجوية من الطرف الثالث، وطالبت الهيئة المصرية العامة للمساحة الهيئة العامة للتخطيط العمراني بسداد مبلغ (١٦٨٩٢٦٢,٥) مليون وستمائة وتسعة وثمانين ألفاً ومائتين واثنين وستين جنيهاً وخمسة قروش قيمة تكاليف مراجعة، وفحص الصور الجوية لمسطح ٤٥٠٤٧ كم^٢، بزعم أن المبالغ التي حصلت عليها من هيئة التخطيط العمراني لم تتضمن أى مستحقات نظير فحص، ومراجعة الصور الجوية بالمخالفة للبند التاسع من العقد، بيد أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني امتنعت عن السداد على سند من أن أعمال الفحص، والمراجعة من مستلزمات إنتاج الخرائط لا سيما وأن البند التاسع من العقد يمثل تنظيماً زمنياً للتدفقات المالية، ولا يشكل تحديداً للمستحقات المالية لأطراف العقد، الأمر الذي حدا بالهيئة المصرية العامة للمساحة إلى عرض النزاع المائل على الجمعية العمومية.

ونفيد: أن النزاع عُرِضَ على الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلستها المنعقدة في ٢١ من نوفمبر عام ٢٠١٢م، الموافق ١٧ من المحرم عام ١٤٣٤هـ؛ 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 يقرها القانون. ٢- ... وتنص المادة (١٤٨) منه على أنه: "١- يجب تنفيذ العقد طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تنفق مع ما يوجبه حسن النية. ٢- ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقدين بما ورد فيه، ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته، وفقاً للقانون والعرف والعدالة بحسب طبيعة الالتزام". وتنص المادة (١٥٠) منه على أنه: "١- إذا كانت عبارة العقد واضحة، فلا يجوز الانحراف عنها من طريق تفسيرها للتعرف عن إرادة المتعاقدين. ٢- أما إذا كان هناك محل لتفسير العقد، فيجب البحث



عن النية المشتركة للمتعاقدين دون الوقوف عند المعنى الحرفي للألفاظ، مع الاستهداء في ذلك بطبيعة التعامل، وبما ينبغي أن يتوافر من أمانة وثقة بين المتعاقدين، وفقاً للعرف الجارى في المعاملات".

واستظهرت الجمعية العمومية مما تقدم - وعلى ما جرى عليه إفتاؤها - أن المشرع استن أصلًا 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 التى يقررها القانون، وأن تنفيذه يجب أن يكون طبقاً لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع مقتضيات حسن النية، فالعقد الإداري شأنه شأن العقد المدنى لا يعدو أن يكون توافق إرادتين بإيجاب وقبول لإنشاء، أو تعديل التزامات تعاقدية تقوم على التراضى بين طرفين وأنه من المتعين في تفسير جميع العقود البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين دون الوقوف عند المعنى الحرفي للألفاظ، إذ العبرة بالإرادة الحقيقية، على أن تكون الإرادة المشتركة للمتعاقدين هي المرجع لا الإرادة الفردية لكل منهما، فهى التى النقى عندها المتعاقدان وهى التى يؤخذ بها دون اعتداد بالإرادة الفردية لكل متعاقد. ومن العوامل التى يسترشد بها للكشف عن هذه النية المشتركة طبيعة التعامل، ومن قواعد التفسير أن تخصيص حالة بالذكر لا يجعلها تفرد بالحكم وأن عبارات العقد يفسر بعضها بعضاً فلا يجوز عزل العبارة الواحدة عن بقية العبارات بل يجب تفسيرها باعتبارها جزءاً من كل، وهو العقد. فقد تكون العبارة مطلقة ولكن تحدها عبارة سابقة أو لاحقة، وقد تقرر العبارة كأصل يرد عليه استثناء قبلها، أو بعدها، وقد تكون العبارة مبهمة وتفسرها عبارة وردت في موضع آخر، كذلك من العوامل الخارجية في تفسير العقد الطريقة التى ينفذ بها وتكون متفقة مع ما يوجبه حسن النية في تنفيذ العقود حيث لا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه ولكن يتناول أيضاً ما هو من مستلزماته وفقاً للقانون، والعرف، والعدالة بحسب طبيعة الالتزام، ومن المسلم به أن قواعد التفسير المقررة في القانون المدنى إنما تقوم على حسن الفهم والإدراك وأنها إنما وضعت لتعين على الكشف عن النية المشتركة للمتعاقدين.

وهدياً بما تقدم ولما كان الثابت من الأوراق أن الهيئة المصرية العامة للمساحة تلتزم بإنتاج خرائط للهيئة العامة للتخطيط العمرانى من خلال تصوير جوى حديث يتم بمعرفة الهيئة القومية للاستشعار عن بعد،



وكانت أعمال الفحص، والمراجعة للتصوير الجوي من مستلزمات إنتاج الخرائط بحسب طبيعة هذا الالتزام فلا يتصور أن يتم إنتاج الخرائط استناداً إلى صور جوية دون مراجعتها، وفحصها، ومن ثم فإن الطرفين حينما تلاقى إرادتهم على تحديد مبلغ معين لإنتاج الخرائط فإن هذا المبلغ يشمل بالضرورة قيام الملتزم بإنتاج الخرائط بمراجعة ما يتم تقديمه إليه من صور جوية تلتزم لقيامه بعمله المسند إليه. والقول بغير ذلك يناقض حسن النية الواجب التقيد به عند تنفيذ العقد.

ولا يقال من ذلك ما استتدت إليه الهيئة المصرية العامة للمساحة من أن البند التاسع من العقد اشتمل على التزام هيئة التخطيط العمراني بدفع مبلغ مليوني جنيه إلى الهيئة المصرية العامة للمساحة بعد فحص ومراجعة الصور الجوية، فإن ذلك مردود بأنه لا يصح تفسير ما ورد في البند التاسع من العقد بمعزل عن باقي بنود العقد وأخصها البند الخامس، والسادس، والعاشر فالنية المشتركة لأطراف العقد حسيماً يستفاد من سائر بنوده تظهر أن البند التاسع لا يعدو أن يكون جدولاً للتدفقات المالية على وفق البرنامج الزمني المرفق بالعقد، ولا يتضمن بياناً بتحديد مستحقات الطرفين الثاني والثالث، حيث تتم المحاسبة النهائية لأعمال تصوير وإنتاج الخرائط بأنواعها طبقاً للمساحات الفعلية للإنتاج وبالبنود الواردة بالبندين الخامس، والسادس من العقد والذين لم يتضمنوا مقابلاً لأعمال مراجعة، وفحص واستلام الصور الجوية المنتجة بمعرفة الهيئة القومية للاستشعار عن بعد. فضلاً عن أن البند العاشر نص على التزام الهيئة المصرية العامة للمساحة بمراجعة، وفحص واستلام الصور الجوية من هيئة الاستشعار عن بعد دون تحديد مقابل للفحص والمراجعة استقلالاً؛ ومما يؤكد أن نية أطراف العقد اتجهت إلى ذلك، محضر الاجتماع المؤرخ ٢٧/١٢/٢٠٠٧ الذي نص بوضوح على محاسبة الهيئة المصرية العامة للمساحة على ما تم مراجعته وتسليمه نهائياً من الخرائط طبقاً لفئات الأعمال المحددة بالبنود الخامس من العقد، وقد وقع ممثل الهيئة المصرية العامة للمساحة على هذا المحضر دون اعتراض، وهو ما يدل على أن طريقة تنفيذ العقد كشفت عما اتجهت إليه الإرادة الحقيقية لأطرافه وهو ما يتعين معه رفض مطالبة الهيئة المصرية العامة للمساحة للهيئة العامة للتخطيط العمراني



تابع الفتوى ملف رقم: ٤٠٥٠/٢/٣٢

(٥)

بأداء مبلغ (١٦٨٩٢٦٢,٥) مليون وستمئة وتسعة وثمانين ألفاً ومائتين واثنين وستين جنيهاً وخمسة قروش نظير فحص، ومراجعة الصور الجوية المعدة بمعرفة الهيئة القومية للاستشعار عن بعد.

لذلك

انتهت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، إلى رفض المطالبة في الحالة المعروضة، وذلك على النحو المبين بالأسباب.

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته...

تحريراً في: ١ / ٢٠١٢

رئيس

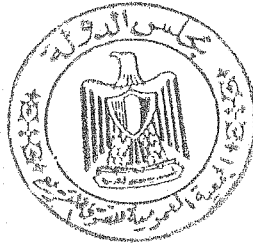
الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

المستشار الدكتور / حمدي الوكيل
النائب الأول لرئيس مجلس الدولة

رئيس

المكتب الفني

المستشار / شريف الشاذلي
نائب رئيس مجلس الدولة



فوزية