أثر تحرير سعر الصرف
على التوازن المالي للعقد الإداري
دراسة في ضوء اتجاهات القضاء وموقف المشرع

الدكتور/ أيمن عيد السيد السعدني
مدرس القانون العام
كلية الحقوق- جامعة القاهرة

٢٠٢٣م

ملخص

لعل من أبرز الظروف الاقتصادية التي طرأت في السنوات الأخيرة، وأثرَّت على تنفيذ العقود الإدارية، لجوء الحكومة إلى تحرير سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية؛ فقد ترتب على ذلك ارتفاع أسعار مواد البناء من حديد وأسمنت وغيرها، وكذلك ارتفاع كافة أسعار السلع المستوردة والمحلية، مما أثَّر على التوازن المالي لكثير من العقود المبرمة مع الجهات العامة، فهذا الإجراء أدى إلى تعثُّر المتعاقدين مع الإدارة، وتأخُّرهم في تنفيذ العقود، وتكبُّدهم خسائر بالغة، وقد حدث ذلك في أعوام ٢٠٠٣ و٢٠١٦ و٢٠٢٢.

من هنا يأتي هذا البحث معنونًا بـــ«أثر تحرير سعر الصرف على التوازن المالي للعقد الإداري»، ومجيء العنوان على هذا النحو، يطرح تساؤلًا على قدر كبير من الأهمية مؤداه: هل تحرير سعر صرف العملة (تعويم الجنيه المصري) يُعدُّ من قبيل الظروف الاقتصادية الطارئة، التي توجب على الجهة الإدارية المتعاقدة تعويض المتعاقد عنها، حتى يعود للعقد الإداري توازنه؟ هذا هو التساؤل الرئيسي الذي ستدور حوله صفحات هذا البحث.

Abstract

The Government's resort to the liberalization of the exchange rate of Egyptian Pound against foreign currencies.is, perhaps one of the major economic events ،that took place within the last few years and affected the implementation of administrative contracts. This is because the liberalization decision caused a surge in the prices of nt, etc., as well as construction materials such as steel, ceme the prices of local and imported commodities, which in turn affected the economic equilibrium of many contracts concluded with public entities. And as a result of that decision, contractors with the administration failed to ir contractual obligations, suffered major delays perform the and incurred significant losses and this was the recurring theme of ٢٠٠٣، ٢٠١٦ and ٢٠٢٢.

In view of the above comes the title of this Paper which is " *The Impact of the Liberalization of the Exchange Rate n the Economic Equilibrium of the Administrative o* fo noitseuq a sesiar eltit siht fo eciohc ehT ."*Contract* paramount importance, namely: is the liberalization of the EGP exchange rate (the floatation of the EGP) considered as for which the contracting an exceptional economic event administration is obliged to compensate the contracting party in order for the administrative contract to regain its balance? This is the main issue that this research will tackle.

مقدمة

موضوع البحث:

العقد الإداري – كما هو مستقَر على تعريفه فقهًا وقضاءً – هو «العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام، بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، مع تضمين العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص»، وبهذا تتميز العقود الإدارية عن غيرها من العقود، من حيث اتصالها بنشاط مرفق عام من ناحية، واستخدام الجهة الإدارية المتعاقدة لأساليب السلطة العامة بتضمين العقد شروطًا استثنائية من ناحية أخرى.

وكغيره من سائر العقود، فإن أطراف العقد الإداري تنشأ لهم – بموجبه – حقوق ويتحمَّلون بالتزامات، وإذا كانت الحقوق المقررة للجهة الإدارية المتعاقدة، تهدف في مجملها إلى ضرورة الحفاظ على مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فإن أهم حقوق المتعاقد مع الإدارة يتمثَّل في حقه في اقتضاء المقابل المالي المتفق عليه.

لذلك إذا طرأت على العقد الإداري ظروف من شأنها أن تُخِل بالتوازن المالي للعقد، فتُزيد في التزامات المتعاقد عما كان متفقًا عليه، فإنه – بالمثل – ينبغي أن تَزيد حقوقه، بما يعني التزام الجهة الإدارية المتعاقدة بزيادة المقابل المالي للمتعاقد في حالة زيادة التزاماته، وهو ما يُعرف بحق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد.

فالغاية الأساسية للمتعاقد مع الإدارة تكمن في تحقيق الربح، وذلك في مقابل قيامه بتنفيذ الالتزامات التي يفرضها عليه العقد، ولولا هذه الغاية لما أقدم على التعاقد، فهو لا يقبل توظيف أمواله في إنشاء مرفق أو توريد سلعة أو تقديم خدمة، إلا اعتمادًا على نسبة ربح معقولة يطمح إلى تحقيقها؛ ولذا فإن جهة الإدارة تلتزم بإعطائه المقابل المادي المعقول والمناسب الذي يحقق له هذه الغاية.

بيد أن تنفيذ العقد، سواء أكان عقدًا من عقود المقاولات أم التوريدات أم الخدمات، قد تعترضه صعوبات تخرج عن إرادة المتعاقد، وتؤدي إلى تعثُّرِه في التنفيذ وإرهاقه ماديًّا، وتُخِل بتوازن العقد، خاصة أن بعضًا من العقود الإدارية قد يمتدُّ تنفيذها لعدَّة سنوات، من هنا ينشأ للمتعاقد الحق في التوازن المالي، اللهم إلا إذا كانت الصعوبات التي طرأت وألحقت بالمتعاقد ضررًا، هو الذي تسبب فيها بخطئه، في هذه الحالة يسقط حقه في طلب إعادة التوازن المالي للعقد.

ولعل من أبرز الظروف الاقتصادية التي طرأت في السنوات الأخيرة، وأثرَّت على تنفيذ العقود الإدارية، لجوء الحكومة إلى تحرير سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية؛ فقد ترتب على ذلك ارتفاع أسعار مواد البناء من حديد وأسمنت وغيرها، وكذلك ارتفاع كافة أسعار السلع المستوردة والمحلية، مما أثَّر على التوازن المالي لكثير من العقود المبرمة مع الجهات العامة، فهذا الإجراء أدى إلى تعثُّر المتعاقدين مع الإدارة، وتأخُّرهم في تنفيذ العقود، وتكبُّدهم خسائر بالغة، وقد حدث ذلك في أعوام ٢٠٠٣ و٢٠١٦ و٢٠٢٢.

ومن ثم يأتي هذا البحث معنونًا بـــ«أثر تحرير سعر الصرف على التوازن المالي للعقد الإداري»، ومجيء العنوان على هذا النحو، يطرح تساؤلًا على قدر كبير من الأهمية مؤداه: هل تحرير سعر صرف العملة (تعويم الجنيه المصري) يُعدُّ من قبيل الظروف الاقتصادية الطارئة، التي توجب على الجهة الإدارية المتعاقدة تعويض المتعاقد عنها، حتى يعود للعقد الإداري توازنه؟ هذا هو التساؤل الرئيسي الذي ستدور حوله صفحات هذا البحث.

بيد أنه يتفرع عن هذا التساؤل المحوري تساؤلًا آخر لا يقل عنه أهمية مضمونه، إذا كان تحرير سعر الصرف يتم بقرار من الحكومة، وهو بذلك إجراء عام وعمل من أعمال الأمير، فهل تنطبق في هذا الخصوص نظرية

عمل الأمير التي بموجبها يحصل المتعاقد على تعويض كامل من الإدارة، أم تنطبق نظرية الظروف الطارئة التي يتقرر بمقتضاه تعويض المتعاقد جزئيًّا؟

على أية حال، فإن القضاء الإداري يردد في أحكامه أن تحرير سعر الصرف يُعدُّ ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، يقتضي من طرفي العقد التساند من أجل ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات، ويقضي بإلزام جهة الإدارة بمشاركة المتعاقد معها في تحمُّل جزء من الخسارة التي لحقت به، ولكن هل القضاء الإداري يتبنى اتجاهًا موحدًا في هذا الخصوص، أم أن ثمة اتجاهًا آخر لا يقضي بتعويض المتعاقد في حالة تحرير سعر الصرف؟

ومهما يكن من أمر، فقد اتخذ المشرع موقفًا واضحًا وإيجابيًّا بشأن تحرير سعر الصرف، وذلك بإصداره قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، والمعدَّل بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، والذي نص فيه المشرع على تعويض المتعاقدين مع الإدارة عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية التي تتخذها الحكومة، ويترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي للعقد.

خطة البحث:

في ضوء ما تقدم، فإننا نتناول في هذا البحث، مفهوم تحرير سعر الصرف ومراحل تحريره في جمهورية مصر العربية، ثم نبيِّن بعد ذلك أي من نظريات التوازن المالي تكون واجبة تطبيق في حالة تحرير سعر الصرف، ثم نقوم بعرض اتجاهات القضاء الإداري بشأن مدى اعتباره تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، وأخيرًا نوضح موقف المشرع من هذه المسألة، من خلال تناولنا لأحكام القانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وتعديله بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، وذلك كله وفقًا للتقسيم الآتي:

مبحث تمهيدي: مفهوم تحرير سعر الصرف، ومراحل تحريره في مصر.

المطلب الأول: مفهوم تحرير سعر الصرف.

المطلب الثاني: مراحل تحرير سعر الصرف من قبل الحكومة المصرية.

المبحث الأول: تحرير سعر الصرف باعتباره ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا.

المطلب الأول: تحديد النظرية واجبة التطبيق حال تحرير سعر الصرف.

المطلب الثاني: ماهية نظرية الظروف الطارئة.

المطلب الثالث: أساس إعادة التوازن المالي للعقد في حالة الظروف الطارئة.

المبحث الثاني: اتجاهات القضاء الإداري بشأن مدى اعتبار تحرير سعر الصرف ظرفًا طارئًا.

المطلب الأول: موقف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الثالث: موقف محكمة القضاء الإداري.

المبحث الثالث: دور المشرع في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر الصرف.

المطلب الأول: شروط استحقاق التعويض طبقًا لقانون التعويضات.

المطلب الثاني: آليات الحصول على التعويض وإجراءاته طبقًا لقانون التعويضات.

المطلب الثالث: تساؤلات مثارة بشأن تطبيق قانون التعويضات.

مبحث تمهيدي
مفهوم تحرير سعر الصرف، ومراحل تحريره في مصر

لقد تعرَّض الاقتصاد المصري لوعْكات متعددة على مدار السنوات الماضية، بسبب الظروف السياسية التي مرت بها الدولة بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١؛ حيث انخفض الاحتياطي من النقد الأجنبي، ومع زيادة الطلب عليه أصبح هناك فارق كبير بين سعر الجنيه مقابل السعر الرسمي للعملة الأجنبية، وحتى تقوم الدولة بعملية إنعاش للاقتصاد، لجأت إلى صندوق النقد الدولي وأبرمت اتفاقاً معه بهدف الحصول على عدَّة قروض، وقد تطلَّب صندوق النقد الدولي شروطًا معينة من أجل الموافقة على منح تلك القروض، ومن بينك تلك الشروط أن تقوم الدولة بتحرير سعر الصرف.

وفي ضوء ذلك، فقد قامت الدولة بتحرير سعر الصرف (تعويم الجنيه المصري) من أجل تحقيق عدد من الأهداف، منها: القضاء على المضاربات في سوق العملة (السوق السوداء)، تحفيز الصادرات والحد من الواردات، التشجيع على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، تحقيق اشتراطات صندوق النقد الدولي.

وقد أدى تحرير سعر صرف الجنيه المصري إلى انخفاض قيمته انخفاضًا شديدًا أمام العملات الأخرى، وعلى الرأس منها الدولار، وليس من شك في أن هذا الأمر قد ألقى بظلاله على تنفيذ العقود، فتحرير سعر الصرف قد أحدث تقلُّبًا اقتصاديًّا كبيرًا، أدى – في بعض العقود – إلى مضاعفة قيمة التنفيذ الفعلي لها عما كان متفقاً عليه وقت إبرامها.

من هنا، فإننا سنخصص هذا المبحث التمهيدي لتسليط الضوء على مفهوم سعر الصرف، وماذا يعني تعويم الجنيه المصري؟ (مطلب أول)، ثم بعد ذلك نعرض للمراحل التي مر بها تحرير سعر الصرف في جمهورية مصر العربية، وذلك منذ مطلع الألفية الثالثة (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول
مفهوم تحرير سعر الصرف

تعددت التعريفات التي قِيل بها لبيان معنى سعر الصرف، لعل من أبرزها تعريفه بأنه: «عدد الوحدات النقدية التي تُبدَّل بها وحدة من العملة المحلية إلى أخرى أجنبية»، وهو بذلك يجسِّد أداة الربط بين الاقتصاد المحلي وباقي الاقتصاديات العالمية (١).

فمثلًا: إذا كانت العملة المحلية هي الجنيه، وكانت العملة الأجنبية هي الدولار، وكان سعر الدولار في مصر يساوي (٣٠) جنيهًا، وأرادت إحدى الشركات في مصر أن تستورد بضائع من الولايات المتحدة الأمريكية، بقيمة (١٠) آلاف دولار، فعليها أن تدفع مبلغًا قدره (٣٠٠) ألف جنيه.

من هنا يقال: إن سعر الصرف قد ظهر كأداة لربط الاقتصاد المحلي بالاقتصاد العالمي؛ ففي حين يتم تسوية المبادلات والعمليات التجارية داخل الدولة الواحدة بالعملة المحلية، يجري التبادل مع الدول الأخرى بعملات مختلفة، وهذا أدى إلى ضرورة إيجاد آلية يتم بناء عليها حساب القيمة التبادلية للعملات المختلفة، وتحويلها فيما بينها أثناء قيام المعاملات الاقتصادية والمالية والتجارية بين هذه الدول (٢).

باختصار، فإن تحرير سعر الصرف هو: عدد الوحدات من النقد الوطني التي يمكن مبادلتها بوحدة واحدة من النقد الأجنبي.

---

(١) يراجع: د. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٤، ص١٠٣.
كما عرَّفه البعض الآخر بأنه: «أداة ربط بين أسعار السلع في الاقتصاد المحلي وأسعارها في السوق العالمي»، يراجع في هذا:
- JP. Allégret, économie monétaire international, Edition Hachette, paris, 1997, p. 100.

(٢) يراجع: د. وليد البلتاجي، تحرير سعر الصرف وأثره في أداء الديون والالتزامات المؤجلة، مجلة قطاع الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، العدد ١٣، ٢٠٢٢، ص١١٥٥.

وإذا كان هذا هو معنى سعر الصرف، فماذا يعني تحرير سعر الصرف؟

يمكننا أن نعرِّف تحرير سعر الصرف بأنه: «ترك سعر العملة المحلية يتحدد في مقابل سعر العملية الأجنبية، وفقًا لقوى العرض والطلب، دون أي تدخُّل من سلطات الدولة».

فمثلًا فيما يخص الجنيه المصري، فإن تحريره (تعويمه) يقصد به: ترك سعر الجنيه مقابل العملات الأجنبية، مثل الدولار الأمريكي، يتحدد طبقًا لقوى العرض والطلب، مثله في ذلك مثل أي سلعة، دون تدخُّل من البنك المركزي أو أية جهة حكومية أخرى؛ ومن ثم يرتفع سعر الدولار مقابل الجنيه المصري عند نقص المعروض من الدولار، وينخفض سعر الدولار مقابل الجنيه عند زيادة المعروض من الدولار.

وبناء عليه، فإن تحرير أو تعويم سعر الصرف هو أسلوب في إدارة السياسة النقدية، يعتمد على ترك سعر صرف عملة ما مع عملات أخرى، يتحدد وفقًا لآلية العرض والطلب في السوق النقدية، ولذلك فإن سياسات الحكومات تختلف حيال تعويم عملاتها، تبعًا لمستوى تحرر اقتصادها الوطني، ووفقًا لمدى كفاية أدواتها الإنتاجية.

ولقد عرفت أنظمة سعر الصرف نمطين أساسيين، وهما:

(١) أنظمة الصرف الثابتة: وفيه يتم تثبيت سعر صرف العملة، إما إلى عملة واحدة تتميز بمواصفات معينة، كالقوة والاستقرار مثل الدولار أو اليورو، وإما إلى سلة من العملات انطلاقًا من عملات الشركاء التجاريين الأساسيين في الدولة. وأهم الأسباب التي تدفع الدولة لاعتماد سعر صرف ثابت، يتمثل في تخفيض المخاطرة أو عدم اليقين المرتبط بتقلُّبات أسعار الصرف، والذي يؤثِّر على القرارات الاقتصادية المتعلقة بالإنتاج والاستثمار والتجارة الدولية وغيرها.

وفي ظل اتباع الدولة لنظام سعر الصرف الثابت، فإن السلطات النقدية تتحمّل مسؤولية الحفاظ على السعر الذي حددته، من خلال قيام البنك المركزي بشراء وبيع عملته الخاصة في سوق الصرف الأجنبي مقابل العملة التي يرتبط بها، فمثلًا إذا تم تحديد أن قيمة وحدة واحدة من العملة المحلية تساوي (١٠) دولارات، فيتعين على البنك المركزي التأكد من أنه يمكنه تزويد السوق بهذا المبلغ من الدولارات مقابل كل وحدة من العملة المحلية التي يقبلها، وهو ما يعني ضرورة الاحتفاظ بمستوى عالٍ من الاحتياطي النقدي الأجنبي.

(٢) أنظمة الصرف المرنة أو التعويم: ويتحدد سعر الصرف في هذا النظام من خلال التوازن بين العرض والطلب في سوق النقد الأجنبي وفقًا لبعض المؤشرات الاقتصادية؛ حيث إن سعر الصرف يتحدد على أساس عرض وطلب العملة المحلية، مقارنة بعرض وطلب العملات الأجنبية في سوق النقد الأجنبي، ولذلك فإن السعر يتغير تبعًا لتغيرات عرض وطلب كل من العملة المحلية والعملات الأجنبية.

وفي هذا الخصوص، فإنه إما أن يتم الأخذ بسياسة التعويم الحر، أو الأخذ بسياسة التعويم المدار:

- **التعويم الحر:** ويعني أن يترك البنك المركزي سعر صرف العملة يتغير ويتحدد بحرية مع الوقت، بحسب قوى السوق والعرض والطلب، ويقتصر تدخُّل البنوك المركزية في هذه الحالة على التأثير في سرعة تغيُّر سعر الصرف، وليس الحد من ذلك التغيُّر. ويتم الاعتماد على هذا النوع من التعويم في الدول الكبرى ذات الاقتصاد القوى، بينما لا يكون هذا النظام مجديًا للدول التي يعاني اقتصادها من الأزمات، ولم تتحول بعد إلى دول منتجة ترتفع صادراتها عن وارداتها.

- **التعويم المدار:** ويقصد به ترك سعر الصرف يتحدد وفقًا للعرض

والطلب، مع تدخُّل البنك المركزي كلما دعت الحاجة إلى تعديل هذا السعر مقابل بقية العملات، وذلك استجابة لمجموعة من المؤشرات، مثل مقدار الفجوة بين العرض والطلب، ومستويات أسعار الصرف الفورية والآجلة، والتطورات في أسواق سعر الصرف الموازية.

ومن ثم يختلف التعويم المدار عن التعويم الحر في أن تدخل السلطات النقدية في سوق الصرف في حالة التعويم المدار أو الموجَّه، يمتد للتأثير على قيمة العملة بغرض تحقيق أهداف معينة، أهمها التأثير على ميزان المدفوعات، وتدفق رؤوس الأموال.

وتوجد عدة عوامل رئيسية تؤثر في سعر الصرف، تتمثل في التعريفات الجمركية والضرائب والقيود المفروضة على كمية السلع التي يمكن استيرادها، ومدى تفضيل السلع المستوردة على السلع المحلية؛ حيث إن الزيادة في الطلب على الواردات يتسبب في انخفاض قيمة العملة المحلية، بينما إذا أصبحت الدولة أكثر إنتاجًا، تنخفض أسعار السلع المحلية مقارنة بأسعار السلع المستوردة، والنتيجة هي زيادة الطلب على السلع المحلية، ويميل سعر العملة المحلية نحو الارتفاع [١].

وفي الواقع، فإن الحكومة المصرية لجأت إلى تحرير سعر الصرف لسببين، الأول: هو أن البنك المركزي كان غير قادر على الاستمرار في دعم العملة المحلية، كما أن ضعف سعر الجنيه أمام الدولار أدى إلى ظهور سوق سوداء موازية للسوق الرسمية، الثاني: استكمال إصلاح منظومة الدعم، وترشيد الإنفاق الحكومي، وتنفيذ أحد أهم اشتراطات صندوق النقد الدولي، والحصول على موافقة الصندوق على القرض الذي كان يقدَّر في وقتها بقيمة (١٢) مليار دولار.

---

(١) للمزيد في هذا الصدد يراجع: د. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، مرجع سابق، ص١٠٣ وما بعدها – د. الوليد أحمد طلحة، سياسات تحرير سعر الصرف في الدول العربية (بين النظرية والتطبيق)، صندوق النقد العربي، العدد ٩٩، ٢٠٢٢، ص٥ وما بعدها – د. عبد الرحمن على الجيلاني، أنظمة أسعار الصرف وعلاقتها بالتعويم، مجلة التنظيم والعمل، الجزائر، المجلد ٤، العدد ٣، ٢٠١٥، ص١٠ وما بعدها.

ولهذا صدر قرار البنك المركزي بتحرير سعر الصرف في ٣ نوفمبر ٢٠١٦، فهل كانت هذه هي المرة الأولى التي تقوم فيها الحكومة بتحرير سعر الصرف؟ هذا ما سنعرض له في ثنايا المطلب التالي.

المطلب الثاني

مراحل تحرير سعر الصرف من قبل الحكومة المصرية

في السنوات الأخيرة تبنَّت الدولة المصرية نظام تحرير سعر الصرف، فمنذ مطلع الألفية الثالثة يمكن أن نرصد ثلاث مراحل رئيسية لجأت فيها الحكومة إلى تحرير سعر صرف الجنيه في مقابل العملات الأجنبية؛ حيث كان ذلك في أعوام ٢٠٠٣ و٢٠١٦ و٢٠٢٢م [١].

المرحلة الأولى: في عام ٢٠٠٣:

وكان ذلك في ٢٠٠٣/١/٢٨، بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٣ بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٤ بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبي [٢]، ووفقًا لهذا القرار فقد تُرك للمصارف المعتمدة المرخص لها بالتعامل في النقد الأجنبي، حرية تحديد أسعار الشراء والبيع للنقد الأجنبي في إطار السوق الحرة للنقد الأجنبي، وقد ترتب على هذا القرار ارتفاع أسعار المواد المستوردة وكذلك المحلية؛ لانخفاض قيمة الجنيه أمام عملات النقد الأجنبية [٣].

---

(١) تشير الدراسات إلى أن عملية تعويم الجنيه المصري بدأت فعليًّا فى عام ٢٠٠٣، بعد حوالي أربعين عامًا اتبعت فيها مصر نظام سعر الصرف الثابت، منذ صدور قانون أعمال البنوك والائتمان رقم ١٦٣ لسنة ١٩٥٧؛ حيث خلال هذه الفترة ساد سعر الصرف الثابت نسبيًّا، باستثناء الفترات التي حدث فيها تخفيضات في قيمة العملة لتعكس قيمة أكثر تنافسية لسعر الصرف. (يراجع: د. الوليد أحمد طلحة، سياسات تحرير سعر الصرف فى الدول العربية، مرجع سابق، ص٣٢).

(٢) قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٣، الوقائع المصرية، العدد (٢٣ تابع)، بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨.

(٣) مع الأخذ فى الاعتبار أن تعويم الجنيه المصري فى عام ٢٠٠٣، لم يكن تعويمًا كاملًا، ولكن كان يتبع نظام التعويم المدار، الذي يقوم على أساس إعطاء مرونة لأسعار الصرف مع الاحتفاظ بحق البنك المركزي في التدخل في أسواق الصرف بيعًا وشراءً، من أجل تجنب التقلبات الحادة التي قد تحدث.

وترتيبًا على ذلك؛ فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٦٤) في ٢٠٠٣/١١/١٤ بتشكيل لجان فنية لحصر عقود الأعمال، بهدف تعويض المتعاقدين مع الجهات الإدارية، نظرًا لما أحدثه قرار تحرير سعر الصرف من اختلال في التوازن المالي لتلك العقود، بسبب ارتفاع أسعار مواد البناء، كالحديد والأسمنت وغيرهما.

وقد نص هذا القرار في المادة الأولى منه على أن: «تُشكَّل في كل وزارة أو أية جهة من جهات الإسناد لجنة فنية، من عناصر فنية ومالية وقانونية، يختارهم الوزير أو رئيس الجهة...»، ونصت المادة الثانية منه على أن: «تكون مهمة كل لجنة من اللجان المشار إليها في المادة الأولى ما يأتي: مراجعة وتحديد حجم الأعمال التي كان متعاقدًا عليها قبل ٢٩ من يناير ٢٠٠٣... تحديد حجم الزيادة في الأسعار والبنود التي تعرضت لتلك الزيادة».

ونصت المادة الثالثة من ذات القرار على أن: «تؤدي اللجان المشار إليها أعمالها بمراعاة ما يأتي:

- عدم حساب أية زيادة في الأسعار للمشروعات التي تم تقديم عرضها بعد ٢٠٠٣/١/٢٩.

- أن تسري التعويضات وفقًا للنسب التي ارتأت اللجنة الوزارية الخاصة بدراسة تعويضات المقاولين عن ارتفاع الأسعار الاسترشاد بها، وبما لا يجاوز ١٠% من الأسعار السابق التعاقد عليها...

- ألا يكون تأخير تنفيذ الأعمال بعد ٢٩ من يناير ٢٠٠٣ لسبب يرجعُ للمقاول».

وبتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٤ صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢٢٩) بتعديل بعض أحكام قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٨٦٤)، ونص على أن تُصرف نسبة مؤقتة فورية مقدارها ١٠%، وذلك إلى حين انتهاء أعمال اللجان

الفنية لحصر ومراجعة وتحديد الأعمال، الصادر بتشكيلها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ [١].

كما أنه في ٢٠٠٨/٤/١٨، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٨، بهدف تعويض المقاولين من موازنات الجهات الإدارية المختلفة، وذلك عن العقود المبرمة أو العقود المقدمة من ٢٠٠٣/١/٢٩ وقبل صدور القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، وذلك بالنظر إلى فرق السعر بين سعر التعاقد وسعر السوق، وكذا العقود المبرمة في ظل القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ وذلك بالنسبة للبنود التي تعرضت لزيادة في الأسعار، مع مراعاة ما قد سبق أن حصل عليه المقاول من تعويضات لدى تحرير سعر الصرف، أو ما حصل عليه في حال تطبيق معادلة تغيُّر الأسعار [٢]، مع تحديد حجم الزيادة بمعرفة اللجان المنصوص عليها في قرار رئيس مجلس الوزراء رقم١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ بتشكيل لجان فنية لحصر عقود الأعمال، وتحديد ما طرأ من زيادة في الأسعار لكل ثلاثة أشهر على حدة، وبشرط ألا يكون ثمة تأخير في تنفيذ الأعمال راجع لغير سبب زيادة الأسعار [٣].

(١) كما نصت المادة السابعة من ذات القرار، المضافة بالقرار رقم ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤ على أن: «تقوم الوزارات وجهات الإسناد الأخرى بدراسة للمشروعات الجاري تنفيذها، والعقود التي تم توقيعها قبل ٢٠٠٣/١/٢٩ والعمل على تعديلها إذا توافرت مبررات في ضوء ما تنتهي إليه اللجان الفنية التي تم تشكيلها طبقًا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣، وذلك حتى يتم استكمال المشروعات التي توقف تنفيذها في حدود الاعتمادات المالية المخصصة، ويجوز زيادة أو مد فترات تنفيذ المشروعات في كل جهة تحتاج إلى اعتمادات مالية إضافية، تزيد على المخصص لها خلال السنة، على أن يتم الرجوع إلى وزارتي المالية والتخطيط وبنك الاستثمار القومي».

(٢) وذلك وفقًا لما تضمنته المادة (٥٥ مكررًا)، المضافة بقرار وزير المالية رقم ٢٠١٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨.

(٣) تجدر الإشارة إلى أن المشرع بموجب القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥، قد أخذ بمبدأ تعديل العقد سنويًّا؛ حيث نص في المادة ٢٢ مكرر (١) على أن: «في العقود التي تكون مدة تنفيذها سنة فأكثر، تلتزم الجهة المتعاقدة في نهاية كل سنة تعاقدية، بتعديل قيمة العقد وفقًا للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية، أو بعد تاريخ التعاقد المبني على أمر الإسناد المباشر، وذلك وفقًا لمعاملات يحددها المقاول في عطائه ويتم التعاقد على أساسها، ويكون هذا التعديل

ومن ثم، فإن الحكومة بموجب القرارات آنفة البيان، قد اعتبرت تحرير سعر الصرف في عام ٢٠٠٣ ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، يحتِّم عليها التدخُّل من أجل تعويض المتعاقد ومشاركته في الخسارة التي لحقت به، وذلك حتى يتمكن من الاستمرار في تنفيذ العقود المبرمة مع الجهات الإدارية [١].

المرحلة الثانية: في عام ٢٠١٦:

لجأت الحكومة المصرية – مرة أخرى – إلى اتخاذ قرار بتحرير سعر صرف الجنيه مقابل العملات الأجنبية؛ وذلك في ٢٠١٦/١١/٣، وقد اتبعت في ذلك نظام سعر الصرف ذات التعويم الحر، وفيه يُترك تحديد قيمة العملة صعودًا وهبوطًا، وفقًا لآليات وقوى السوق من حيث العرض والطلب.

وقد جاء في بيان البنك المركزي في ٢٠١٦/١١/٣ بتحرير سعر الصرف وفقًا لآليات العرض والطلب ما نصه: «حرصًا من البنك المركزي على تأكيد الثقة في الاقتصاد المصري، وتحقيق الاستقرار النقدي، استهدافًا لمستويات أدنى من التضخم؛ فقد قرر اتخاذ عدة إجراءات لتصحيح سياسة تداول النقد الأجنبي، من خلال تحرير أسعار الصرف لإعطاء مرونة للبنوك العاملة في مصر لتسعير شراء وبيع النقد الأجنبي، بهدف استعادة تداوله داخل القنوات الشرعية، وإنهاء تمامًا السوق الموازية للنقد الأجنبي، اتساقًا مع المنظومة الإصلاحية المتكاملة، التي تتضمن برنامج الإصلاحات الهيكلية للمالية العامة للحكومة الذي يتم تنفيذه بحسم. إن حزمة الإصلاحات النقدية

ملزمًا للطرفين. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون معاملات تغير الأسعار في الحالات المختلفة». ثم تم تعديل هذه المادة مرة أخرى بموجب القانون رقم (١٩١) لسنة ٢٠٠٨، والذي أخذ فيه المشرع بمبدأ تعديل قيمة العقد كل ثلاثة أشهر، وذلك في العقود التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر.

(١) للمزيد في مسألة دور الحكومة في تحقيق التوازن المالي للعقد الإداري بعد تحرير سعر الصرف في عام ٢٠٠٣، يراجع: د. رجب محمد السيد، حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر صرف الجنيه المصري (دراسة في ضوء القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة بني سويف، المجلد (٣٠)، العدد (٢)، ٢٠١٨، ص٢٨٤ وما بعدها.

والمالية المتكاملة، تمكن الاقتصاد المصري من مواجهة التحديات القائمة، وإطلاق قدراته وتحقيق معدلات النمو والتشغيل المنشودة، بما يتناسب مع إمكانيات وموارد مصر البشرية والطبيعية والمادية» (١).

وفي أعقاب تحرير سعر الصرف في ٢٠١٦/١١/٣، أصدر المشرع قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ (٢)، بغرض تعويض المتعاقدين مع الجهات الإدارية عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة في الفترة من ٢٠١٦/٣/١ وإلى ٢٠١٦/١٢/٣١، والتي ترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لتلك العقود، وهو القانون الذي سيتم تناوله تفصيلًا فيما بعد.

المرحلة الثالثة: في عام ٢٠٢٢:

تحرير سعر الصرف في هذه المرحلة تم في عدة مراحل فرعية، الأولى: كانت في ٢١ مارس ٢٠٢٢؛ حيث انخفض الجنيه في مواجهة الدولار من مستوى (١٥.٧٧) إلى مستوى (١٩.٧)، بتراجع ٢٥٪. الثانية: كانت في ٢٧ أكتوبر ٢٠٢٢؛ حيث انخفض من مستوى (١٥.٧٧) إلى مستوى (٢٤.٧)، بتراجع ٢٥.٤٪. الثالثة: كانت في يناير ٢٠٢٣؛ حيث انخفض من مستوى (٧.٢٤) إلى مستوى (٣٢)، بتراجع ٣٠٪.

وفي ٢٠٢٢/١٠/٢٧، صدر بيان عن البنك المصري بترك تحديد سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية الأخرى لقوى العرض والطلب، في إطار نظام سعر صرف مرن، وقد جاء في هذا البيان: «إن

(١) بيان البنك المركزي، بتاريخ ٢٠١٦/١١/٣، منشور بموقع المصري اليوم (https://www.almasryalyoum.com)، تاريخ دخول الموقع ٢٠٢٣/٨/٨.
كما استطرد البيان بأنه في هذا الصدد، فقد قام البنك المركزي باتخاذ القرارات التالية: ١- إطلاق الحرية للبنوك العاملة في مصر في تسعير النقد الأجنبي، وذلك من خلال آلية الإنتربنك. ٢- رفع سعري عائد الإيداع والإقراض لليلة واحدة بواقع ٣٠٠ نقطة أساس، ليصل إلى ١٤.٧٥% و١٥.٧٥% على التوالي، ورفع سعر العملية الرئيسية للبنك المركزي بواقع ٣٠٠ نقطة أساس، ليصل إلى ١٥.٢٥%، وزيادة سعر الائتمان والخصم بواقع ٣٠٠ نقطة أساس، ليصل إلى ١٥.٢٥%.
(٢) الجريدة الرسمية، العدد (٢٧ مكرر)، بتاريخ ٢٠١٧/٧/٩.

الاقتصاد العالمي واجه العديد من الصدمات والتحديات التي لم يشهد مثلها منذ سنوات، فقد تعرَّضت الأسواق العالمية في الآونة الأخيرة لانتشار جائحة كورونا وسياسات الإغلاق، ثم استتبعها الصراع الروسي الأوكراني والذي كان له تداعيات اقتصادية وخيمة، وقد تسبب ذلك في الضغط على الاقتصاد؛ حيث واجه تخارجًا لرؤوس أموال المستثمرين الأجانب فضلًا عن ارتفاع في أسعار السلع.

وفي ضوء ما سبق، تم اتخاذ إجراءات إصلاحية لضمان استقرار الاقتصاد الكلي وتحقيق نمو اقتصادي مستدام وشامل، وتحقيقًا لذلك سيعكس سعر الصرف قيمة الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية الأخرى بواسطة قوى العرض والطلب، في إطار نظام سعر صرف مرن، مع إعطاء الأولوية للهدف الأساسي للبنك المركزي والمتمثل في تحقيق استقرار الأسعار، وبالتالي سيُمكِّن ذلك البنك المركزي المصري من العمل على تكوين والحفاظ على مستويات كافية من الاحتياطيات الدولية» (١).

وترتيبًا على ذلك، فقد قام المشرع بإصدار القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، بشأن تعديل قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ (٢)، وقرر في مادته الأولى تعويض المتعاقدين مع الجهات الإدارية عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة في أي من الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء، وبناء على ذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠٢٣، بتحديد هذه الفترة من ٢٠٢٢/٣/١ وإلى ٢٠٢٣/١/٣١، وذلك على النحو الذي سيرد مفصلًا فيما بعد.

(١) بيان لجنة السياسة النقدية، بتاريخ ٢٠٢٢/١٠/٢٧، منشور بموقع البنك المركزي المصري (https://www.cbe.org.eg)، تاريخ دخول الموقع ٢٠٢٣/٨/٨.
كما جاء في البيان أنه من أجل دعم هدف استقرار الأسعار على المدى المتوسط، قررت لجنة السياسة النقدية في اجتماعها الاستثنائي رفع سعري عائد الإيداع والإقراض لليلة واحدة، وسعر العملية الرئيسية للبنك المركزي بواقع ٢٠٠ نقطة أساس، ليصل إلى ١٣.٢٥٪ و١٤.٢٥% و١٣.٧٥%، على الترتيب. كما تم رفع سعر الائتمان والخصم بواقع ٢٠٠ نقطة أساس، ليصل إلى ١٣.٧٥%.
(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٥١ مكرر (هـ)، بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/٢٦.

المبحث الأول
تحرير سعر الصرف باعتباره ظرفا اقتصاديا طارئا

قد تطرأ أثناء تنفيذ العقد الإداري بعض الصعوبات، يكون من شأنها أن تؤثِّر على قدرة المتعاقد مع الإدارة في الاستمرار في تنفيذ التزاماته بالكيفية التي أُبرم العقد على أساسها، وهذه الصعوبات قد تكون طبيعية كالزلازل والفيضانات، وقد تكون اقتصادية كالارتفاع الباهظ في الأسعار، وقد تكون إدارية كأن تُصدِر الإدارة تشريعًا عامًّا يؤدي إلى تغيُّر الظروف المحيطة بالعقد.

ومن غير شك، فإن هذه الصعوبات تؤدي إلى اختلال في التوازن المالي للعقد الإداري؛ لذا فقد أخذ الفقه والقضاء في مصر وفرنسا بنظريات ثلاث من أجل إعادة التوازن المالي للعقد، وهي: نظرية الظروف الطارئة، ونظرية عمل الأمير، ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة.

ويعتبر قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري «التعويم»، من قبيل الصعوبات الاقتصادية التي تعترض تنفيذ العقد الإداري؛ حيث يترتب على تحرير سعر الصرف ارتفاع كبير جدًّا في الأسعار، مما يؤدي إلى إرهاق المتعاقدين مع الإدارة وتعثُّرهم في تنفيذ تلك العقود.

ولذا، فإننا في هذا المبحث نتناول مسألة تحرير سعر الصرف باعتبارها ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا؛ حيث إن نظرية الظروف الطارئة هي النظرية واجبة التطبيق في هذا الصدد – للأسباب التي سنوضحها – وليس نظرية عمل الأمير؛ ومن ثم فإن المتعاقد مع الإدارة يستحق تعويضًا جزئيًّا وليس تعويضًا كاملًا.

في ضوء ذلك، فإننا نقسِّم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: تحديد النظرية واجبة التطبيق حال تحرير سعر الصرف.

المطلب الثاني: ماهية نظرية الظروف الطارئة.

المطلب الثالث: أساس إعادة التوازن المالي للعقد في حالة الظروف الطارئة.

المطلب الأول
تحديد النظرية واجبة التطبيق حال تحرير سعر الصرف

ثمة مسألة أولية يتعيَّن أن ندلي فيها بإجابة واضحة ومحددة، مؤداها: هل تحرير سعر الصرف يوجب تطبيق نظرية عمل الأمير أم نظرية الظروف الطارئة من أجل إعادة التوازن المالي للعقد الإداري؟ وتبدو أهمية الإجابة على هذا التساؤل في أن المتعاقد في حالة تطبيق نظرية عمل الأمير سوف يحصل على تعويض كامل من الإدارة يغطي كافة الخسائر التي لحقت به، أما إذا طُبِّقت نظرية الظروف الطارئة، فإنه لن يحصل إلا على تعويض جزئي، فالإدارة والمتعاقد يتشاركان في تحمل الخسارة الناتجة عن الظرف الطارئ.

والذي يجعل لهذا التساؤل محلًّا، أن تحرير سعر الصرف يكون بقرار تتخذه الإدارة، فحينما قامت الحكومة بتحرير سعر الصرف في عام ٢٠٠٣، كان هذا بقرار منها، وكذلك الأمر في عامي ٢٠١٦ و٢٠٢٢؛ ومن ثم فإن تحرير سعر الصرف إجراء عام من فعل الإدارة، وحينما تقوم بتعويض المتعاقدين معها نتيجة لذلك، فإنما تقوم بتعويضهم عن آثار فعل قامت به.

وترتيبًا على ذلك، فإن تحرير سعر الصرف يُعدُّ صورة من صور عمل الأمير، وهو بهذا الوصف يطرح التساؤل آنف الذكر، والذي مؤداه بصيغة أخرى: هل تحرير سعر الصرف، باعتباره إجراءً عامًّا وبوصفه صورة من صور عمل الأمير، يستدعي تطبيق نظرية عمل الأمير أم تطبيق نظرية الظروف الطارئة؟

وفيما يأتي نبين – باختصار – مفهوم نظرية عمل الأمير وشروط انطباقها، والفارق بينها وبين نظرية الظروف الطارئة؛ كي نصل في النهاية إلى القول بأن نظرية الظروف الطارئة هي النظرية واجبة التطبيق في حالة

تحرير سعر الصرف.

أولا: مضمون نظرية عمل الأمير وشروط انطباقها:

يقصد بعمل الأمير: «أي إجراء يصدر عن سلطة عامة، يؤدي إلى تحميل المتعاقد مع الإدارة أعباء مالية جديدة، من شأنها جعل تنفيذ العقد أكثر صعوبة وأشد إرهاقًا لذلك المتعاقد» (١).

كما عرَّفتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأنها: «صدور إجراء خاص أو عام من جانب جهة الإدارة المتعاقدة، لم يكن متوقعًا وقت التعاقد، يترتب عليها إلحاق ضرر خاص بالمتعاقد لا يشاركه فيه سائر من مسَّهم هذا الإجراء» (٢).

وقد عددت المحكمة الإدارية العليا شروط تطبيق نظرية عمل الأمير على النحو الآتي:

(١) أن يكون ثمة عقد من العقود الإدارية.

(٢) أن يكون الفعل الضار صادرًا من جهة الإدارة المتعاقدة.

(٣) أن ينشأ عنه ضرر للمتعاقد لا يشترط فيه درجة معينة من الجسامة.

(٤) افتراض أن الإدارة المتعاقدة لم تخطئ حين اتخذت عملها الضار فمسؤوليتها عقدية بلا خطأ.

(٥) أن يكون الإجراء الصادر من الإدارة غير متوقع.

(٦) أن يلحق المتعاقد ضرر خاص لا يشاركه فيه سائر من يمسه القرار العام (٣).

---

(١) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٦، ص٥٨٦.

(٢) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ٩٤١، بتاريخ ١٩٦٤/١٠/٢٨.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٥، لسنة ٢ قضائية، بتاريخ ١٩٦١/٥/٢٠. وهي الشروط ذاتها التي ما انفكَّت المحكمة عن ترديدها في العديد من أحكامها، راجع حكمها في الطعن رقم ١٧٤٩، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/١٢/١٧، وحديثًا حكمها في الطعن رقم ٥٨٦١٩، لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٧.

ومن بين الشروط السابقة، فإن ثمة شرطين أساسيين يمثلان جوهر هذه النظرية، ويميزانها عن نظرية الظروف الطارئة.

الشرط الأول: أن يكون الفعل الضار صادرًا عن جهة الإدارة المتعاقدة:

لقد انتهى غالبية الفقه، واستقرت معظم أحكام القضاء الإداري في مصر وفرنسا، على قصْر تطبيق نظرية عمل الأمير على الإجراء الضار الصادر من جهة الإدارة المتعاقدة؛ ذلك أن هذا الشرط هو أهم ما يميز تلك النظرية عن غيرها من نظريات التوازن المالي للعقد الإداري، فنظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة لا يمكن أن ترجع إلى عمل الإدارة أو المتعاقد معها، فهي دائمًا خارجة عن إرادة المتعاقدين، أما نظرية الظروف الطارئة فيجب أن يكون مصدر الظرف الطارئ من عمل جهة إدارية غير الجهة الإدارية المتعاقدة [١].

ويفترض هذا الشرط التسليم بوجود أشخاص معنوية عامة بجوار الدولة، والأشخاص المعنوية العامة المعروفة، تتمثل في الدولة والمحافظات والمدن والقرى والهيئات العامة والنقابات المهنية، فإذا ما تعاقد شخص من أشخاص القانون العام هذه، فيجب أن يصدر عمل الأمير منه، أما إذا صدر من شخص معنوي آخر، فحينئذ تُطبق نظرية الظروف الطارئة [٢].

الشرط الثاني: أن يلحق المتعاقد ضرر خاص لا يشاركه فيه سائر من مسهم القرار العام:

وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: «يشترط لقيام الحق في التعويض تأسيسًا على نظرية عمل الأمير، أن تُصدر الحكومة تشريعًا عامًّا

(١) في تفصيل اعتبار هذا الشرط أهم الملامح المميزة لنظرية عمل الأمير، يراجع: د. أحمد السيد عطية، نظرية عمل الأمير في التشريع الوضعي والفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٨ وما بعدها.
ويجب التنويه إلى أن الاتجاه القديم لقضاء مجلس الدولة الفرنسي قد أجاز التعويض على أساس نظرية عمل الأمير، دون التفرقة بين ما إذا كان العمل أو التصرف صادرًا من جهة الإدارة المتعاقدة ذاتها أم أنه صادر من جهة أجنبية عن العقد.
(٢) يراجع: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠١٧، ص٦٠١.

جديدًا يمس مركز المتعاقد معها بضرر خاص، والضرر الخاص يتحقق إذا ما أصاب التشريع الجديد – على الرغم من عمومية نصوصه – المتعاقد وحده دون مجموع الشعب، أو إذا ما أصابه بضرر من الجسامة بحيث يتجاوز بكثير ما أصاب مجموع الشعب» (١).

وترتيبًا على ما تقدم، لم تحكم المحكمة الإدارية العليا بالتعويض تطبيقًا لنظرية عمل الأمير، استنادًا إلى أن «الثابت من الأوراق أن الزيادة التي طرأت في أسعار مواد البناء لم تتولد عن الجهة الإدارية المتعاقدة... فضلًا عن أن الضرر الذي تدعيه الشركة نتيجة زيادة الأسعار ليس ضررًا خاصًّا بتلك الشركة، بحسبان تلك الزيادة قد تم سريانها على جميع التعاقدات سواء في النطاق الإداري أو في نطاق تعاملات الأفراد» (٢).

ثانيًا: صور عمل الأمير:

في الواقع فإن عمل الأمير الذي يصدر من جهة الإدارة المتعاقدة، قد يكون في صورة إجراء خاص، وقد يكون في صورة إجراء عام (٣).

أما عن عمل الأمير في صورة إجراء خاص؛ فقد يؤدي هذا الإجراء إلى تعديل مباشر في شروط العقد، فالإدارة لها الحق في أن تتدخل مباشرة بقرارات منها وتعدّل في التزامات المتعاقد معها سواء بالزيادة أو النقصان، وقد يكون الإجراء الخاص غير مؤثر بشكل مباشر على شروط العقد، ولكنه يؤدي إلى التغيير في ظروف تنفيذه، بما من شأنه أن يحمّل المتعاقد أعباء جديدة غير متوقعة عند التعاقد.

وفي الحالتين، سواء أكان الإجراء الخاص من قبل الإدارة المتعاقدة يؤدي إلى تعديل مباشر في العقد أم يؤثر على ظروف تنفيذه، فإن من حق

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٩٥، لسنة ٧ قضائية، بتاريخ ١٩٥٥/١/٣٠.
(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٧٤٩، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/١٢/١٧
(٣) يراجع في تفصيل هاتين الصورتين: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٦٠٥ وما بعدها.

المتعاقد الحصول على تعويض كامل بالتطبيق لنظرية عمل الأمير من أجل إعادة التوازن المالي للعقد.

أما عمل الأمير في صورة إجراء عام، فيقصد به صدور قوانين أو قرارات تنظيمية عامة من جهة الإدارة المتعاقدة، يكون من شأنها زيادة أعباء المتعاقد معها. والتساؤل الذي يطرح نفسه في هذا الصدد: هل يجب تعويض المتعاقد في هذه الحالات عن الأضرار التي تصيبه نتيجة لهذه الإجراءات العامة؟

هنا ينبغي التفرقة بين فرضين:

الأول: إذا كان الإجراء العام (القانون أو اللائحة) يؤدي إلى تعديل مباشر في شروط العقد، إما بتعطيل بعض شروطه، أو بتغيير فحواها، أو بإنهاء العقد قبل أوانه، فإنه في هذا الفرض يجب تعويض المتعاقد تعويضًا كاملًا طبقًا لنظرية عمل الأمير.

الثاني: إذا كان الإجراء العام لا يمس شرطًا من شروط العقد، بل يقتصر أثره على التأثير في ظروف التنفيذ الخارجية، بحيث يصبح التنفيذ أكثر مشقة على المتعاقد، ففي هذا الفرض لا تنطبق نظرية عمل الأمير، وإنما يكون التعويض بالتطبيق لنظرية الظروف الطارئة إذا توافرت شروطها.

ويجب التأكيد على أننا في الفرضين السابقين نتحدث عن الإجراءات العامة الصادرة من جهة الإدارة المتعاقدة، أما في حالة الإجراء العام (القانون أو اللائحة) الذي يصدر من جهة إدارية غير الجهة المتعاقدة، ويؤدي إلى تغيير الظروف المحيطة بالتعاقد، فإن نظرية الظروف الطارئة تكون هي النظرية واجبة التطبيق.

ولنا تعقيب في هذا الموضع مؤداه أن أعمال الأمير يمكن ردها جميعًا إلى نوعين رئيسيين: أعمال تقوم بها الجهة الإدارية المتعاقدة إعمالًا لسلطتها في إجراء تعديلات مباشرة على شروط العقد، وأعمال أخرى عبارة عن إجراءات عامة تشريعية أو لائحية تكون لها تأثيرات غير مباشرة على

التزامات المتعاقدين مع الإدارة وتجعلها أكثر كلفة.

وانطلاقًا من ذلك، فإن ثمة رأيًا – نؤيده – يضيِّق من نطاق تطبيق نظرية عمل الأمير استنادًا إلى السائد في القضاء الفرنسي؛ حيث يقول: «كان ولا يزال القضاء الفرنسي يُقْصر تطبيق نظرية عمل الأمير على النوع الأول فقط، أما النوع الثاني من الأعمال العامة فلا يدخله القضاء أبدًا في تطبيقات تلك النظرية، وإنما يمكن أن يكون محلًّا لتطبيق نظرية الظروف الطارئة لو توافرت شروطها، سواء كانت تلك الأعمال من فعل الإدارة المتعاقدة أو كانت من فعل الدولة أو من فعل أية جهة إدارية أخرى» (١).

وهذا الرأي يؤيده واقع قضاء مجلس الدولة المصري؛ حيث إن معظم القضايا التي أُثيرت أمامه تتعلق بإجراءات عامة، انتهى فيها المجلس إلى تأكيد النظرية من حيث المبدأ، ولكنه استبعدها لعدم توافر شروط تطبيقها، «وفيما عدا تدخُّل الإدارة مباشرة لتعديل شروط العقد، فإن أحكام القضاء الإداري المصري في هذا المجال نادرة» (٢).

ثالثا: نظرية الظروف الطارئة هي النظرية واجبة التطبيق في حالة تحرير سعر الصرف:

يمكننا القول – مطمئنين –: إن القضاء الإداري المصري يكاد يحْسر تطبيق نظرية عمل الأمير في نطاق الأعمال التي تقوم بها الجهة الإدارية المتعاقدة وتعدّل بها شروط العقد الذاتية، أما في حالة صدور إجراء عام (تشريعي أو لائحي) سواء من الجهة الإدارية المتعاقدة أو غير المتعاقدة، فإن نظرية الظروف الطارئة تكون هي النظرية واجبة التطبيق.

ومن ثم فإن التعويض عن آثار تحرير سعر الصرف، إنما من قبيل التعويض عن آثار ظروف طارئة، وليس تعويضًا عن آثار نظرية عمل

(١) د. ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٨٨.
(٢) د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٦٠٩.

الأمير؛ حيث إن التعويض في حالة نظرية عمل الأمير، يكون تعويضًا عن إلحاق ضرر خاص بالمتعاقد لا يشاركه فيه سائر من مسَّهم القرار العام، في حين أن آثار تحرير سعر الصرف هو تعويض عن ظرف استثنائي عام مسَّت آثاره جميع الأفراد في المجتمع، وعلى رأسهم المتعاقدين مع الإدارة. كما أن التعويض عن عمل الأمير مرجعه إلى اتخاذ إجراء من جانب جهة الإدارة المتعاقدة، وهو الأمر الذي لا ينطبق على حالة تحرير سعر الصرف، فتحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة التي فرضت نفسها على طرفي العقد سواء بسواء، ولم يكن في مقدور أي من الطرفين دفعه [١].

وفي الحقيقة فإن ذلك هو ما يتبناه مجلس الدولة المصري، فمنذ وقت بعيد، أفتى قسم الرأي بمجلس الدولة باعتبار «قرار مجلس الوزراء الصادر بتخفيض قيمة الجنيه المصري بالنسبة إلى الدولار حادثًا استثنائيًّا عامًّا في حكم المادة ٢/١٤٧ من القانون المدني» [٢].

كما أن المحكمة الإدارية العليا قد ذهبت في كثير من أحكامها إلى أن قضاءها قد جرى على أن: «تحرير سعر صرف العملة يُعدُّ ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، يقتضي هذا من طرفي التعاقد التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات، ويجب على جهة الإدارة مشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيبه من الخسارة التي حاقت به مدة قيام الظرف الطارئ، وهذا رهين بألا يكون تأخير تنفيذ الأعمال بعد تاريخ تحرير سعر الصرف لسبب يرجع الى المتعاقد» [٣].

---

(١) يراجع: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، الظروف الاقتصادية الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ضوء فكرة التوقع المشروع (معالجة المشرع المصري لآثار سعر الصرف نموذجًا)، المجلة القانونية (البحرين)، ٢٠١٩، العدد التاسع، هامش ص ١١٥. ويراجع كذلك: د. علاء الدين أبو عقيل، الأساس القانونى لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري (تحرير سعر الصرف نموذجًا)، مجلة الاقتصاد والإدارة - جامعة الملك عبد العزيز، مجلد (٣٥)، العدد (٢)، ٢٠٢١، ص١٦٠.

(٢) فتوى قسم الرأي، رقم ٣٦٠، بتاريخ ١٩٥٧/٧/١٧.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٠٢٢٨، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ

وقضت كذلك بأن: «تحرير سعر صرف الجنيه المصري مقابل العملات الأجنبية بموجب قرار سيادي من الدولة بعد تقدُّم الشركة الطاعنة بعطائها، يُعدُّ من الظروف الطارئة التي لم تكن متوقعة من جانبها، مما يتعين معه تعويضها عن ذلك» (١).

ومن جهة أخرى، فإن المشرع قد اعتبر أن تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الاقتصادية الطارئة التي تستوجب التعويض عن آثارها حتى يعود للعقد الإداري توازنه، ففي عام ٢٠٠٣ عقب صدور قرار تحرير سعر الصرف، أصدر رئيس مجلس الوزراء القرارين رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ و٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤ بتعويض المتعاقدين مع الإدارة بنسبة لا تجاوز (١٠٪) من الأسعار السابق التعاقد عليها أو من حجم الأعمال، وهو ما يعني أن التعويض يكون جزئيًّا وليس كاملًا.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري تطبيقًا لذلك بأن: « قرار رئيس مجلس... الأخير نص في مادته الثالثة على أن تسري التعويضات وفقًا للنسب التي ارتأت اللجنة الوزارية الخاصة بدراسة التعويضات الاسترشاد بها، وبما لا يجاوز ١٠% من الأسعار السابق التعاقد عليها أو حجم الأعمال، اعتبارًا من ٢٠٠٣/١/٢٩، الأمر الذي مفاده أن قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ قد حدد الحد الأقصى للتعويض بما يعادل ١٠% من قيمة الأعمال المتعاقد عليها أو المنفذة اعتبارًا من ٢٠٠٣/١/٢٩، ولما كان ذلك وكانت الجهة الإدارية قد قامت بتعويض المدعي بما يعادل قيمة ١٠% من الأعمال المنفذة بعد ٢٠٠٣/١/٢٩ على نحو ما سلف بيانه؛ ومن ثم يكون ما يطالب به المدعي من زيادة قيمة التعويض عن ١٠% غير قائم على سند من القانون

٢٠١٩/١٢/٢٤.

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٣٥٤٧، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٦.

يبرره متعيناً الرفض» [١].

كما أنه عقب تحرير سعر الصرف في عام ٢٠١٦، صدر قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وعقب تحريره في عام ٢٠٢٢، صدر القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، والتعويض وفقًا لهذا القانون وتعديلاته إنما هو تعويض جزئي بالتطبيق لنظرية الظروف الطارئة، وليس تعويضًا كاملًا.

وقد جاء بمحضر الاجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، المتضمن تحديد أسس التعويض وضوابطه تطبيقًا للقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ المعدِّل لقانون التعويضات [٢]، أنه «لما كانت أسباب التغيرات التي حدثت مؤخرًا في الأسعار، تتمثل في الفجوات التمويلية ومشاكل تدفق السيولة النقدية، وكيفية التعامل مع تلك الأزمة كأحد الآثار الاقتصادية السلبية المترتبة على تداعيات الحرب الروسية الأوكرانية بوصفها – وفقًا للتكييف القانوني السليم – من الظروف القاهرة التي لم يكن في وسع طرفي التعاقد توقعها أو تجنبها، مما أدى إلى الإخلال بانضباط كافة قطاعات السوق المصري، وساهم في عدم وفاء المتعاقدين بالتزاماتهم التعاقدية المختلفة، وحال دون إنجاز المشروعات القومية وفقًا لبرامجها الزمنية، الأمر الذي يقتضي تدخل الدولة لإعالة المتعاقدين مع الجهات العامة من عثرتهم الناتجة عن التغيرات التي حدثت مؤخرًا في تلك الأسعار، وإعادة التوازن المالي للتعاقدات العامة قدر المستطاع، حفاظًا على مصداقية مثل تلك الجهات في تعاقداتها وجديتها في تنفيذها، وإعلاء للمصلحة العامة للدولة المتمثلة في تسيير كافة مرافقها العامة بانتظام واطراد».

ولذلك لا نتفق مع الرأي الذي يذهب إلى أن التعويض وفقًا لقانون

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٤٢٤٦٧، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢٩.
(٢) اعتمد مجلس الوزراء هذه الضوابط بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٢.

التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، تعويض كامل، وذلك استنادًا إلى عبارة (التعويض عن القرارات الاقتصادية) الواردة في المادة الأولى منه؛ حيث يرى صاحب هذا الرأي: «أن إطلاق عبارة التعويض عن القرارات الاقتصادية، يستفاد منه معنى التعويض الكامل وليس التعويض الجزئي» (١).

وسندنا في أن التعويض بالتطبيق لأحكام قانون التعويضات وتعديلاته، إنما هو تعويض جزئي بالتطبيق لنظرية الظروف الطارئة، يتمثل في الآتي:

(١) إن القضاء الإداري – قضاء وإفتاءً – دائمًا ما يُردد أن التعويض بالتطبيق لقراري رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ و٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤، وكذلك بالتطبيق لقانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وتعديله بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، هو تعويض يستند إلى نظرية الظروف الطارئة، ومعلوم أن التعويض وفقًا لهذه النظرية هو تعويض جزئي، حتى إن وصلت قيمة التعويض إلى (٩٠٪) من الخسارة التي لحقت بالمتعاقد أو يزيد، فهو كذلك ليس تعويضًا كاملًا ما لم يصل إلى نسبة (١٠٠٪) من الخسارة.

(٢) إن المادة الرابعة من قانون التعويضات وتعديلاته، قد نصت في صدرها على عبارة: «مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١٤٧) من القانون المدني، يتولى مجلس الوزراء إقرار صرف التعويضات...»، وهو ما يؤكد على أن التعويض لن يخرج عن أحكام هذه المادة، وأن تقدير قيمة التعويض سيكون على ضوئها.

(٣) يستفاد من عبارات محضر اجتماع اللجنة العليا للتعويضات سالف الإشارة إليه، أن التعويض سيكون بالتطبيق لنظرية الظروف الطارئة، وأنه تعويض جزئي؛ إذ استخدم عبارة «لإعالة المتعاقدين مع الجهات العامة من

(١) د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، الظروف الاقتصادية الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ضوء فكرة التوقع المشروع (معالجة المشرع المصري لآثار سعر الصرف نموذجًا)، مرجع سابق، ص١١٨.

عثرتهم»، وهي عبارة دائمًا ما تُستخدم في حالة الظروف الطارئة، كما تلت هذه العبارة عبارة «إعادة التوازن المالي للتعاقدات العامة قدر المستطاع»، وهي عبارة تدلل على أن التعويض ليس كاملًا.

(٤) إن قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ و٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤، قد وضع حدًّا أقصى للتعويض، وهو ما يعني أنه حتى في حالة زيادة خسارة المتعاقد عن هذه النسبة، فلن يستحق المتعاقد سواها.

المطلب الثاني
ماهية نظرية الظروف الطارئة

انتهينا فيما سبق إلى أن الأحكام واجبة التطبيق في حالة تحرير سعر الظرف، إنما هي أحكام نظرية الظروف الطارئة، وهذا يحتِّم علينا أن نتناول هذه النظرية بالقدر الذي يتلاءم مع موضوع هذا البحث؛ ومن ثم فإننا فيما يأتي نوضح ماهية هذه النظرية، من خلال بيان مفهومها، والظروف التي لابست نشأتها، والشروط التي يتعين توافرها مجتمعة حتى يمكن تطبيقها، والآثار القانونية التي ترتبها تلك النظرية [١].

أولا: مضمون نظرية الظروف الطارئة ونشأتها:

كثير من العقود الإدارية يستمر تنفيذها لعدة سنوات، وقد تطرأ أثناء تنفيذها ظروف معينة غير متوقعة وخارجة عن إرادة المتعاقدين ولا يمكن دفعها، ويكون من شأن هذه الظروف أن تجعل تنفيذ العقد مرهقًا للمتعاقد وتُلحق به خسارة فادحة، هنا يكون من حق هذا المتعاقد اللجوء إلى القاضي الإداري طالبًا تطبيق نظرية الظروف الطارئة، بحيث يتم تعويضه من أجل

(١) يراجع تفصيلًا في هذه النظرية: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٦٣٣ وما بعدها - د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص٢٨٦ وما بعدها – د. أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٢١، ص٢٨٦ وما بعدها – د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، ٢٠١٦، ص٣٢١ وما بعدها.

إعادة التوازن المالي للعقد.

وترجع نشأة هذه النظرية إلى حكم شركة غاز بوردو الشهير، الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩١٦، ومفاد هذا الحكم أن شركة الغاز للإضاءة بمدينة بوردو الفرنسية كانت ملتزمة بأن تقوم بتوريد الغاز للمدينة بسعر معين، ونتيجة لوقوع الحرب العالمية الأولى ارتفع سعر الفحم، ووجدت الشركة أن الأسعار التي تتقاضاها من الجهة الإدارية المتعاقدة معها لا تغطي نفقاتها، فطلبت تعديل هذه الأسعار برفعها، غير أن الجهة الإدارية لم توافق على ذلك استنادًا لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، فاضطرت الشركة إلى اللجوء لمجلس الدولة، الذي قضى بتعديل العقد بين الجهة الإدارية والشركة بما يتناسب مع الأسعار الجديدة، وقرر أنه إذا طرأت ظروف لم تكن في خَلَد أحد الطرفين وقت التعاقد، وترتب عليها زيادة في أعباء المتعاقد بما يؤدي إلى الإخلال الجسيم بالتوازن المادي للعقد، فإنه يكون من حق هذا المتعاقد أن يطلب من الإدارة المساهمة في الخسائر التي ستلحق به من جرَّاء تنفيذ العقد بحالته المتفق عليها [١].

أما في مصر فقد تم تقنين هذه النظرية في القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بشأن التزامات المرافق العامة، فقد نصت المادة السادسة من هذا القانون على أنه: «إذا طرأت ظروف لم يكن من المستطاع توقعها، ولا يد لمانح الالتزام أو الملتزم فيها، وأفضت إلى الإخلال بالتوازن المالي للالتزام أو إلى تعديل كيانه الاقتصادي كما كان مقدرًا وقت منح الالتزام، جاز لمانح الالتزام أن يعدّل قوائم الأسعار، وإذا اقتضى الحال أن يعدّل أركان تنظيم المرفق العام وقواعد استغلاله، وذلك لتمكين الملتزم من أن يستمر في

(١) يراجع:
C.E. , 30 Mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de .
- Bordeaux, Recueil Lebon, P. 125
مشار إليه لدى أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة المستشار/أحمد يسري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١، ص١٦٣ وما بعدها.

استغلاله أو لخفض الأرباح الباهظة إلى القدر المقبول».

ثم جاء القانون المدني الصادر في عام ١٩٤٨ مقنناً لهذه النظرية على نطاق أوسع، وأصبحت تنطبق على كافة العقود – سواء المدنية أو الإدارية – وذلك بموجب المادة ١٤٧ منه، فبعد أن نصت هذه المادة في فقرتها الأولى على القاعدة العامة التي مؤداها أن العقد شريعة المتعاقدين، نصت في فقرتها الثانية على أن:

«ومع ذلك إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها، وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي، وإن لم يصبح مستحيلًا، صار مرهقًا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعًا للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطلًا كل اتفاق على خلاف ذلك».

ويُعدُّ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٣٠ يونيه ١٩٥٧ من أهم الأحكام التي تناولت نظرية الظروف الطارئة تفصيلًا، وقد جاء في هذا الحكم أن: «مفاد نظرية الطوارئ غير المتوقعة أو الظروف الطارئة حسبما وضع أصولها وقواعدها الفقه والقضاء الإداري، أنه إذا حدث أثناء تنفيذ العقد الإداري أن طرأت ظروف أو أحداث لم تكن متوقعة عند إبرام العقد فقلبت اقتصادياته، وإذا كان من شأن هذه الظروف أو الأحداث أنها لم تجعل تنفيذ العقد مستحيلًا بل أثقل عبئًا وأكثر كلفة مما قدَّره المتعاقدان التقدير المعقول، وإذا كانت الخسارة الناشئة عن ذلك تجاوز الخسارة المألوفة العادية التي يتحملها أي متعاقد إلى خسارة فادحة استثنائية وغير عادية، فإن من حق المتعاقد المضار أن يطلب من الطرف الآخر مشاركته في هذه الخسارة التي تحملها فيعوضه تعويضًا جزئيًّا، وبذلك يضيف إلى التزامات المتعاقد معه التزامًا جديدًا لم يكن محل اتفاق بينهما» (١).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٩٨٢، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ

ثانيًا: شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

يمكن تعريف نظرية الظروف الطارئة بأنها عبارة عن «ظروف عامة استثنائية، اقتصادية كانت أو طبيعية أو إدارية، تقع أثناء تنفيذ العقد ولا دخل لإرادة المتعاقد في حدوثها، ولم يكن في وسعه توقعها عند إبرام العقد، ولا يملك لها دفعًا عند وقوعها، ويكون من شأن هذه الظروف أن تصيب المتعاقد بخسارة فادحة تجاوز الخسارة العادية التي يمكن احتمالها» (١).

مما سبق، فإنه يلزم لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، توافر الشروط الآتية:

الشرط الأول: أن يطرأ بعد إبرام العقد ظرف استثنائي عام:

فمن ناحية أولى: فإن الظرف الطارئ يجب أن يحدث بعد إبرام العقد، أي أثناء تنفيذه وقبل إتمامه، ذلك أنه «إذا وقع الحدث الطارئ قبل إبرام العقد، فإن الطرف الذي يريد إبرام العقد مع الإدارة يستطيع أن يمتنع عن ذلك، فإذا ما قبل إبرامه مع وجود هذا الحادث فلا يكون طارئًا» (٢).

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «إن مناط تطبيق هذه النظرية واقتضاء تعويض من الدولة، أن يطرأ أثناء تنفيذ العقد ظروف غير متوقعة تسبب خسائر للمتعاقد مع الجهة الإدارية؛ وحيث إن تحرير سعر الصرف وما صاحبه من ارتفاع في الأسعار بعد ذلك، قد تم بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨، أي في تاريخ سابق على العقد محل التداعي وبدء تنفيذه، والذي تم في ٢٠٠٣/٣/١٠؛ فمن ثم يتخلف بشأن الحالة الراهنة مناط تطبيق هذه النظرية» (٣).

١٩٥٧/٦/٣٠.

(١) د. محمد أبو بكر عبد المقصود، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الأزمة المالية العالمية (نظرية الظروف الطارئة)، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، ٢٠٠٩، المجلد (١)، ص٥٠٠.

(٢) د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٨٢، ٣٢٩.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٩١٣، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ

ومن ناحية ثانية: فإن الظرف الطارئ يجب أن يكون استثنائيًّا، بمعنى أن يكون قليل الوقوع ولا يتفق مع السير الطبيعي للأمور، فيكون خارجًا عما ألفه الناس واعتادوه في معاملاتهم اليومية العادية، ومن أمثلة ذلك: حدوث زلازل أو فيضانات أو حروب أو ارتفاع مفاجئ وباهظ في الأسعار.

ومن ناحية ثالثة: فإن الظرف الطارئ يجب أن يكون عامًّا، بحيث لا يكون متعلقًا بالمتعاقد بمفرده كإفلاسه أو اضطراب أعماله أو مرضه أو موته، وإنما يشترط أن يمتد أثره إلى عدد كبير من الناس.

الشرط الثاني: أن يكون الظرف الطارئ غير متوقع ولا يمكن دفعه:

فمن جهة أولى: يجب أن يكون الظرف الطارئ غير متوقع عند إبرام العقد وفقًا للمجرى العادي للأمور، وهو ما يعني أن تكون المخاطر التي حدثت مخاطر غير عادية، تفوق التوقع وتتجاوز الحد المعقول، واشتراط عدم التوقع أمر بديهي؛ ذلك أن كل علاقة تعاقدية لا تخلو من مخاطر متوقعة قد تؤثر على مركز طرفيها أو تغير من حساباتهما، ولذا يتعين على كل طرف أن يتخذ الاحتياطات اللازمة تجاه المخاطر المتوقعة.

فالمخاطر العادية الملازمة لكل مشروع ليست محلًّا لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، وإنما محلها المخاطر غير العادية التي تؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد؛ ففي هذه الحالة فقط يحق للمتعاقد المطالبة بتعويضه وإقالته من عثرته.

ومن جهة ثانية: يجب ألا يكون في إمكان المتعاقد دفع الظرف الطارئ فور حدوثه أو الحيلولة دون وقوعه؛ إذ لو كان بإمكانه دفعه أو إزالة آثاره، ولكنه تراخى في ذلك، أو لم يبذل الجهد اللازم لدفعه، فلا يكون من حقه التمسك بتطبيق نظرية الظروف الطارئة.

والتساؤل الذي يثور في هذا الصدد، هل تحرير سعر الصرف «تعويم الجنيه» يعتبر من قبيل الظروف غير المتوقعة؟

في الواقع، فإن تحرير سعر الصرف في الآونة الأخيرة أصبح أمرًا متوقعًا حتى بالنسبة للمواطن العادي؛ حيث قامت الحكومة في السنوات الأخيرة بتحريره عدة مرات متتالية في ضوء اتفاقها مع صندوق النقد الدولي، وأصبح من الصعب الادعاء من قبل المتعاقد مع الإدارة بأن تحرير سعر الصرف كان أمرًا غير متوقع.

ولذلك فإن التساؤل الأهم الذي يطرح نفسه: هل ينصبُّ شرط عدم التوقع على الظرف الطارئ ذاته أم على آثاره؟ لقد ذهب الفقه والقضاء في الإجابة على هذا التساؤل إلى القول بأن عدم التوقع إنما يرد على آثار الظرف الطارئ، وليس على الظرف الطارئ نفسه.

ومن ثم فإن المتعاقد قد يتوقع حدوث حرب أو فيضان أو تخفيض لقيمة العملة، ولكنه لا يتوقع ضخامة الآثار الضارة التي ترتبت على الظرف الطارئ وأصابته بخسائر فادحة (١).

ومنذ بواكير فتواه، أفتى قسم الرأي بمجلس الدولة بأنه: «ومع التسليم الجدلي بأنه كان مفروضًا على المتعهد أن يتوقع التجاء الحكومة إلى خفض قيمة العملة المصرية، فإن مدى هذا التخفيض لم يكن من المستطاع التكهُّن به؛ ومن ثم فإنه يحتمل أن تكون نتائج هذا الإجراء ومدى تأثيره في التوازن

(١) في تفصيل ذلك، يراجع: د. فهد مجعد المطيري، دور التحكيم في الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠١٥، ص١٥٣ وما بعدها.
وتجدر الإشارة إلى أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي كان في البداية يسلك مسلكًا متشددًا في هذا الخصوص؛ حيث كان يشترط أن ينصب عدم التوقع على الظرف الطارئ ذاته، ولكن في تطور لاحق اتخذ موقفًا أكثر اعتدالًا وأصبح يكتفي بأن تكون الآثار التي ترتبت على الظرف غير متوقعة. (يراجع: د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٢٩٥).

المالي للعقد قد جاوزت ما كان مفروضًا أن يتوقعه المتعهد حين العقد» [١].

الشرط الثالث: أن يكون الظرف الطارئ خارجًا عن إرادة المتعاقد مع الإدارة:

يشترط لانطباق نظرية الظروف الطارئة، انقطاع العلاقة بين المتعاقد وبين الظرف الطارئ الذي أصابه، بحيث لا يكون للمتعاقد يد في حدوث الظرف الطارئ، سواء عمدًا أو نتيجة تقصير منه؛ لأنه في هذه الحالة يتحمل المسؤولية كاملة دون أن يكون له الحق في طلب أي تعويض عما لحقه من أضرار.

وفي مرحلة سابقة، كان الفقه والقضاء يذهبان إلى تقرير أن الظرف الطارئ يجب أن يكون خارجًا كذلك عن إرادة الإدارة المتعاقدة، بيد أن هذا الاتجاه به شيء من التناقض، ذاك أن الأخذ بمنطق هذا الاتجاه يعني أن المتعاقد لا يمكنه الحصول على تعويض بناء على نظرية الظروف الطارئة، إذا كان قلب اقتصاديات العقد ناتجًا عن فعل الإدارة، بينما يمكنه الحصول على التعويض إذا لم يكن للإدارة يد في حدوث الظرف الطارئ [٢].

والواقع أن الظرف الطارئ قد يكون بفعل الإدارة، ولا يشترط فيه أن يكون خارجًا عن إرادتها حتى يمكن التعويض عنه، فعندما تتخذ الإدارة إجراء يؤدي إلى الإضرار بالمتعاقد، فإنها تكون ملزمة بتعويض المتعاقد

---

(١) فتوى قسم الرأي، رقم ٣٦٠، بتاريخ ١٩٥٧/٧/١٧. كما قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٢١٥٠ لسنة ٦ قضائية، بتاريخ ١٩٦٢/٦/٩ بأن: «الارتفاع الباهظ في أسعار الزئبق - إن صح أنه كان متوقعًا بالنسبة للعقد الثاني - فإن مدى هذا الارتفاع لم يكن في الوسع توقعه بالنسبة لذلك العقد».

(٢) يراجع: د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٢٩٧.
ويجب التنويه إلى أن الطبيعة الاقتصادية للظرف الطارئ نسبية، وقد تساهم الإجراءات الإدارية في إحداث المخاطر الاقتصادية، فالإجراءات العامة كالقوانين واللوائح التي تؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد رأسًا على عقب، كلها من فعل الإدارة وينبغي التعويض عنها تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة، كما في حالة صدور قانون عمل يترتب عليها ارتفاع كبير جدًا في أجور العمال، أو زيادة الضرائب بدرجة تخل إخلالًا جسيمًا باقتصاديات العقد، أو صدور تشريع يتعلق بالنقد يترتب عليه تخفيض العملة أو فرض قيود على تداولها. (يراجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص٦٤٦ وما بعدها).

معها، فإذا كان الإجراء تم اتخاذه من قبل الإدارة المتعاقدة فإن التعويض يكون كاملًا تطبيقًا لنظرية عمل الأمير. أما إذا كان الإجراء إجراء عامًّا – سواء تم اتخاذه من قبل الجهة الإدارية المتعاقدة أو جهة إدارية أخرى – فإن التعويض يكون جزئيًّا تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة، وذلك كما في حالة صدور قرار تنظيمي ترتب عليه ارتفاع الأسعار ارتفاعًا كبيرًا، كالقرار الصادر بتحرير سعر الصرف.

الشرط الرابع: أن يؤدي الظرف الطارئ إلى قلب اقتصاديات العقد:

كي يتم تعويض المتعاقد عن الضرر الذي لحق به نتيجة الظرف الطارئ، ينبغي أن يكون من شأن هذا الظرف قلب اقتصاديات العقد رأسًا على عقب، بحيث يصبح الاستمرار في تنفيذ الالتزام التعاقدي مرهقًا إرهاقًا يجاوز حدود السعة، ويهدد بخسارة فادحة.

فتطبيق نظرية الظروف الطارئة يقتضي أن يكون عبء الظرف الطارئ أكثر إرهاقًا وكلفة مما قدره المتعاقدان تقديرًا معقولًا، بحيث تكون الخسارة الناجمة عنه، والتي لحقت بالمتعاقد، فادحة واستثنائية تجاوز حدود الخسارة العادية، أما إذا كانت الخسارة يسيرة، أو أن أثر الظرف كان مقتصرًا على تفويت فرصة الربح على المتعاقد، فلا مجال لتطبيق هذه النظرية.

وتجدر الإشارة إلى أن قلب اقتصاديات العقد هي فكرة نسبية، فالإرهاق الذي يقع فيه المتعاقد هو معيار مرن متغير بتغير ظروف كل عقد على حدة، بمعنى أن ما يكون مرهقًا لأحد المتعاقدين قد لا يكون مرهقًا لمتعاقد آخر، كما أنه ليس بالضرورة أن يكون مرهقًا للمتعاقد نفسه في ظروف أخرى، فالذي يهم أن تكون الخسارة الناشئة عن الظرف الطارئ والتي حاقت بالمتعاقد فادحة واستثنائية تجاوز الخسارة العادية [١].

(١) يراجع في ذلك: د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠١. د. جابر نصار، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٣٤.

وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا أنه: «يجب لتقدير انقلاب اقتصاديات العقد واعتبارها قائمة أن يدخل في الحساب جميع عناصر العقد التي تؤثر في اقتصادياته، واعتبار العقد في ذلك وحدة ويفحص في مجموعه، لا أن ينظر إلى أحد عناصره فقط، بل يكون ذلك بمراعاة جميع العناصر التي يتألف منها؛ إذ قد يكون بعض هذه العناصر مجزيًا ومعوضًا عن العناصر الأخرى التي أدت إلى الخسارة» (١).

وقد أجملت المحكمة الإدارية العليا شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة آنفة البيان بقولها: «إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقام على أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة يستلزم: أن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية أو اقتصادية أو من عمل جهة إدارية غير الجهة المتعاقدة أو من عمل إنسان آخر، لم تكن في حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك لها دفعًا، ومن شأنها أن تنزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالًا جسيمًا، فإذا توافرت هذه الشروط مجتمعة، التزمت جهة الإدارة المتعاقدة بمشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيب من خسائره، ضمانًا لتنفيذ العقد على نحو يكفل حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد... ولا تطبق هذه النظرية إذا كان خطأ المتعاقد قد وقع في أمور متوقعة قبل تنفيذ العقد وفقًا للسير الطبيعي للأمور وللنظام المعتاد للعمل في الإدارة العامة» (٢).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٤٩، لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٤/٤.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٨٣٤٧٩، لسنة ٦٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٢. وراجع كذلك حكمها في الطعن رقم ٥٥٥٧٤، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤، وكذلك حكمها في الطعن رقم ١٥٩٠، لسنة ٥٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٢/١/١٥.

وإذا كانت هذه الأحكام تنص على أن يكون الظرف الطارئ من عمل جهة إدارية أخرى غير الجهة الإدارية المتعاقدة، فإن ثمة أحكامًا أخرى تسوي صراحة في مجال تطبيق نظرية الظروف الطارئة بين الأعمال العامة الصادرة عن الجهة الإدارية المتعاقدة وبين الأعمال الصادرة عن جهة إدارية أخرى، من ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٢٢٣، لسنة ٢٧ قضائية، بتاريخ ١٩٨٤/١٢/١٨؛ حيث ذهبت إلى أنه: «مقتضى نظرية الظروف الطارئة أن يطرأ خلال مدة تنفيذ العقد

ثالثا: الآثار القانونية لنظرية الظروف الطارئة:

إن توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة، لا يعني توقف المتعاقد عن تنفيذ التزاماته العقدية بحجة أن التنفيذ أصبح مرهقًا، بل يجب عليه الاستمرار في تنفيذ العقد حتى لا يتعطل سير المرفق العام، ولكن في الوقت ذاته فإن على جهة الإدارة أن تعاون المتعاقد في تنفيذ العقد حتى تقيله من عثرته، وأن تشاركه جزءًا من الخسارة التي لحقت به.

وعليه، فإن ثمة أثرين يترتبان على نظرية الظروف الطارئة، نوجزهما في الآتي.

الأثر الأول: التزام المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ العقد:

يلتزم المتعاقد الذي أصيب بخسارة فادحة أدت إلى قلب اقتصاديات العقد واختلال توازنه المالي نتيجة للظرف الطارئ غير المتوقع والخارج عن المألوف، بالاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية؛ ذاك أن الظرف الطارئ يجعل تنفيذ الالتزام مرهقًا وليس مستحيلًا، وطالما كان التنفيذ ممكنًا – حتى لو كان مرهقًا – فإن المتعاقد لا يمكن أن يتحلل من التزاماته، فإذا ما توقف المتعاقد عن تنفيذ التزاماته، فإن ذلك يُشكِّل خطأ عقديًّا يُمكِّن الإدارة من توقيع الجزاء المناسب عليه؛ ومن ثم فلا مفر من استمرار المتعاقد في تنفيذ العقد، وليس أمامه سوى مطالبة الإدارة بمشاركته في الخسارة التي لحقته.

وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: «ليس مؤدى تطبيق هذه النظرية، بعد توافر شروطها، أن يمتنع المتعاقد فورًا عن تنفيذ التزاماته الواردة بالعقد، بل يجب على المتعاقد أن يدعو الإدارة المتعاقدة معه لمشاركته

الإداري حوادث أو ظروف طبيعية كانت أو اقتصادية، سواء من عمل الجهة الإدارية المتعاقدة أو من غيرها». وفي حكمها في الطعن رقم ٩٢٢، لسنة ٢٦ قضائية، بتاريخ ١٩٨٢/١١/٢٠ذهبت إلى أن: «تطبيق نظرية الظروف الطارئة في مجال العقود الإدارية وروابط القانون العام، أمر رهين بأن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية أو اقتصادية أو سياسية، ولو كانت من عمل جهة إدارية غير الجهة الإدارية المتعاقدة»، واستعمال المحكمة الإدارية العليا عبارة «ولو كانت من عمل جهة إدارية غير الجهة الإدارية المتعاقدة، دليل – في رأينا – على تسويتها بين الإدارة المتعاقدة وغير المتعاقدة في هذا الخصوص.

في تحمل نصيب من الخسارة التي حاقت به نتيجة تنفيذ العقد في ظل الظروف الطارئة، فإذا رفضت جهة الإدارة يلجأ المتعاقد إلى القضاء» (١).

كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ تعتبر ظرفًا طارئًا، وليست من قبيل القوة القاهرة التي تعفي المتعاقد من الاستمرار في تنفيذ التزاماته؛ ومن ثم لا يوجد مسوِّغ لفسخ العقد، فقد أوضحت أن هذه الثورة «تشكل نموذجًا لنظرية الظروف الطارئة؛ إذ تتوافر بشأنها شروط تطبيق تلك النظرية التي استقر عليها قضاء هذه المحكمة في ضوء حكم المادة (٢/١٤٧) من القانون المدني... مما يوجب رد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول من خلال تشارك طرفي العقد في تحمل الخسائر الناشئة عنه، دون أن يمتد ذلك إلى تعديل الالتزامات التعاقدية، وعليه فلا يوجد مسوِّغ قانوني لفسخ التعاقد بين طرفي النزاع لانتفاء السبب الأجنبي كالقوة القاهرة أو الحادث الفجائي أو خطأ الدائن أو فعل الغير، الذي يترتب عليه انقضاء الالتزام لاستحالة تنفيذه؛ حيث إن الظروف الطارئة التي حدثت جعلت من تنفيذ الالتزام مرهقًا فقط» (٢).

والتزام المتعاقد بالاستمرار في تنفيذ التزاماته التعاقدية أمر منطقي؛ حيث إن تقدير توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة أمر يستقل به قاضي العقد، وبالتالي لا يحق للمتعاقد مع جهة الإدارة الامتناع عن تنفيذ العقد بحجة أن الظروف الاستثنائية التي وقعت تستدعي تطبيق نظرية الظروف الطارئة، فقد ينتهي القاضي إلى رفض التعويض لعدم توافر شروط تطبيق النظرية (٣).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٨٠١٨، لسنة ٦٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٧/٥. وهو الأمر ذاته الذي قررته المحكمة في الطعن رقم ٢٥٤١، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ١٩٨٥/١١/٣٠، وكذلك في الطعن رقم ٢٢٩٥٥، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١/٢٦.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٧١٤٤، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٥/١٩.

(٣) يراجع في هذا المعنى:

الأثر الثاني: حق المتعاقد في الحصول على التعويض:

إذا توافرت شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة، ولم يتوقف المتعاقد عن تنفيذ التزاماته رغم الخسارة الكبيرة التي يتكبدها جرَّاء الظرف الطارئ، فإن ذلك يقتضي من جهة الإدارة مد يد العون له كي تقيله من عثرته ويتخطى كبوته، ذلك من أجل الحفاظ على دوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد، حتى لا يتوقف عن تقديم خدماته للجمهور.

وتعويض المتعاقد مع الإدارة تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة ليس تعويضًا كاملًا كما في حالة نظرية عمل الأمير ونظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، وإنما تعويض جزئي يقدِّره القاضي الإداري في كل حالة على حدة، فهو بمثابة مساهمة من الإدارة مع المتعاقد معها، حتى يتخطى الظرف الطارئ غير المتوقع الذي وقع فيه المتعاقد واعترض تنفيذ العقد.

ولذلك فإن الظرف الطارئ يقع في مرحلة وسطى بين الظروف العادية التي يستطيع المتعاقد فيها أن يوفِّي بالتزاماته التعاقدية دون مشقة، وبين حالة القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ العقد مستحيلًا، وتؤدي إلى تحرير المتعاقد من التزاماته.

بيد أن سلطة القاضي الإداري في مواجهة الظروف الطارئة تختلف عن سلطة القاضي المدني؛ حيث يجوز لهذا الأخير أن يعدِّل في نصوص العقد وينقص من التزامات الطرف الذي أصابه الضرر أو يزيد من التزامات الطرف الآخر، في حين أن سلطة القاضي الإداري تنحصر في الحكم بالتعويض دون التعديل في نصوص العقد [١].

ولما كانت نظرية الظروف الطارئة تقوم على مبدأ معاونة الإدارة

- Laubadere (DE. A.), Conclus Sous, C.E., 2 Juillet,1982. Société routière colas. Marches Publics. Octobre - Novembre,1983. P. 53.

(١) يراجع: د. ثروت بدوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص٥٩٥.

للمتعاقد، فإنه يتعين توزيع أعباء الخسارة الناتجة عن الظرف الطارئ بين الإدارة والمتعاقد، فالمتعاقد لا يحصل على تعويض كامل وإنما يحصل فقط على ما يمكنه من الخروج من أزمته؛ ولذلك يجب على القاضي أن يراعي عدة اعتبارات عند تحديد النسبة المئوية التي تتحملها الإدارة، فيراعي مثلًا سلوك المتعاقد مع الإدارة ومدى المجهودات التي بذلها لمواجهة الظرف الطارئ، كما يراعي مدى تعاون الإدارة مع المتعاقد من أجل تخطي أزمته [١].

وتطبيقًا لما سبق فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه متى توافرت شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة مجتمعة، «التزمت الجهة الإدارية المتعاقدة بمشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيب من خسائره خلال فترة الظرف الطارئ، وذلك ضمانًا لتنفيذ العقد الإداري واستمرار سير المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره، ويقتصر الأمر على الحكم بالتعويض المناسب، دون أن يكون له تعديل الالتزامات العقدية، على أن هذا التعويض لا يشمل الخسارة كلها، ولا يغطي إلا جزءًا من الأضرار التي تصيب المتعاقد، وليس له أن يطالب بالتعويض بدعوى أن أرباحه قد نقصت أو لفوات كسب ضاع، كما يجب أن تكون الخسارة واضحة مميزة» [٢].

المطلب الثالث

أساس إعادة التوازن المالي للعقد في حالة الظروف الطارئة

إن القاعدة العامة في تنفيذ العقود الإدارية هي مرونة التزامات المتعاقد مع الإدارة وتحرُّكها إما بالزيادة أو النقصان، بيد أن هذه القاعدة إن اقتصرت على التزامات المتعاقد فقط أصبح العقد غُرْمًا له، مشكِّلًا عبئًا عليه وغبنًا في حقوقه؛ لذا كان لابد أن تشمل هذه القاعدة حقوق المتعاقد إلى جانب التزاماته، ويترتب على ذلك أنه إذا زادت التزامات المتعاقد مع الإدارة زادت حقوقه

(١) يراجع: د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠٦.
(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٠٦٣٨٩، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٢.

أيضًا، وتلك هي فكرة التوازن المالي في العقود الإدارية.

وهذه الفكرة منطقية جدًّا، فإذا كان اتصال العقد الإداري بنشاط مرفق عام هو الذي يبرر للإدارة أن تغيِّر في التزامات المتعاقد معها، فإن ذلك أيضًا هو الذي يبرر ضرورة وجود التوازن المالي بين التزامات المتعاقد وحقوقه حتى يتمكن من الاستمرار في تنفيذ العقد (١).

فالأثر المترتب على ديناميكية وحركية العقد الإداري وإمكانية تعديل التزامات المتعاقد بإرادة الإدارة المنفردة، هو إمكان تعرُّض المتعاقد لزيادة أعبائه والتزاماته دون ثمة خطأ ينسب إليه، وهذا أمر قد يؤثِّر على المصلحة العامة إذا عجز المتعاقد عن الوفاء بالتزاماته الجديدة، أو إذا تحوَّلت إلى التزامات مرهقة أو شديدة الإرهاق من الناحية المادية (٢).

هنا يجب التدخل وإعادة التوازن المالي للعقد للإداري من خلال تعويض المتعاقد مع الإدارة، مع الأخذ في الاعتبار أن فكرة التوازن المالي للعقود الإدارية لا تطبق في حالة استحقاق المتعاقد مع الإدارة التعويض إذا كان ثمة خطأ منسوب إليها، وإنما مجال إعمالها هي حالات التعويض التي يستحقها المتعاقد، دون خطأ منسوب إلى الإدارة.

وفيما يأتي نبيِّن الأساس القانوني لإعادة التوزان المالي للعقد الإداري في حالة وجود ظرف طارئ كتحرير سعر الصرف، كما نوضح أن إعادة التوازن المالي للعقود بصفة عامة، تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة تجد أساسها في الفقه الإسلامي.

أولا: أساس التوازن المالي للعقد تطبيقا لنظرية الظروف الطارئة في الفقه الإسلامي:

لقد أخذ الفقه الإسلامي بنظرية الظروف الطارئة، وذلك بإقراره نظرية

(١) يراجع: د. جابر نصار، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠٤.
(٢) يراجع: د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٩٢.

الضرورة؛ حيث تُعدُّ الظروف الطارئة تطبيقًا من تطبيقات نظرية الضرورة، ولقد استنبط الفقهاء المسلمون من كتاب الله عز وجل وأحاديث نبيه صلى الله عليه وسلم، الأدلة التي توجب رفع الضرر الذي يقع فيه أحد المتعاقدين، ويكون ناتجًا عن تغيُّر الظروف التي تم إبرام العقد فيها.

وتلك الأدلة التي استندوا إليها، بمثابة قواعد عامة تصلح لكل زمان ومكان، وأساس للأخذ بنظرية الظروف الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد في ظل الأزمات الاقتصادية، والتي من بينها الارتفاع الباهظ في الأسعار في ظل تحرير سعر الصرف.

ويمكن إجمال هذه الأدلة فيما يأتي:

(١) إن في عدم إعادة التوازن المالي للعقد نتيجة الظروف الطارئة التي حلَّت بالعقد، إرهاقًا وحرجًا للمتعاقد، والله سبحانه وتعالى لا يرضى لعباده الحرج؛ حيث قال تعالى في كتابه الحكيم: «وما جعل عليكم في الدين من حرج» [١]، وقوله تعالى: «يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر» [٢]، وقال أيضًا: «لا يكلف الله نفسًا إلا وسعها» [٣].

(٢) إن تطبيق نظرية الظروف الطارئة يُعدُّ وسيلة من وسائل إقامة العدل، الذي هو من أهم مقاصد الشريعة الإسلامية في باب المعاملات، وقد قال تعالى: «إن الله يأمر بالعدل والإحسان» [٤]، ولم يحصر الله عز وجل طرق العدل في طريقة دون غيرها، ولكن أينما يكون العدل فثم شرع الله ودينه.

(٣) بالإضافة إلى ذلك، فإن في تطبيق نظرية الظروف الطارئة تحقيقًا للتراضي الذي جعله الله عز وجل قيدًا لإباحة التجارة بين المؤمنين، وذلك لقوله عز وجل: «يا أيها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل إلا أن

(١) سورة الحج، الآية (٧٨).
(٢) سورة البقرة، الآية (١٨٥).
(٣) سورة البقرة، الآية (٢٨٦).
(٤) سورة النحل، الآية (٩٠).

تكون تجارة عن تراضٍ منكم» [١]، وفي اختلال التوازن بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع جهة الإدارة، وبين المزايا التي ينتفع بها، تفويت للرضا الذي هو شرط لإباحة التجارة.

(٤) ضرورة رفع الضرر عن المضرور، وذلك بتعويض المتعاقد عن الضرر الذي حاق به لسبب لا دخل لإرادته فيه، وذلك تطبيقًا لعموم قوله صلى الله عليه وسلم: «لا ضرر ولا ضرار»، والذي استُمِدت منه القاعدة الفقهية التي تقرر أن: «الضرر يزال» [٢].

ونص هذه القاعدة ينفي الضرر، فيوجب منعه وتحريمه مطلقًا، ويشمل ذلك الضرر العام والضرر الخاص، ويشمل أيضًا دفع الضرر قبل وقوعه بكل طرق الوقاية الممكنة، كما يشمل رفعه بعد وقوعه بما يمكن من التدابير التي تزيل آثاره وتمنع تكراره، فإذا أدت الظروف الطارئة إلى إرهاق المدين وسببت له ضررًا يُعْجِزه عن المضي في تنفيذ العقد بالكيفية التي اتُّفق عليها، فإنه يجب إزالة هذا الضرر وإعادة الأمور إلى نصابها السليم والعادل [٣].

ثانيًا: الأساس القانوني لإعادة التوازن المالي للعقد تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة:

لقد اختلف الرأي حول الأساس القانوني لحق المتعاقد في الحصول على تعويض من أجل إعادة التوازن المالي للعقد الإداري تطبيقًا لنظرية الظروف

---

(١) سورة النساء، الآية (٢٩).

(٢) ثمة قاعدة فقهية أخرى تُعتبر تطبيقًا لمبدأ امتناع الضرر في الشريعة الإسلامية، وهي قاعدة: المشقة تجلب التيسير. في تفصيل مبدأ امتناع الضرر باعتباره من أسس نظرية الظروف الطارئة في الشريعة الإسلامية، يراجع: عبدالجليل حمداني، التوازن المالي في العقد الإداري في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، ٢٠٠٩، ص٦٣ وما بعدها.

(٣) يراجع في تفصيل هذا الموضوع: د. محمد أبو بكر عبد المقصود، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الأزمة المالية العالمية، مرجع سابق، ص٤٨٨ وما بعدها. وكذلك: د. رأفت محمد حماد، نظرية الظروف الطارئة في ضوء أحكام الفقه الإسلامي، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد (٢٢)، العدد (٢)، ٢٠٠٦، ص١٠٦٥ وما بعدها. وكذلك: على عبدالرحمن الرشيدي - أحمد راشد المحيلبي، نظرية الظروف الطارئة (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني الكويتي)، مجلة الفرائد في البحوث الإسلامية والعربية، كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنين بالقاهرة، المجلد (٤٢)، ٢٠٢٢، ص٦٩٠ وما بعدها.

الطارئة، وذلك على التفصيل الآتي:

(١) النية المشتركة لطرفي التعاقد:

ذهب جانب من الفقه إلى تأسيس التعويض عن تطبيق الظروف الطارئة على الإرادة المشتركة للمتعاقدين، فالتعويض عن الظروف الطارئة إنما يستند إلى ما انصرفت إليه نية الطرفين ضمناً أثناء العقد؛ حيث إن العقود يجب أن تنفذ بحسن نية، ووفقًا للنية التي قصدها الأطراف لحظة إبرام العقد.

وهذه الفكرة منتقدة، ولا تصلح – في رأينا – أساسًا للتعويض، وذلك لعدة أسباب:

(أ) إن البحث عن النية المشتركة للمتعاقدين أمر دقيق ويصعب على القاضي تبينه في كثير من الأحيان، وربما تطلَّب البحث عن تلك النية ضرورة العودة إلى تاريخ إبرام العقد، في الوقت الذي يكون قد مر فيه على إبرامه مدة زمنية طويلة.

(ب) من الممكن أن تكون الإرادة المشتركة لطرفي العقد قد انصرفت إلى استبعاد تطبيق النظرية بشكل صريح أو ضمني، وعلى الرغم من ذلك يتم تطبيق النظرية لتعلُّق أحكامها بالنظام العام [١].

(ج) إن القول بوجود إرادة مشتركة أو ضمنية للمتعاقدين ترمي إلى تعديل شروط العقد في حالة الظروف الطارئة، قول لا يستقيم مع المنطق، فقد يكون هذا التعديل في مصلحة أحد الطرفين دون الطرف الآخر [٢].

(٢) مبدأ التوازن المالي للعقد:

ذهب جانب آخر من الفقه إلى القول بأن حق المتعاقد في التعويض استنادًا لنظرية الظروف الطارئة يرجع إلى تطبيق مبدأ التوازن المالي للعقد

---

(١) يراجع في هذا الاتجاه: د. محمد أبو بكر عبد المقصود، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الأزمة المالية العالمية، مرجع سابق، ص٥١٨.

(٢) يراجع في هذا الاتجاه: د. منصور إبراهيم العتوم، أثر الظروف الطارئة على إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، المجلة ٢٣، العدد (٤)، ٢٠٠٨، ص١٦.

(١)، أي أنه إذا حدث ظرف طارئ غير متوقع أدى إلى قلب التوازن المالي للعقد، فإنه يحق للمتعاقد الحصول على التعويض من أجل تحقيق التوازن المالي للعقد؛ ومن ثم بدت هذه الفكرة على أنها مسألة توازن حسابي فقط.

ومن جانبنا نرى أن هذا الرأي منتقد كسابقه، وذلك لما يأتي:

(أ) إن الأخذ بهذا الرأي مؤداه أن تعوِّض الإدارة المتعاقد معها تعويضًا كاملًا – غير منقوص – عن كل الأضرار التي تسببها الظروف الطارئة، في حين أن التعويض الذي يستحقه المتعاقد مع الإدارة في حالة الظروف الطارئة لا يخرج عن كونه إعانة، تهدف إلى إقالة المتعاقد من عثرته ومشاركته في جزء من خسارته (٢).

وفي معْرِض التمييز بين نظرية الظروف الطارئة ونظرية التوازن المالي، أوضحت المحكمة الإدارية العليا أن: «التعويض طبقًا لنظرية التوازن المالي للعقد يكون كاملًا عن جميع الأضرار التي تصيب المتعاقد، أما في حالة الظروف الطارئة فإنه يكون مقصورًا على معاونته والمساهمة معه في مقدار الضرر» (٣).

(ب) إن المقصود بإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في حالة الظروف الطارئة ليس التوازن الحسابي، وإنما التوازن العادل الشريف، الذي يرد الانقلاب في اقتصاديات العقد إلى الحدود المعقولة التي تمكن المتعاقد من الاستمرار في تنفيذه (٤).

(ج) إن فكرة التوازن المالي تعني أن التعويض يجد أساسه هنا في

---

(١) في هذا الخصوص يفرق البعض بين مفهوم التوازن الاقتصادي للعقد وبين التوازن المالي؛ حيث إن التوازن الاقتصادي فكرة عامة تنطبق على جميع العقود المدنية والإدارية والتجارية، أما التوازن المالي فلا ينطبق إلا على العقود الإدارية، فهو يعطي للمتعاقد الحق في المطالبة بتعويض كامل عن الأعباء المالية التي يتحملها نتيجة تعديل الإدارة للعقد. (يراجع في عرض هذا الرأي: د. علاء الدين أبو عقيل، الأساس القانوني لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري (تحرير سعر الصرف نموذجًا)، مرجع سابق، هامش ص١٥٠).

(٢) يراجع: د. جابر نصار، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٣٧.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٥٨٣، لسنة ٤٥ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٢.

(٤) يراجع: د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٠٥.

مصلحة المتعاقد فقط، والحقيقة أن مد يد العون للمتعاقد من قبل الإدارة – في هذه الحالة – يستهدف الاستمرار في تقديم الخدمة المرفقية حتى لا يُضار جمهور المنتفعين من توقف هذه الخدمة.

(د) إن فكرة التوازن المالي تؤدي إلى تعويض المتعاقد مع الإدارة، سواء أكان الاختلال في اقتصاديات العقد جسيمًا أم يسيرًا، في حين أن التعويض على أساس نظرية الظروف الطارئة يجب أن يرتبط بحدوث انقلاب – غير متوقع – في اقتصاديات العقد، وأن يترتب على ذلك قيام عبء جديد لا تقتضيه شروط العقد، وإنما ينشأ خارج حدود هذا العقد، بحيث يصبح الاستمرار في تنفيذ العقد مرهقًا، يهدد المتعاقد مع الإدارة بخسارة فادحة [١].

(٣) مبدأ العدالة المجردة:

يذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بأن التعويض في حالة الظروف الطارئة يرتكن إلى مبدأ العدالة المجردة، ذلك المبدأ الذي يناهضه أن تترك جهة الإدارة المتعاقد معها يجابه آثار الظرف الطارئ وحده، رغم ما أحدثه هذا الظرف من إخلال جسيم أدى إلى قلب اقتصاديات العقد، ورغم كونه خارجًا عن إرادته ولم يكن يتوقعه ولا يملك له دفعًا.

وفي حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣٠، أكدت محكمة القضاء الإداري على هذا المبدأ باعتباره أساسًا لكافة نظريات التوازن المالي للعقد؛ حيث ذهبت إلى أنه: «وأيًّا كانت الأسانيد التي قامت عليها هذه النظريات والقواعد واختلاف الرأي من مبرراتها، فإنه ما لا شبهة فيه أنها ترتد في الحقيقة إلى أصل واحد، وهو العدالة المجردة التي هي قوام القانون الإداري» [٢].

---

(١) يراجع في عرض هذا الرأي: د. منصور إبراهيم العتوم، أثر الظروف الطارئة على إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، مرجع سابق، ص١٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٩٨٢، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣٠. وقد رددت المحكمة الإدارية العليا هذا المبدأ في العديد من أحكامها، يراجع في ذلك حكمها في الطعن رقم ١٥٩٠، لسنة ٥٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٢/١/١٥،

وفي رأينا، أن هذا المبدأ يصلح أساسًا ومدخلًا لتبرير كافة نظريات القانون الإداري، بل وغيرها من النظريات في فروع القانون الأخرى، باعتباره مبدأ قانونيًّا عامًّا، ولذلك فهو وحده غير كافٍ وإنما يجب أن يكون هناك أساس خاص يبرر التعويض في حالة الظروف الطارئة يتساند مع هذا المبدأ العام.

(٤) مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد:

يذهب الرأي الراجح – فقهًا وقضاء – إلى تأسيس التعويض عن تطبيق نظرية الظروف الطارئة على مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فالطبيعة الذاتية للعقود الإدارية من حيث اتصالها بنشاط مرفق عام توجب سعي أطراف العقد إلى الحفاظ على الرابطة العقدية حتى انتهائها، كي لا يتأثر المرفق إذا انقطعت قبل تحقيق أهدافها، ولذلك فإن على جهة الإدارة مساندة المتعاقد معها من أجل التغلب على الظرف الطارئ الذي لحق به.

وقد استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على أنه إذا «توافرت في الظروف المحيطة بتنفيذ العقد الإداري شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة، التزمت الجهة الإدارية المتعاقدة بمشاركة المتعاقد معها في نصيب من الخسائر التي نزلت به طوال فترة قيام الظروف الطارئة، وذلك حتى يتحقق تنفيذ العقد الإداري ويستمر سير المرافق العامة التي يخدمها العقد الإداري تحقيقًا للصالح العام» [١].

كما قضت محكمة القضاء الإداري بأن «مقتضى تطبيق أحكام نظرية الظروف الطارئة، هو إلزام جهة الإدارة بمشاركة المتعاقد معها في هذه الخسائر، ضماناً لتنفيذ العقد الإداري تنفيذاً سليمًا» [٢].

وكذلك حكمها في الطعن رقم ٢٦٩٣٥، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٣.

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٩٢٢، لسنة ٢٦ قضائية، بتاريخ ١٩٨٢/١١/٢٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٢٠٨١، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٢٦.

(٥) مبدأ التوقع المشروع:

يذهب البعض إلى أن فكرة التوقع المشروع تصلح أساسًا طبيعيًّا ومنطقيًّا لتعويض المتعاقد مع الإدارة [١]، حال اختلال اقتصاديات العقد نتيجة الظروف الطارئة؛ ذلك أن المتعاقد مع الإدارة ما أقدم على التعاقد معها من الأساس، إلا وتحدوه توقعات مشروعة تتمثل في تحقيق بعض الأرباح والمكاسب من وراء تنفيذ تعاقده مع الجهة الإدارية، خاصة أنه يضع في حسبانه أنها تعاقدات آمنة، بمعنى أن جهة الإدارة حتمًا ستوفي بالتزاماتها المادية المنصوص عليها بالعقد دون مماطلة أو تنصُّل، ذلك فضلًا عن كونها الطرف الأكثر ملاءة وقدرة من الناحية المادية مما يكون دافعًا على التعاقد معها.

يضاف إلى ذلك، أن التوقعات المشروعة التي استهدفها المتعاقد من وراء تعاقده، الأصل أنها مؤسسة على حسابات دقيقة، ودراسات جدوى مستندة إلى الظروف الاقتصادية والسياسية المحيطة بهذا التعاقد، فإن حدث وطرأت ظروف لم يكن في وسع المتعاقد توقعها، فأخلت باقتصاديات العقد وتوازنه، أتى هنا دور فكرة إعادة التوازن المالي للعقد، حماية لتلك التوقعات المشروعة التي دفعته إلى التعاقد ابتداءً [٢].

ولقد ذهب قسم الفتوى بمجلس الدولة إلى أن: «اعتبارات المصلحة العامة التي تعلو على الصوالح الخاصة في العقود الإدارية، وتمنح الإدارة المتعاقدة العديد من الامتيازات والمزايا التي لا تتوافر للمتعاقد معها من أشخاص القانون الخاص، تلك الاعتبارات توجب على الإدارة المتعاقدة –

(١) يُعرِّف البعض مبدأ التوقعات المشروعة بأنه: «عدم مفاجأة الأفراد بتصرفات مباغتة تصدرها السلطات العامة، على نحو لم يتوقعه الأفراد ومن شأنها زعزعة الطمأنينة أو العصف بها»، ويعتبر هذا المبدأ هو الوجه الذاتي والملموس لمبدأ الأمن القانوني. (يراجع: د. رفعت عيد سيد، مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، ٢٠١١، ص١٠٩).

(٢) يتبنى هذا الرأي: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، الظروف الاقتصادية الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ضوء فكرة التوقع المشروع (معالجة المشرع المصري لآثار سعر الصرف نموذجًا)، مرجع سابق، ص١٠٥ وما بعدها.

قبل غيرها – الوفاء بالتزاماتها التعاقدية على النحو المتفق عليه، وبما يفي بمتطلبات المرفق العام ويعزز الثقة في التعاقد مع الإدارة مستقبلًا، ذلك أن الإدارة في تنفيذ التزاماتها العقدية ليست طليقة من كل قيد، وإنما هي مقيدة باستهداف المصلحة العامة ومراعاة المحافظة على التوازن المالي للعقد الإداري، من خلال وضع المتعاقد معها في أفضل الظروف التي تعينه على تنفيذ التزاماته العقدية على النحو الأمثل، وتذليل ما قد يقف في مواجهة ذلك من عقبات، بما يعود بالنفع على إشباع احتياجات المرافق العامة ويضمن سيرها بانتظام متصل واضطراد غير منفصل» (١).

ونرى من جانبنا أن هذا المبدأ يُعدُّ أساسًا قويًّا للتعويض، خاصة في حالة تحرير سعر الصرف باعتباره من الظروف الاقتصادية الطارئة؛ حيث إن مبدأ التوقعات المشروعة يعني ألا تُصْدِر الدولة تشريعاتها أو قراراتها بصورة مباغتة وفجائية تعْصِف بتوقعات الأفراد؛ ولذلك لما كانت قرارات الحكومة المتلاحقة بشأن «تعويم الجنيه»، تناهض مبدأ التوقعات المشروعة للمتعاقدين مع الإدارة، قام المشرع بإصدار قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وكذلك القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ المعدّل له، احترامًا للتوقعات المشروعة للمتعاقدين مع الإدارة، وأوجب تعويضهم عما لحقهم من جرَّاء القرارات الاقتصادية التي تخلُّ بتوازن العقد، والتي كان على رأسها قرار تحرير سعر الصرف.

(٦) رأينا الخاص:

من جانبنا، يمكننا القول بأن إعادة التوازن المالي للعقد الإداري تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة، إنما يرتكن إلى ثلاثة أسس مجتمعة، وهي:

الأساس الأول: مبدأ العدالة المجردة، وهذا الأساس يعتبر أساسًا عامًّا

(١) فتوى اللجنة الثالثة بقسم الفتوى، الملف رقم ٦٤/٢٣٢، ص٣١٥، بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢١.

للتعويض، ويبرر بوضوح تعويض المتعاقد دون ثمة خطأ من الإدارة، كما يبرر التعويض في حالة انتهاء العقد بفسخه لاستحالة إعادة التوازن المالي.

الأساس الثاني: مبدأ دوام سير المرفق العام، وهذا يحقق للإدارة غايتها، المتمثلة في إشباع حاجات المواطنين بالخدمة محل التعاقد دون أن يتعطَّل المرفق.

الأساس الثالث: مبدأ التوقع المشروع، وهذا يحقق تطلُّعات المتعاقد مع الإدارة وتوقعاته، ويعزز ثقته في التعاقد معها مستقبلًا.

المبحث الثاني
اتجاهات القضاء الإداري
بشأن مدى اعتبار تحرير سعر الصرف ظرفا طارئا

لقد أُتيح للقضاء الإداري في قضايا عديدة عُرضت في ساحاته، أن يكشف عن موقفه بشأن تقلُّبات الأسعار في أثناء تنفيذ العقد الإداري، نتيجة لتحرير سعر الصرف، ومدى اعتبار ذلك من قبيل الظروف الاقتصادية الطارئة التي تُلزم الجهة الإدارية المتعاقدة بتعويض المتعاقد معها، ومشاركته في جزء من خسارته من عدمه.

وفي الواقع، فإننا برصد العدد الأكبر من الأحكام والفتاوى الصادرة في هذا الشأن، تبيَّن لنا أن الاتجاه الغالب للقضاء الإداري يعتنق مبدأ أن تحرير سعر صرف العملة يُعدُّ ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، يقتضي من طرفي التعاقد التساند والمشاركة للتغلُّب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات (١).

بيد أن ثمة اتجاهًا آخر لا يُلزم الجهة الإدارية المتعاقدة بالتعويض في حالة تحرير سعر الصرف، ما لم يوجد نص في العقد يقرر ذلك، ولكن يجب التنويه إلى أنه في كثير من الحالات التي رفض فيها القضاء الإداري الحكم بتعويض المتعاقد لتحرير سعر الصرف، كان سببه هو عدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة مجتمعة، وأن تحرير سعر الجنيه لم يؤدِّ إلى زيادة غير مألوفة ينتج عنها اختلال التوازن المالي للعقد.

ولا يُظنُّ أنه بصدور قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته، فإن دور القضاء الإداري قد تقلَّص تمامًا في هذا الخصوص، بل نرى عكس ذلك؛ إذ إن دوره الأكبر سيظهر عند نظر المنازعات التي منحت

(١) لمزيد من التفصيل في الاتجاه القضائي المؤيد لاعتبار تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، راجع: د. السيد رمضان عشماوي، دور القضاء الإداري في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر الصرف، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الخامسة والستون، ٢٠٢٣، ص ٦٠٥ وما بعدها.

فيها الإدارة للمتعاقد تعويضًا غير عادل وأقل مما يستحقه، أو عندما ترفض الإدارة منح المتعاقد تعويضًا من الأساس.

وعلى أية حال، فإننا في سبيل بيان موقف القضاء الإداري واتجاهاته بشأن مدى اعتبار تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، يتعين علينا أن نقسِّم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: موقف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

المطلب الثاني: موقف المحكمة الإدارية العليا.

المطلب الثالث: موقف محكمة القضاء الإداري.

المطلب الأول
موقف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع

باستقراء إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بخصوص مدى اعتبار تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة، يتبين أن ثمة اتجاهين للجمعية العمومية في هذا الصدد، اتجاه يعتبر أن تحرير سعر صرف الجنيه يُعدُّ ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا يوجب تعويض المتعاقد مع الإدارة، واتجاه آخر لا يعتبره كذلك تطبيقًا لقاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، بما يعني أنه ليس للمتعاقد مع الإدارة حق في طلب زيادة الأسعار في حالة تحرير سعر الصرف، وفيما يأتي نعرض لهذين الاتجاهين.

أولا: الاتجاه المؤيد لاعتبار تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة:

في الفتوى رقم ٣٦٠ لسنة ١٩٥٤ المشار إليها في مواضع سابقة، أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع باعتبار خفض قيمة العملة من قبيل الظروف الطارئة التي تؤثِّر على التوازن المالي للعقد وتوجب مشاركة الإدارة للمتعاقد معها في خسارته، وأوضحت هذه الفتوى أن المتعاقد يستحق

التعويض حتى إن كان يتوقع قيام الحكومة بخفض قيمة العملة؛ ذاك أنه لا يمكنه أن يتوقع المدى الذي سيصل إليه هذا التخفيض.

فقد أفتت في هذا الصدد بأن: «قرار مجلس الوزراء الصادر بتخفيض قيمة الجنيه المصري بالنسبة إلى الدولار حادثًا استثنائيًّا عامًّا في حكم المادة ٢/١٤٧ من القانون المدني؛ إذ لم يكن في وسع المتعاقدين توقعه حين إبرام العقد، ومع التسليم الجدلي بأنه كان مفروضًا على المتعهد أن يتوقع التجاء الحكومة إلى خفض قيمة العملة المصرية، فإن مدى هذا التخفيض لم يكن من المستطاع التكهُّن به؛ ومن ثم فإنه يحتمل أن تكون نتائج هذا الإجراء ومدى تأثيره في التوازن المالي للعقد قد جاوزت ما كان مفروضًا أن يتوقعه المتعهد حين العقد، وفي الحالتين إن كانت خسارة المتعهد من هذا الإجراء قد جعلت تنفيذ التزامه أمرًا مرهقًا مهددًا له بخسارة فادحة، كان على الطرف الآخر أن يشاركه في تلك الخسائر بالقدر الذي يحدُّ منها ويردُّها إلى الحد المعقول، بمعنى أن الخسارة المتوقعة يتحملها المتعهد، أما الخسارة غير المتوقعة فيشاركه فيها الطرف الآخر بالقدر الذي يخفف فداحتها» [(١)].

كما أنه حينما طُلِب منها الرأي حول مدى أحقية المتعاقد مع الإدارة في الحصول على مدة إضافية لتنفيذ العقد بسبب تعويم الجنيه المصري أمام العملات الأخرى في عام ٢٠٠٣، ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أحقية المتعاقد في ذلك، وأكدت على أن تحرير سعر الصرف يعتبر سببًا خارجًا عن إرادة المتعاقدين مع الإدارة، ويؤدي إلى تعثُّرهم في التنفيذ ماليًّا وزمنيًّا.

وقد فصَّلت الجمعية العمومية القول في هذه المسألة على النحو الآتي:

«في البداية ننوه بأن المقصود بتحرير (تعويم) الجنيه المصري، هو ترك سعر الجنيه مقابل العملات الأجنبية مثل الدولار الأمريكي يتحدد طبقًا

(١) فتوى قسم الرأي، رقم ٣٦٠، بتاريخ ١٩٥٤/٧/١٧.

لقوى العرض والطلب دون تدخل من البنك المركزي أو أية جهة حكومية أخرى، وبناء على ذلك يرتفع سعر الدولار مقابل الجنيه المصري عند نقص المعروض من الدولار والعكس صحيح، فينخفض سعر الدولار مقابل الجنيه عند زيادة المعروض من الدولار، وقد أجمع خبراء الاقتصاد على أنه يترتب على تحرير الجنيه المصري ارتفاع سعر الدولار من ناحية وصعوبة في الحصول عليه من ناحية أخرى.

ومن حيث إن تحرير سعر صرف الجنيه المصري قد ترتب عليه زيادة كبيرة في أسعار الخدمات والموارد المستخدمة في تنفيذ العقود الإدارية، بما أعْجز المتعاقدين مع الجهات الإدارية عن أداء التزاماتهم التعاقدية في المواعيد المتفق عليها؛ إذ إنه ألحق بهم خسائر جسيمة تعدَّت حد المألوف من الخسائر، وقد حالت دون مواصلة تنفيذ الأعمال المتفق على مواعيدها، في ظل ظروف اقتصادية اختلفت تمامًا بعد ذلك التحرير – عما كان عليه الأمر عند التعاقد – وهو بذلك يعد بحق أمرًا وسببًا خارجًا عن إرادتهما، كان من شأنه أن أدى إلى تقاعسهما إجباريًّا عن التنفيذ خلال المواعيد المتفق عليها.

وما يؤكد وجه النظر من اعتبار تحرير سعر الصرف سببًا خارجًا عن إرادة الشركة المنفذة للعملية، أدى إلى تعثُّرهم في التنفيذ ماليًّا وزمنيًّا؛ فقد تدخَّلت الدولة بما لها من سلطان لمد يد العون للمتعاقدين معها لمساعدتهم على مواصلة تنفيذ الأعمال المختلفة في كافة الجهات والوزارات، من أجل الحفاظ على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فقد أصدر السيد رئيس مجلس الوزراء القرارين رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣م، ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤م بتشكيل لجان في كل وزارة وجهة إسناد؛ لمراجعة وتحديد حجم الأعمال التي كان مُتَعاقد عليها قبل تاريخ تحرير سعر الصرف...

ومن حيث إنه عن طلب مدة تنفيذ العملية نتيجة تحرير سعر الصرف، فإنه لما كان الثابت من الأوراق وبالأخص مذكرة قطاع الخزانات في

الصفحة الثالثة التي ثبُت منها أن الجهة الإدارية المتعاقدة قد اعترفت بما لا يدع مجالًا للشك، أنه قد ترتب على تحرير سعر الصرف ارتفاع كبير في الأسعار وتقلبات بالسوق، أثَّر سلبًا على إمكانيات الشركة المذكورة في توفير المواد الخام والسيولة اللازمة لدفع العمل واستكماله طبقًا للبرنامج التنفيذي في مواعيده المقررة، وأن ذلك أدى أيضًا – على نحو ما هو ثابت بمذكرة رئيس قطاع التوسُّع الأفقي والمشروعات المؤرخة ٢٠٠٤/٨/٣٠م، المعروضة على السيد الأستاذ الدكتور وزير الموارد المائية والري بخصوص مد المدة لعمليات التوسُّع الأفقي والمشروعات التي تأثَّرت بتحرير سعر الصرف – إلى موافقة السيد الوزير في ٢٠٠٤/٩/٤م على إضافة مدة التسعة أشهر ونصف الشهر سالفة الذكر إلى مدة تنفيذ العمليات بقطاع التوسُّع، والتي ينطبق عليها القرارات الوزارية المشار إليها بمذكرة العرض سالفة الذكر.

ومن حيث لما كان ذلك كذلك، وكان تحرير سعر الصرف أمرًا خارجًا عن إرادة الشركة المنفذة للعملية محل طلب الرأي، ولا دخل لها في حدوثه، وقد ترتب على حدوثه أن أعْجزها عن إتمام التنفيذ خلال المواعيد المتعاقد عليها؛ ومن ثم تستحق الشركة إضافة مدة إلى مدة تنفيذ العملية، على أن يتم حساب وتحديد هذه المدة فعليًّا من واقع ما طرأ على الشركة من تعثُّر في معدلات التنفيذ، اعتبارًا من تاريخ تحرير سعر الصرف، مع مراعاة الأعمال التي تمت والمواد والآلات المشوَّنة قبل تحرير سعر الصرف» (١).

وثمة تساؤل قد يتبادر إلى الأذهان في هذا الصدد، مؤداه: هل الجمعية العمومية تعتبر تحرير سعر الصرف في ذاته سببًا موجبًا للتعويض، أم أنها ذهبت إلى أحقية المتعاقد في التعويض استنادًا إلى قرارات الحكومة الصادرة بتعويض المتعاقدين معها، جرَّاء الخسائر التي لحقتهم بعد قيامها بتحرير سعر الصرف؟

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، لسنة ٢٠٠٥، رقم الصفحة ١٥٩، رقم الملف ٥٥/١٥١، بتاريخ ٢٠٠٥/٩/١٥، تاريخ الجلسة ٢٠٠٥/٩/١٥

في الواقع، فإنه يتضح من الفتوى آنفة البيان أن الجمعية العمومية اعتبرت تحرير سعر الصرف في ذاته حدثًا طارئًا يستدعي تعويض المتعاقد مع الإدارة، حتى إذا لم تكن ثمة قرارات حكومية تقضي بذلك، آية ذلك أنها بعد أن أوضحت ما ترتب على تحرير سعر الصرف من أضرار جسيمة لحقت بالمتعاقدين؛ ومن ثم أحقيتهم في الحصول على تعويض، استدلَّت بعد ذلك على تعضيد اتجاهها هذا بمسلك الدولة في خصوص تعويض المتعاقدين معها.

وفي مناسبة أخرى أفتت الجمعية العمومية بإلزام الجهة الإدارية بزيادة أسعار التوريد نتيجة لصدور قرار سيادي بتحرير سعر الصرف، ولكن فتواها في هذا الخصوص كانت قائمة على وجود اتفاق بين المتعاقدين ينص على ذلك، فقد أفتت بأنه: «إذا كان الثابت في الحالة المعروضة أن الجمعية التعاونية لتنمية الثروة الحيوانية والداجنة... قد اشترطت في عطاءيها المقدمين منها في كلتا المناقصتين، أنه في حالة صدور قرارات سيادية تؤدي إلى رفع سعر صرف الدولار أو زيادة الجمارك، يتم زيادة السعر بنفس قيمة الزيادة التي يتم رفعها... وإذ ترتب على صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٣ زيادة سعر صرف الدولار الأمريكي بالنسبة للجنيه المصري، فإنه والحالة هذه تلتزم الجهة الإدارية بزيادة أسعار التوريد... بذات النسبة في سعر صرف الدولار الأمريكي بالنسبة للجنيه المصري» [(١)].

ثانيًا: الاتجاه المعارض لاعتبار تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة:

على خلاف الاتجاه السابق، فإن ثمة اتجاهًا آخر للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لا يعتبر تحرير سعر الصرف ظرفًا طارئًا يستوجب التعويض في جميع الأحوال، ودائمًا ما تردد الجمعية العمومية في هذا الصدد أن المشرع قد استن أصلًا من أصول القانون، ينطبق في العقود المدنية

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ٣٢٩ لسنة ٥٧، رقم الصفحة ١٢٠، رقم الملف ٦٥/٢/٧٨، بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٢، تاريخ الجلسة ٢٠٠٣/٥/٧.

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 ومقتضيات حسن النية.

ومن ثم فإن حقوق المتعاقد مع الإدارة – طبقًا لهذا الاتجاه – تتحدد وفقًا لنصوص العقد والشروط العامـــة للتعاقد، ومرد ذلك أن ما اتفق عليه طرفا العقد وما تضمنته الإجراءات السابقة على التعاقد هو الشريعة التي تلاقت عندها إرادة المتعاقدين، ورتب على أساسها كل منهما حقوقه والتزاماته.

(١) الإفتاء بعدم زيادة قيمة عقد التوريد نتيجة لتحرير سعر الصرف:

ففي شأن مدى أحقية إحدى الشركات في زيادة أسعار عقد التوريد المبرم مع الهيئة العامة للسد العالي وخزان أسوان؛ وذلك لتعويم الجنيه المصري أمام الدولار، أفتت الجمعية العمومية بعدم أحقية الشركة في زيادة قيمة عقد التوريد بسبب تحرير سعر الصرف، وذهبت إلى أنه:

«فيما يتعلق بعقود التوريد، فإن المورد يلتزم بتوريد الأصناف المتعاقد عليها في الميعاد أو المواعيد المحددة، خالصة من جميع المصروفات والرسوم، ومطابقة لأمر التوريـــد وللمواصفات أو العينات المعتمـــدة، على أن تتم المحاســـبة النهائية بالنسبة لهذه الأصناف بالتطبيق للفئات التي حددها المورد بجدول الفئات، بصرف النظر عن تقلبات السوق والعملة والتعريفة الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم [١].

كما استظهرت الجمعية العمومية أن تطبيق نظرية الظروف الطارئة،

(١) كانت المادة (٥٥) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، قبل أن يُلغى بقانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، تنص على أن: «... الفئات التي حددها مقدم العطاء بجدول الفئات تشمل وتغطي جميع المصروفات والالتزامات أيًّا كان نوعها، التي يتكبدها بالنسبة إلى كل بند من البنود، وكذلك تشمل القيام بإتمام توريد الأصناف وتنفيذ جميع الأعمال وتسليمها للجهة الإدارية والمحافظة عليها أثناء مدة الضمان طبقًا لشروط العقد، وتتم المحاسبة النهائية بالتطبيق لهذه الفئات، بصرف النظر عن تقلبات السوق والعملة والتعريفة الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم الأخرى».

يستلزم أن تطرأ خلال مدة تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية واقتصادية أو من عمل جهة إدارية غير الجهة المتعاقدة أو من عمل إنسان آخر، لم تكن في حساب المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك لها دفعًا، ومن شأنها أن تنزل به خسائر فادحـــة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالًا جسيمًا، فإذا ما توافرت هذه الشروط مجتمعة، التزمت جهة الإدارة المتعاقد بمشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيب من خسائره ضماناً لتنفيذ العقد على الوجه الذي يكفل حسن سير المرافق العامـــة بانتظام واطراد.

ولما كان ذلك، وكان البين من الأوراق أنه قد أُسندت إلى الشركة المعروضة حالتها عملية تـــوريد لنش بحرى لـــزوم أعمال البحوث والإنقاذ ببحيرة ناصر، بقيـــمة إجمالية مقدارهـــا ٤.٧١٦.٢٥٠ جنيهًا شاملًا ضريبة المبيعات؛ فقد تم الاتفاق فيما بين الهيئة المتعاقدة والشركة على أن مدة التوريد ستة أشهر من تاريخ أمر التوريد، ويتم سداد مستحقات الشركة بنسبة ٧٠% عند التعاقد والباقي عند الاستلام، وإذ أوفت الهيئة بكافة الالتزامات المفروضة عليها طبقًا للعقد، فقامت في ٢٠٠٢/١٢/١٨ بصرف قيمة الدفعة المقدمـــة للشركة، على أن يتم سداد الباقي عند الاستلام؛ فمن ثم فإن الشركة المذكورة تلتزم ــ في المقابل ــ بتوريد الوحدة موضوع العقد بالأسعار المتفق عليها، ولا يحق لها المطالبة بأية زيادة في الأسعار نتيجة تحرير صرف الجنيه المصري طبقًا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٣... حيث تحرمها نصوص لائحة المناقصات والمزايدات... أن تطالب بأية مبالغ خلافًا لتلك الواردة بجدول الفئات المقدم منها.

ولا تُعينُها نظرية الظروف الطارئة في الحصول على بعض ما تدعيه في هذا الخصوص؛ إذ إن الزيادة في الأسعار الناتجة عن تحديد سعر الصرف، وإن زادت في التزامات الشركة، إلا أنه ليس من شأنها بحال من الأحوال أن تصيبها بخسارة فادحة تتجاوز كل تقديرات الخسارة، مما يبرر

التدخل لإقالتها من عثرتها والوصول بهذه الخسارة إلى الحد المعقول؛ ذلك أن الشركة حصلت على دفعة مقدمة بنسبة ٧٠٪ من قيمة العقد في ٢٠٠٢/١٢/١٨، أي قبل تحرير سعر الصرف بنحو شهر ونصف تقريبًا، كما أن الزيادة في الدولار نتيجة تحرير سعر الصرف لم تتعدَّ ــ طبقًا لما أفاد به البنك الأهلي فــرع أسوان ٣.٥% تقريبًا، الأمر الذي يعكس ضآلة أثر هــذه الزيادة على العــقد؛ ومن ثم تنتفى أحد شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة ويمتنع تطبيقها في الحالة المعروضة» (١).

وفي حالة أخرى انتهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى عدم جواز تعديل قيمة عقد التوريد المبرم بين وزارة الداخلية وإحدى شركات الأنظمة الأمنية؛ حيث طلبت الشركة تعديل العقد استنادًا إلى التغيرات الدولية التي طرأت، والمتمثلة في نشوب الحرب الروسية الأوكرانية، وما نتج عنها من ارتفاع حاد في أسعار النفط والطاقة العالمية، وارتفاع سعر الدولار الأمريكي، مما ترتب عليه ارتفاع تكاليف الإنتاج وارتفاع أسعار الشحن، بالإضافة إلى اتخاذ إجراءات تحرير سعر صرف الجنيه المصري، وأن هذه الظروف لم يكن من الممكن توقعها عند إبرام العقد.

وأوضحت الجمعية العمومية أن: «الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد بصفة عامة هي شروط تعاقدية، تتسم بطابع الاستقرار، وتتحدد بدقة وقت التعاقد، ولا يستطيع أحد طرفي العقد تعديلها إلا بموافقة الطرف الآخر وذلك كأصل عام، إلا أن اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة حظرت إجراء مثل هذا التعديل؛ حيث أكدت المادة (٩٠) منها على ثبات السعر الوارد بالعقد طوال مدة تنفيذه، كما قررت المادة (٥٣) منها أن المحاسبة النهائية تتم بالتطبيق للفئات التي حددها المتعاقد بعطائه بصرف النظر عن تقلبات السوق والعملة والتعريفة الجمركية

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، لسنة ٦٠، رقم الملف ٦٨/٢/٧٨، بتاريخ ٢٠٠٦/٣/١، تاريخ الجلسة ٢٠٠٦/٣/١.

وغيرها من الضرائب والرسوم الأخرى...

ولما كان ما تقدم، وكانت شركة... للأنظمة الأمنية تطلب زيادة قيمة العقد المبرم معها بناء على الممارسة المحدودة رقم (٦) للعام المالي ٢٠٢٢/٢٠٢١ المشار إليها، بنسبة (٣٥%) على الأقل، وهو ما يتعارض مع أحكام المادتين (٥٣) و(٩٠) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة واللتين أكدتا على ثبات سعر العقد، وأن المحاسبة النهائية تتم بالتطبيق للفئات التي حددها المتعاقد بعطائه بصرف النظر عن تقلبات السوق والعملة والتعريفة الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم الأخرى، ومن ثم يمتنع على جهة الإدارة إجابة الشركة لطلبها.

ولا ينال من ذلك الاستناد إلى نظرية الظروف الطارئة؛ ذلك أن مقتضى تطبيق هذه النظرية هو مشاركة جهة الإدارة للمتعاقد معها في الخسارة التي لحقته بالفعل، حتى يتمكن من استكمال تنفيذ العقد حرصًا على استمرار سير المرفق العام بانتظام واطراد، وليس زيادة الأسعار المتعاقد عليها كما ورد بطلب الشركة الماثل، أخذًا بعين الاعتبار أن الأوراق وردت خلوًا مما يفيد البدء في تنفيذ العقد، وهو ما يتعذَّر معه القول بوجود خسارة لحقت بالشركة من جرَّاء الظروف سالفة الذكر، ومن ثم ينتفي أحد شروط تطبيق هذه النظرية»[(١)].

ومما سبق يتضح أن الجمعية العمومية – طبقًا لهذا الاتجاه – لا تعتبر مجرد تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا يوجب التعويض عنه بمجرد حدوثه، ما لم يؤدِّ إلى قلب اقتصاديات العقد ويلحق بالمتعاقد خسائر فادحة تتجاوز الحدود المألوفة، فإذا كانت الخسارة عادية أو لم تصل إلى حد الإرهاق الشديد، فإن تحرير سعر الصرف لا يعتبر ظرفًا طارئًا، ويجب على المتعاقد الاستمرار في تنفيذ العقد دون أن يكون من حقه طلب التعويض.

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ١٥٥٤ لسنة ٢٠٢٢، رقم الملف ٦٧٩/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/١، تاريخ الجلسة ٢٠٢٢/١١/٩.

(٢) الإفتاء بعدم جواز فسخ عقد التوريد لزيادة الأسعار بسبب تحرير سعر الصرف:

كما اعتبرت الجمعية العمومية أن امتناع جهاز مشروعات الخدمة الوطنية عن توريد كميات بديلة للأصناف التي جرى رفضها من قبل قطاع مصلحة السجون، وكذلك امتناعه عن توريد باقي الكميات المتعاقد عليها الجهاز؛ مستندًا في ذلك إلى عدم حصوله على باقي مستحقاته عن الكميات التي قام بتوريدها، وإلى رغبته في تعديل الأسعار عقب صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٨٣) لسنة ٢٠٠٣ بتحرير سعر الصرف – «إنما يفتقد إلى صحيح سنده من واقع العقدين المشار إليهما، ويخالف أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية سالفة الذكر؛ ومن ثم يضحى قيام قطاع مصلحة السجون بالتنفيذ على حساب الجهاز، سواء بشراء الكميات التي رُفِضت لعدم مطابقتها للمواصفات، أو الكميات التي لم يتم توريدها من حيث الأصل حتى ٢٠٠٣/٨/٣١، وذلك بمبلغ مقداره (٧٣٠٧١٢,١٩) سبعمائة وثلاثون ألفًا وسبعمائة واثنا عشر جنيهًا وتسعة عشر قرشًا شاملًا المصاريف الإدارية وغرامة التأخير وفروق الأسعار، وقيامه بمصادرة خطابي الضمان، متفقًا وصحيح حكم القانون، مما يغدو معه طلب الجهاز فسخ العقدين المشار إليهما، ورد خطابي الضمان، وكذا طلب الجهاز تعويضه عما لحقه من أضرار، غير قائم على سند صحيح من القانون متعينًا رفضه»[١].

(٣) الإفتاء بعدم الأحقية في إنهاء عقد المقاولة نتيجة لتحرير سعر الصرف:

وفي فتوى أخرى انتهت الجمعية العمومية إلى عدم أحقية الشركة المتعاقدة في إنهاء عقد المقاولة، استنادًا إلى تحرير سعر الصرف، وتتلخص وقائع تلك الفتوى في الآتي:

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٧، رقم الملف ٤٠٧١/٢/٣٢، بتاريخ ٢٠١٧/١/٣٠، تاريخ الجلسة ٢٠١٧/١/٣٠.

– بموجب عقد المقاولة رقم (١٦) لسنة (٢٠٠٢/ ٢٠٠٣) المؤرخ ٣/ ١٢/ ٢٠٠٢ تعاقدت الهيئة القومية لسكك حديد مصر مع شركة... للطرق الصحراوية، على تنفيذ عملية إقامة أسوار على حدود أملاك الهيئة لمنطقة شمال الدلتا والمنطقة الوسطى والمنطقة الجنوبية.

– ولكن بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨ صدر قرار تحرير سعر صرف الجنيه المصري فتم زيادة أسعار مواد البناء، واستمرت الشركة في تنفيذ بنود العقد، وأصبح جملة ما تم تنفيذه من أعمال بنسبة ٧٣.٥٥ % من إجمالي التعاقد، ثم توقفت الشركة عن استكمال باقي أعمال التعاقد على سند من تكبدها لخسائر نتيجة الزيادة في الأسعار.

– ثم طلبت الشركة إنهاء العقد والاكتفاء بما تم تنفيذه من أعمال، استنادًا إلى قرار مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٠) في ٢٠٠٦/١١/٣٠ بالموافقة على إنهاء العقود المبرمة مع شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام المتعاملة مع وزارة الموارد المائية والري.

– بيد أن رئيس الهيئة رفض إنهاء العقد، وطلب استئناف العمل وإنهاء الأعمال طبقًا لبنود التعاقد.

وقد ذهبت الجمعية العمومية في هذه الفتوى إلى أنه: «لما كان العقد قد أُبرم قبل العمل بأحكام القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥ بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨، وقد خلا هذا العقد من عناصر التكلفة الخاضعة للتعديل، وخلت الأوراق مما يفيد أن عطاء الشركة قد تضمن معاملات تغيُّر الأسعار، بل على النقيض من ذلك تضمن البند السابع من العقد النص على أن: (الأسعار ثابتة طوال مدة التنفيذ بالكامل، وتشمل كافة أنواع الضرائب بما في ذلك ضريبة المبيعات على المقاولات وخلافه، وكافة الأعمال التي تلزم لإخراج العمل على الوجه الأكمل طبقًا لأصول الصناعة والمواصفات الفنية).

ومن ثم تكون الشركة قد تنازلت بمحض إرادتها عن طلب المحاسبة

على فروق الأسعار الناشئة عن أية زيادات في مواد البناء والمهمات وخلافه، فضلًا عن أن ما صدر عن مجلس الوزراء من قرارات بإنهاء العقود المبرمة مع شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام، والاكتفاء بما تم تنفيذه من أعمال لزيادة سعر الصرف أو بتعويض المقاولين عن فروق الأسعار الناشئة عن زيادتها، لا تعدو إلا أن تكون توجيهًا أو توصية لدى السلطة المختصة في الجهات الإدارية، ويقع على عاتق هذه السلطة تقدير إعمال هذا التوجيه أو هذه التوصية، حسب ما تراه محققًا للمصلحة العامة، دون التزام يوجب عليها ذلك.

ولما كان رئيس الهيئة قد رفض طلب الشركة بإنهاء العقد وفقًا لما تم تنفيذه من أعمال؛ لذلك ما كان للشركة أن تتوقف عن تنفيذ باقي بنود العقد تذرُّعا منها بصدور القرارات الاقتصادية بتحرير سعر الصرف وزيادة الأسعار، وكان يتعين عليها نزولًا على التزاماتها العقدية أن تقوم بتنفيذ ما تبقى من أعمال، الأمر الذي لا يجوز معه إجابة الشركة لطلبها بإنهاء العقد وفقًا لما تم تنفيذه من أعمال، ويكون للهيئة مطالبة الشركة بتنفيذ ما تبقى من بنود العقد، وفي حالة عدم التنفيذ يحق للهيئة إما فسخ العقد أو سحب العمل من الشركة وتنفيذ باقي بنود العقد على حسابها بذات الشروط والمواصفات المعلن عنها والمتعاقد عليها، مع مصادرة التأمين النهائي والحصول على جميع ما تستحقه من غرامات وتعويضات واسترداد ما تكبدته من مصروفات وخسائر نتيجة الفسخ أو سحب الأعمال» [١].

المطلب الثاني

موقف المحكمة الإدارية العليا

كما هو الحال بخصوص إفتاء الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، فإن ثمة اتجاهين كذلك للمحكمة الإدارية العليا بخصوص مدى اعتبار تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة من عدمه، بيد أن

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٢١، رقم الملف ٦٣٦/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٥، تاريخ الجلسة ٢٠٢١/١٢/٢٣.

الاتجاه الغالب للمحكمة هو الذي يذهب إلى أن تحرير سعر الصرف من الظروف الاقتصادية الطارئة، ونفصّل القول في هذين الاتجاهين فيما يأتي.

أولا: الاتجاه المؤيد لاعتبار تحرير سعر الصرف ظرفا اقتصاديا طارئا:

إن الاتجاه الغالب للمحكمة الإدارية العليا يعتبر تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة التي تجعل تنفيذ العقد مرهقًا، ودائما ما تردد في هذا الخصوص بأن قضاءها قد جرى على أن: «تحرير سعر صرف العملة يُعدُّ ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، يقتضي هذا من طرفي التعاقد التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات، ويجب على جهة الإدارة مشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيبه من الخسارة التي حاقت به مدة قيام الظرف الطارئ» (١).

ففي حكم حديث لها صدر في ٢٠٢٠/٢/٢٥، في نزاع تعود وقائعه إلى ثمانينات القرن الماضي (٢)، قضت باعتبار تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة التي تخرج عن إرادة المتعاقد ولا يملك لها دفعًا، وتؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد، وقد أيدت في حكمها هذا حكم محكمة القضاء الإداري الذي ألزم الجهة الإدارية المتعاقدة بأن تدفع تعويضًا إلى الشركة المطعون ضدها، تأسيسًا على نظرية الظروف الطارئة.

وقد نَعَت الجهة الإدارية على حكم محكمة القضاء الإداري، إلزامها بتعويض الشركة المتعاقدة معها استنادًا إلى نظرية الظروف الطارئة؛ حيث ذهبت الإدارة إلى أنه كان يتعين على الشركة أن تتوقع حدوث تحرير لسعر

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٠٢٢٨، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤، وكذلك حكمها في الطعن رقم ٢٢٣٦٧، لسنة ٥٣ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/١١/٣٠.

(٢) حيث كانت قد أُقيمت الدعوى ابتداءً أمام محكمة شمال القاهرة الابتدائية، وحينما استُأنف الحكم، قضت محكمة استئناف القاهرة بإلغاء الحكم المستأنف، وبعدم اختصاصها ولائيًّا بنظر الدعوى، وبإحالتها إلى محكمة القضاء الإداري المختصة بمجلس الدولة.

الصرف، وذلك نتيجة لإنشاء السوق المصرفية الحرة.

ولكن المحكمة الإدارية العليا التفتت عن ذلك النعي، وذهبت إلى أن: «قضاء هذه المحكمة جرى على أن تحرير سعر الصرف إنما يمثل ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا لم يكن في حسبان المتعاقد عند العقد، ولا يملك له دفعًا، ومن شأنه أن ينزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالًا جسيمًا، وهو ما يقتضي من الطرفين التساند والمشاركة للتغلب على ما يعترض تنفيذ العقد من صعوبات وما يصادفه من عقبات، ومن ثم كان لزامًا على جهة الإدارة مشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيبه من الخسارة التي حاقت به طوال فترة قيام الظرف الطارئ، وذلك ضماناً لتنفيذ العقود الإدارية واستمرار سير المرفق العام...

ولما كان الثابت من الأوراق أن الهيئة الطاعنة قد تعاقدت مع الشركة المطعون ضدها طبقًا للعقدين المعدلين محل التداعي بتاريخ ١٩٨٧/٣/٧ لتوريد (١٠٠) سيارة أتوبيس...، وبتاريخ ١٩٨٧/٣/٢٥ لتوريد (٢٠٠) سيارة أتوبيس...، أي قبل صدور قرار تحرير سعر الصرف بتاريخ ١٩٨٧/٥/١١ وصيرورته نافذًا، وأنه نظرًا للصعوبات التي واجهت الهيئة في توفير عملة المارك الألماني لسداد المكون المستورد من ألمانيا، الأمر الذي حدا بها إلى طلب معاودة الاتفاق مرة أخرى مع الشركة على أن يتم السداد بالعملة المحلية بالكامل ما قيمته بالمارك الألماني حينئذ، تسهيلًا لها في المعاملة مع الشركة وأداء التزامها، وتم إقناع الشركة التي وافقت على إعادة تحرير العقدين بينها وبين الهيئة بالوضع الجديد، مع ذكر الأسباب التي دعت الطرفين إلى تعديل العقد.

وإذ إنه وأثناء تنفيذ العقد، أصدرت الدولة بتاريخ ١٩٨٧/٥/١١ قرارًا سياديًّا بتحرير سعر الصرف وإنشاء السوق المصرفية الحرة، مما أثَّر تأثيرًا مباشرًا على أسعار العملات في مواجهة الجنيه المصري؛ حيث ارتفعت كافة

العملات مقابل الجنيه مما أثَّر سلبًا على الشركة المتعاقدة وألحق بها خسارة جسيمة غير متوقعة، نتيجة ارتفاع الأسعار للمكونات المستوردة، وأن تلك الخسارة والزيادة نشأت نتيجة ظروف استثنائية لم تكن الشركة تتوقعها، وأدت إلى الإخلال الجسيم باقتصاديات العقد، مما يتعين على الهيئة مشاركتها في تلك الخسارة لإعادة التوازن الاقتصادي المختل للعقد وتحقيق العدالة في العلاقة بين الطرفين» (١).

وكذلك، فقد اعتبرت المحكمة أن زيادة سعر الصرف يُعدُّ ظرفًا طارئًا يجب تأمين المتعاقد مع الإدارة ضده، مثله في ذلك مثل كل تغيير في الضرائب أو الرسوم الجمركية؛ ومن ثم فإن المحكمة بهذا تكون قد ساوت بين حالة زيادة سعر الصرف نتيجة تقلُّبات السوق وبين زيادته نتيجة صدور قرارات سيادية، ففي الحالتين ينبغي تعويض المتعاقد حتى يتمكن من الاستمرار في تنفيذ العقد.

وتطبيقًا لذلك قضت: «ومن حيث إنه لا مراء في أن البند الثالث عشر من الشروط العامة، والمادة ٦٤ من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات، قد استهدفتا أن تتحمل الجهة المتعاقدة بقيمة الفرق في حالة زيادة الضرائب أو الرسوم الجمركية عما كانت عليه خلال الفترة الواقعة بين تقديم العطاء وآخر موعد للتوريد، دون تفرقة بين ما إذا كان سبب هذه الزيادة هو زيادة التعريفة الجمركية أو زيادة سعر الصرف الذي كانت تحسب الرسوم الجمركية على أساسه، بحسبان أن الحكمة من تحمل قيمة الزيادة في الحالتين واحدة، وهي تأمين من يتعاقد مع الجهات الإدارية ضد كل تغيير في الضرائب أو الرسوم الجمركية بعد تقديم العطاء وحتى تمام التوريد، شريطة أن يتم التنفيذ في الموعد المحدد دون تأخير، وأن يسدد فعلًا المقاول أو المتعهد الرسوم الجمركية بالفئات الجديدة» (٢).

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٠٦٦٢، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢٥

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٤٣٨، لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٥/١١.
وتجدر الإشارة إلى أن المادة ٦٤ من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ المشار إليها، كانت تنص في الفقرة (د) منها على أن: «... فإذا حدث تغيير التعريفة الجمركية أو الرسوم أو الضرائب الأخرى التي تحصَّل عن

بيد أن هذا الحكم قد جاء على خلاف حكم سابق للمحكمة، ميزت فيه بين ما إذا كان ارتفاع قيمة العملة نتيجة لقرار سيادي، وبين ما إذا كان سببه تقلُّبات سوق الصرف، ففي الحالة الأخيرة ذهبت إلى عدم اعتباره ظرفًا طارئًا، وعلى ذلك جاء حكمها بأن: «الحكم يختلف باختلاف السبب الطارئ المؤثِّر على قيمة العطاء، فإذا كان هذا السبب راجعًا إلى تقلُّب السوق وسعر العملة، التزم المقاول بما يترتب على ذلك من آثار سواء بالزيادة أو النقصان، أما إذا كان السبب راجعًا إلى تعديل الضرائب والرسوم الجمركية، التزمت الوزارة بما يترتب عليه من آثار» (١).

وفي إطار اعتناقها توجُّه الدولة إلى تعويض المتعاقدين معها نتيجة لتحرير سعر الصرف، فإن المحكمة في عدد من أحكامها قد أظهرت الحكمة من وراء ذلك، مبينة أثر تحرير سعر الصرف على المتعاقدين مع الإدارة، وما يحدثه من انقلاب في موازين العقد واختلال في اقتصادياته؛ ومن ثم يكون من حق المتعاقد أن يطالب جهة الإدارة بتعويضه كي يعود للعقد توازنه الذي اختل.

وفي ذلك، فإنها قد رددت في عدد من أحكامها أن: «الدولة قد أبصرت عن جُنُبٍ تأثير تحرير سعر الصرف الذي تم بتاريخ ٢٠٠٣/٢/٢٨ بصدور

الأصناف الموردة في المدة الواقعة بين تقديم العطاء وآخر موعد للتوريد، وكان التوريد قد تم في غضون المدة المحددة له؛ فيسوى الفرق تبعًا لذلك، بشرط أن يثبت المتعهد أنه أدى الرسوم والضرائب على الأصناف الموردة على أساس الفئات المعدلة بالزيادة...».

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٨٦، لسنة ١٠ قضائية، بتاريخ ١٩٦٧/١١/٢٥.

ولما كان المتعاقد ليس من حقه المطالبة بتعويضه في حالة زيادة سعر العملة نتيجة تقلبات سوق الصرف عما كان متفقًا عليه، فإن من حقه الاستفادة من أي نقص قد يطرأ على سعر العملة عما كان مقيَّمًا به التزامه وقت التعاقد، وتطبيقًا لذلك قضت المحكمة في حكمها السابق بأنه: «ولما كان طرفا عقد الصرف الذي يبرمه المقاول، هما المصرف والعميل، ومحله شراء عملة أجنبية يدفع ثمنها بالجنيه المصري بسعر الصرف الرسمي يضاف إليه العلاوة المقررة؛ ومن ثم يتحمل العميل أية زيادة تطرأ على تلك العلاوة كما يستفيد من أي خفض فيها، شأنها في ذلك شأن أي تغيير يطرأ بالزيادة أو النقصان على ثمن المهمات أو المواد الأولية أو أجور العمال أو أجور الشحن أو التأمين».

قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٣ بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٤ بتنظيم التعامل بالنقد الأجنبي، والذي ترتب عليه حرية تحديد أسعار الشراء والبيع للنقد الأجنبي، الأمر الذي كان من نتيجته ارتفاع أسعار النقد الأجنبي بسب غل يد الدولة عن تحديد هذا السعر، مما أثَّر على أسعار المواد المستوردة – بل والمحلية – بالارتفاع نتيجة انخفاض سعر الجنيه المصري أمام عملات النقد الأجنبي، وما يمثله ذلك على مستوى الأسعار ارتفاعًا وعلى المقاولين إرهاقًا، مما يعصف بميزانياتهم ويخل باقتصادياتهم، فتحيل مكاسبهم خسارة، وتصير أرباحهم مديونية؛ لذلك حرصت على تقليل الأضرار التي حلَّت على المقاولين نتيجة لذلك ولو جزئيًّا، إيماناً منها بدور القطاع الخاص في دفع قاطرة التنمية العمرانية، ورغبة منها في تعزيز مكانته في الاقتصاد القومي من خلال المساهمة في خطط الدولة التنموية والمشاريع الحكومية، لذلك آثرت سن الأحكام ووضع الموجبات التي من شأنها مشاطرة المقاولين في آثار فعل قامت به، وذلك من خلال مشاركتها في نصيب من الخسائر التي قد تكون أصابتهم بسبب إقدامها على تحرير سعر الصرف.

وعليه فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار... رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣، وجاءت سطوره تنشد في فحواها هذه الغاية، وتصبو في أحكامها دعم المقاولين لاجتياز الأضرار التي عسى أن تكون قد أصابتهم من جراء ذلك، فنص على التعويضات المقرر صرفها للمقاولين لمواجهة هذا الأمر، وحددها في النسب التي ارتأت اللجنة الوزارية الخاصة بدراسة تعويضات المقاولين عن ارتفاع الأسعار الاسترشاد بها، وبما لا يجاوز ١٠% من الأسعار السابقة المتعاقد عليها على حجم الأعمال التي تم تنفيذها اعتبارًا من ٢٠٠٣/١/٢٩» [١].

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٦٣٤٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣. وذات العبارات قد رددتها المحكمة في أحكامها في الطعن رقم ٢٦٥٣،

وتطبيقًا لذلك، فإن المحكمة قضت بأحقية المتعاقد في التعويض استنادًا إلى قرار رئيس مجلس الوزراء آنف البيان، وكذلك إلى القرار المعدِّل له رقم ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤، ولم تفرِّق بين أوامر الإسناد الصادرة قبل تاريخ تحرير سعر الصرف أو بعده، طالما أنها جميعًا صدرت بذات الأسعار وبنفس الشروط والمواصفات المتعاقد عليها مع الشركة بالعقد الأصلي.

فقد قضت بأنه: «ولما كان الثابت من الأوراق أن الجهة الإدارية تعاقدت مع الشركة المطعون ضدها بتاريخ ٢٠٠٢/٦/١١ لتنفيذ مقاولة التأهيل الشامل لمبنى منطقة شمال القاهرة التابع لمصلحة الكفاية الإنتاجية والتدريب... على أن تكون مدة التنفيذ (١٢) شهرًا من تاريخ استلامهم الموقع أو إخطار المقاول للبدء في التنفيذ، وقامت الشركة بتنفيذ الأعمال الأصلية في موعدها دون ثمة تأخير، وأثناء تنفيذ أعمال العقد أسندت الجهة الإدارية للشركة المطعون ضدها أعمالًا إضافية بموجب عدد (٦) أوامر إسناد مؤرخة (٢٠٠٢/١٠/٢٣ و٢٠٠٢/١١/٢١ و٢٠٠٣/٢/٢٢ و٢٠٠٣/٥/٢٥ و٢٠٠٣/٦/٩ و٢٠٠٣/٨/١٦)... وجاء بها أنها بنفس شروط ومواصفات العقد الأصلي، وقامت الشركة بتنفيذها وتسليمها ابتدائيًّا بتاريخ ٢٠٠٤/٤/١٦ واستلامها نهائيًّا بتاريخ ٢٠٠٨/١/٢٩، دون أن ينسب للشركة المتعاقدة ثمة تأخير أو ملاحظات فنية.

ومن حيث إنه بالنسبة للأعمال الأصلية للعقد محل الطعن والأعمال التي تم تنفيذها بموجب أوامر الإسناد المؤرخة (٢٠٠٢/١٠/٢٣، ٢٠٠٢/١١/٢١) تم التعاقد والاتفاق عليها قبل تاريخ تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩

لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣، وفي الطعن رقم ٢٦٩٩٤، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٥/١٩، وفي الطعن رقم ٩٩١٣، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤، رغم أن المحكمة في الطعون الثلاثة الأخيرة لم تقضِ بالتعويض، وذلك لعدم توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة مجتمعة، ففي الطعن الأول، فإن المتعاقد هو الذي تسبب بفعله في عدم إنجاز الأعمال المتعاقد عليها خلال المدة المتفق عليها بالعقد، وفي الطعنين الثاني والثالث، فإن تحرير سعر الصرف قد حدث قبل إبرام التعاقد.

واستمر تنفيذها بعد التاريخ المشار إليه، وأنه بخصوص أوامر الإسناد أرقام (٣، ٤، ٥، ٦)، فإنه ولئن كانت هذه الأوامر قد صدرت ونُفِّذت وتم تسليم الأعمال محلها ابتدائيًّا أو نهائيًّا بعد تاريخ تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩، إلا أن الثابت أنها قد صدرت إلحاقًا للعقد الأصلي المؤرخ ٢٠٠٢/٦/١١... وأن الأوامر الأربعة المشار إليها كانت بذات الأسعار وبنفس الشروط والمواصفات المتعاقد عليها مع الشركة بالعقد الأصلي دون تغيير، والسابقة على تحرير سعر الصرف؛ ومن ثم فإن مناط وعلة صرف نسبة الـ ١٠% المقررة بقراري رئيس مجلس الوزراء المشار إليهما تكون متوافرة ومتحققة بشأن أوامر الإسناد الأربعة المشار إليها، طبقًا للمقرر من أن العلة تدور مع المعلول وجودًا وعدمًا، مما يتعين معه الالتفات عما تمسكت به الجهة الإدارية بشأن عدم سريان قراري مجلس الوزراء على هذه الأوامر» (١).

وترتيبًا على ما تقدم، فإن المحكمة في حكم آخر لها، لم تأخذ بما احتجت به جهة الإدارة من عدم أحقية المتعاقد معها في الحصول على تعويض، تأسيسًا على خلو العقد من بند ينص على زيادة الأسعار حال تغيُّر سعر الصرف، وأكَّدت المحكمة على أحقيته في التعويض تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة، رغم عدم وجود مثل هذا البند في العقد.

ففي معرض تفنيدها لحجة جهة الإدارة تلك أوضحت المحكمة أنه: «ولا ينال من ذلك ما تحاج به الجهة الإدارية خلو العقد من بند ينص على زيادة الأسعار حال تغير سعر الصرف؛ لأن ذلك مردود بأنه باستقراء أحكام الفقرة الثانية من المادة ١٤٧ من القانون المدني، فإنها تنص على أنه: ومع ذلك إذا طرأت حوادث استثنائية عامة، لم يكن في الوسع توقعها، وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلًا صار مرهقًا للمدين، بحيث يهدد بخسارة فادحة، جاز للقاضي تبعًا للظروف وبعد الموازنة بين

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٧٦٣٤٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣.

الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول، ويقع باطلًا كل اتفاق على خلاف ذلك، فما بالك بأن الدولة قد أفصحت بما لا يدع مجالًا للشك بوجود ظروف اقتصادية استثنائية ألمت بها نتيجة تحرير سعر الصرف، وأقرَّت بوجود خسائر في أعمال المقاولات والتوريد لحقت بالمتعاقدين معها» [١].

ثانيًا: الاتجاه الذي يذهب إلى أن تحرير سعر الصرف في ذاته لا يوجب التعويض:

على خلاف الاتجاه السابق، ثمة اتجاه آخر للمحكمة الإدارية العليا يذهب إلى عدم اعتبار تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة التي توجب تعويض المتعاقد مع الإدارة، استنادًا إلى أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد هي شروط تعاقدية؛ ومن ثم فإنها تتحدد بدقة وقت التعاقد ولا يستطيع أحد طرفي العقد – كأصل عام – تعديلها إلا بموافقة الطرف الآخر، كما أن سلطة الإدارة في التعديل لا تنصبُّ إلا على الشروط المتعلقة بتسيير المرافق العامة، وليس من بينها تلك التي تحدد المقابل النقدي في العقد الإداري.

وترتيبًا على ذلك تشترط المحكمة لتقضي للمتعاقد بالتعويض، أن يكون هناك اتفاق يقرر مبدأ التعويض عن تقلُّبات سعر الصرف وزيادة الأسعار، وهو ما يعني أن القضاء بالتعويض هنا مرجعه يكون إلى إرادة طرفي العقد وليس إلى الظروف الطارئة [٢].

وهذا ما أكدته المحكمة في نزاع تتلخص وقائعه في أنه بتاريخ ١٩٨١/١١/١٢أبرمت الهيئة القومية للسكك الحديدية مع شركة التجارة الخارجية

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٥٩٢، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٦.
والحكم يشير إلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣، والقرار رقم ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤؛ حيث صدرا في أعقاب تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩، من أجل تعويض المتعاقدين مع الإدارة.

(٢) في هذا المعنى يراجع: د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، الظروف الاقتصادية الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ضوء فكرة التوقع المشروع (معالجة المشرع المصري لآثار سعر الصرف نموذجًا)، مرجع سابق، ص١١٣.

الرومانية عقدًا، بغرض تصميم وإنشاء وتجهيز وتوريد بعض الأشياء الخاصة بإنشاء مشروع المقايف والورش لعمرة وإصلاح عربات الركاب وأخرى لعربات البضاعة، وذلك بقيمة إجمالية قدرها (١٥٠) مليون دولار. وبتاريخ ١٩٨٢/٣/١٦ تم إبرام عقد أعمال هندسية بين الهيئة المدعى عليها والمكتب الاستشاري للمدعي، وذلك بغرض مراجعة التصميمات الهندسية والرسومات المقدمة من الجانب الروماني واعتمادها، وكذلك الإشراف على تنفيذ المشروع بجميع مراحله ومحتوياته، وذلك بقيمة إجمالية قدرها (٢٠) مليون جنيه.

ونتيجة لتغيُّر سعر الصرف وانخفاض قيمة الجنيه، طلب المدعي أن تتم محاسبته على أساس سعر الدولار وقت الاستحقاق وليس وقت التعاقد، على سند من القول بأن المعوَّل عليه هو العقد الأصلي المبرم بين الهيئة والشركة الرومانية والذي ينص على أن تكون كافة الأسعار بالدولار؛ ولذلك ينبغي أن يكون السداد إليه بالدولار الأمريكي وليس بالجنيه المصري.

ولكن المحكمة انتهت إلى أن الهيئة المطعون ضدها، لا تلتزم قبل الطاعن إلا بالوفاء بالقيمة المبينة في العقد المبرم بينهما، طبقًا للنسب المتفق عليها بالجنيه المصري على أساس سعر الدولار وقت التعاقد وفقًا للسعر المعلن من البنك المركزي في هذا التاريخ، دون النظر إلى ما طرأ على هذا السعر من تغير وقت الاستحقاق.

ولقد أسست المحكمة الإدارية العليا حكمها على أن: «الشروط المتعلقة بالمقابل النقدي في العقد تتسم بطبيعة الاستقرار، ويجد ذلك أصله في أن التزامات كل طرف من أطراف العقد تتحدد وقت التعاقد؛ حيث يقدِّر كل طرف في هذا الوقت المقابل الذي يطلبه ويسعى إليه كناتج لما يقدمه للطرف الآخر ويحقق به التوازن المالي للعقد، فإذا ما حُدد المقابل في تاريخ التعاقد بنسبة معينة من قيمة الأعمال، فإن هذه النسبة وبالقيمة المحددة لها تكون من ثوابت العقد، باعتبار النص عليها في حقيقة الأمر نص على شرط تعاقدي،

وذلك دون نظر إلى تقلبات السوق أو العملة أو التعريفة الجمركية وغيرها من المسائل المتوقع حدوثها لدى المتعاقد مع الإدارة.

والقول بغير ذلك، يؤدي بحكم الضرورة واللزوم إلى زيادة القيمة عن المتفق عليه في حالة زيادة سعر التحويل للعملة، أو نقصان هذه القيمة في حالة نقصان سعر التحويل للعملة، وهو أمر يتناقض مع ثبات شرط المقابل المالي للعقد، ويجعل التزامات طرفيه في هذا الخصوص التزامات غير محددة، باعتبار أن السعر قد حُدد بصفة نهائية منذ اللحظة التي يتم فيها إبرام العقد، وبالتالي لا يجوز للمتعاقد المطالبة بفرق سعر مرجعه إلى زيادة سعر العملة عند مراحل التنفيذ المستقبلية، باعتبار أن ذلك يؤدي إلى زيادة أعباء الإدارة وإلى زيادة قيمة المقابل النقدي للعقد وهو أمر غير جائز كأصل عام، ولا يتم الأخذ به إلا استثناء وبنص تعاقدي خاص قائم على الرضا المشترك لطرفي العقد» (١).

وفي واقعة أخرى لم تقضِ المحكمة بالتعويض، والتفتت عما أثارته الشركة الطاعنة من أن تحرير سعر الصرف نتيجة لتعديل القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٤ في عام ٢٠٠٣، هو الذي أخل بالتوازن المالي للعقد، وأن قيامها بتنفيذ التزاماتها التعاقدية يهددها بخسارة فادحة، وأنها قد تحفظت على الأسعار الواردة بأمر التوريد بحقها في تعديلها.

وأوضحت المحكمة: «إن الثابت من أمر الإسناد الصادر للشركة الطاعنة في ٢٠٠٣/١/٣ أن مدة توريد السيارات الست محل التعاقد كانت لا تتعدى شهرين من تاريخ استلام أمر الإسناد... ولما كان أمر الإسناد تسبقه إجراءات نص عليها قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ الذي تم طرح المناقصة العامة محل العملية في ظله، وهي تقديم عروض فنية ومالية وصولًا للترسية على أقل العطاءات، فإن السيارات محل العقد

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٥١٩، لسنة ٣٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٨/٣١.

كانت جاهزة للتوريد منذ توافر الشروط والمواصفات بالعرض الفني المقدم من الشركة الطاعنة والتي حددتها كراسة شروط طرح العملية، انتظارًا لصدور أمر التوريد لها بعد أن يتم الترسية عليها؛ ومن ثم فإن تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩ بعد مرور ما يقارب من نصف مدة التوريد، لا يخل بالتوازن المالي للعقد ولا يمنع من تنفيذه، الأمر الذي يضحى معه ما ذكرته الشركة في غير محله» (١).

والمحكمة في حكمها سالف الذكر، لم تقضِ بالتعويض رغم أن العقد كان قد أُبرم قبل تحرير سعر الصرف واستمر تنفيذه إلى ما بعد التحرير، وتبرير ذلك في اعتقادنا هو قِصر مدة تنفيذ العقد، وأنها كما ذكرت المحكمة لا تتعدي شهرين؛ ومن ثم كان يجب على المتعاقد مع الإدارة أن يتوقع ارتفاع الأسعار، وأن يدير الصفقة على ضوئها خاصة إذا كانت مدة التوريد قصيرة.

كما قضت بأن: «ومن حيث إنه إذا كان السبب الطارئ المؤثِّر في قيمة العطاء راجعًا إلى سعر العملة، فإن المتعاقد مع الإدارة يلتزم بما يترتب على هذا السبب من آثار سواء ذلك بالزيادة أو النقصان إعمالًا للفقرة (٦) من المادة (٥٥) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨؛ إذ إن ارتفاع سعر العملة لا يرقي إلى مرتبة القوة القاهرة التي تجعل تنفيذ المقاول لالتزامه مستحيلًا» (٢).

ولما كانت الدولة بعد تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩، قد راعت ما طرأ من تغيُّر وارتفاع في سعر العملة الأجنبية، وقررت تعويض المتعاقدين معها قبل تحرير سعر صرف الجنيه، بموجب قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ و٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤، فإن المحكمة قد ذهبت في هذا الصدد إلى أن قراري رئيس مجلس الوزراء المشار إليهما،

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٦٦٤٦، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٤/١٠.
(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٥٩٥، لسنة ٤٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠١/٥/٨.

لا ينطبقان بصفة تلقائية لمجرد تحرير سعر الصرف.

فقد قضت بأن: «قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤ بصرف نسبة مؤقتة مقدارها ١٠%، وذلك إلى حين انتهاء أعمال اللجان الفنية لحصر ومراجعة وتحديد الأعمال الصادر بتشكيلها قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ لا يجري بصفة تلقائية، بل قيَّد الوزارات وجهات الإسناد الأخرى بدراسة المشروعات الجاري تنفيذها والعقود التي تم توقيعها قبل ٢٠٠٣/١/٢٩ والعمل على تعديلها، إذا توافرت مبرراتها في ضوء ما تنتهي إليه اللجان الفنية التي تم تشكيلها طبقا لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣... بحسبان أن تلك النسبة ليست منحة من الحكومة لا تصادف واقعًا صحيحًا يطابق القانون، وإنما مقيدة بحجم الزيادة في الأسعار والبنود التي تعرَّضت للزيادة التي عجزت الشركة عن إثباتها؛ فقد بهُت ادعاؤها وأصبح هشيمًا تذروه الرياح» [١].

ويستنبط من هذا الحكم أن المحكمة الإدارية العليا، لم تعتبر في حكمها هذا مجرد صدور قرار سيادي بتحرير سعر الصرف، موجبًا في ذاته لتعويض المتعاقد مع الإدارة، ما لم يثبت المتعاقد مقدار الزيادة التي طرأت على العقد، والتي تستوجب إعادة التوازن المالي له.

كما أنها بخصوص قرار مجلس الوزراء، الصادر بجلسته رقم (٤٩) بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٨ بتعويض المقاولين من موازنات الجهات الإدارية عن فروق الأسعار الناتجة عن تحرير سعر الصرف [٢]، فإن المحكمة الإدارية العليا لم تعتبره قرارًا ملزمًا يتعين على الجهات الإدارية تنفيذ أحكامه؛ ومن

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٠٣٨٢، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٥.

(٢) طبقًا لهذا القرار، فإن التعويض يكون عن العقود المبرمة أو العقود المقدمة من ٢٠٠٣/١/٢٩ وقبل صدور القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ بتعديل قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، وذلك بالنظر إلى فرق السعر بين سعر التعاقد وسعر السوق، وكذلك العقود المبرمة في ظل القانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٥، وذلك بالنسبة للبنود التي تعرضت لزيادة في الأسعار.

ثم فإن هذا القرار لن يؤدي تلقائيًّا إلى تمتع كافة المقولين بالحصول على التعويض دون ثمة قيد أو شرط.

فقد ذهبت المحكمة إلى: «وحيث إنه عن طلب الجمعية الطاعنة التعويض عن فروق الأسعار، استنادًا لأحكام قرار مجلس الوزراء الصادر بجلسة رقم (٤٩) بتاريخ ٢٠٠٨/٤/١٨ بتعويض المقاولين من موازنات الجهات الإدارية، ووفقًا للضوابط التي وضعتها اللجنة الرئيسية للتعويضات المشكلة بقرار وزير الإسكان والمرافق رقم (٣٠٢) لسنة ٢٠٠٨، فإن من المقرر وعلى ما جرى به قضاء وإفتاء مجلس الدولة، أن التعليمات والتوجيهات التي تصدرها الجهات الإدارية تصدر بقصد إدارة المرفق العام الذي تقوم على تسييره، وذلك في ضوء الدور الذي خوله لها الدستور والقانون، وهذه التوصيات بطبيعتها لا تستند إلى قاعدة قانونية ملزمة ولا ترتب التزامًا قانونيًّا على السلطات الإدارية بتنفيذ أحكامها.

ولما كانت التعليمات التي صدرت عن مجلس الوزراء المشار إليه نابعة من مهمته السياسية وحرصه على مصالح الشعب ونتاج دراسته للأوضاع المتردية، وبقصد النهوض به إلى آفاق أفضل دون أن يكون مختصًّا قانوناً بتنظيم مسألة معينة، فإن القرارات التي يصدرها في هذا الشأن لا تعدو أن تكون مجرد توجيهات وتوصيات لمن يملك إصدار القرار وتحفيزًا له على إصداره حتى يواكب السياسة العامة للحكومة لرفع المعاناة عن الشعب أو فئات منه حسب الأحوال كلما أمكن ذلك» [١].

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٤٦٤٢، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨.

المطلب الثالث
موقف محكمة القضاء الإداري

لم يبعُد موقف محكمة القضاء الإداري كثيرًا عن موقف المحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع؛ حيث ترددت أحكامها هي الأخرى بين اتجاه يعتبر تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا يعطي للمتعاقد الحق في طلب التعويض، وبين اتجاه لا يعتبر تحرير سعر الصرف كذلك، طالما لم يوجد نص في العقد يقضي بذلك، أو لم يوجد قرار تنظيمي أو نص تشريعي ينص على صرف تعويضات للمتعاقدين مع الإدارة في حالة تحرير الدولة لسعر الصرف.

أولا: الاتجاه المؤيد لاعتبار تحرير سعر الصرف ظرفا اقتصاديا طارئا:

في نزاع فحواه، أن الهيئة العامة للخدمات البيطرية كانت قد أبرمت عقد توريد مع إحدى الشركات لتوريد بعض المستلزمات والأصناف البيطرية، وكان ذلك قبل تحرير سعر صرف الجنيه المصري في ٢٠٠٣/١/٢٩، ونتيجة لتحرير سعر الصرف تأخَّرت الشركة عن التوريد في المواعيد المتفق عليها، فقامت جهة الإدارة بتوقيع غرامات تأخيرية عليها.

ومن ثم أقامت الشركة دعوى أمام محكمة القضاء الإداري تطلب فيها، إلزام الجهة الإدارية بتعويضها عما لحقها من خسارة بسبب تحرير سعر الصرف للجنيه المصري، وإلزامها كذلك بإعفائها من غرامات التأخير التي تم احتسابها كجزاء على الشركة لتأخيرها عن التوريد في الميعاد.

<u>ومن ناحية أولى</u>؛ فقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا النزاع، بتعويض المتعاقد مع الإدارة جزئيًّا عن الخسائر الفادحة التي لحقت به بسبب تحرير سعر الصرف؛ حيث ذهبت إلى أن: «مناط إعمال نظرية الظروف الطارئة، أن تطرأ خلال تنفيذ العقد الإداري ظروف استثنائية من فعل

الطبيعة أو تغيرات سياسية أو اقتصادية لم تكن في حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك لها دفعًا، وأن يكون من شأنها أن تنزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد إخلالًا جسيمًا، مثل ارتفاع أسعار الأصناف أو السلع التي تعهَّد المورد بتوريدها ارتفاعًا باهظًا، بحيث يهدد المورد بخسارة فادحة لا قبل له بها، وهو يعتبر ظرفًا طارئًا لم يكن في الحسبان توقعه عند التعاقد، طالما أنه يترتب عليه زيادة أعباء المورد بتحميله خسائر فادحة، ومقتضى تطبيق أحكام نظرية الظروف الطارئة هو إلزام جهة الإدارة بمشاركة المتعاقد معها في هذه الخسائر، ضمانًا لتنفيذ العقد الإداري تنفيذًا سليمًا، ويستوي أن يحصل التنفيذ من المتعاقد نفسه أو أن تقوم به جهة الإدارة نيابة عنه عند الشراء على حسابه ...

ومن حيث إنه بتطبيق ما تقدم على واقعات الدعوى، ولما كان الثابت أن الشركة المدعية أثناء قيامها بتنفيذ العقد، حدثت ظروف اقتصادية استثنائية وغير متوقعة، وهي صدور قرار رئيس الوزراء بتحرير سعر الصرف للجنيه المصري أمام العملات الأجنبية في ٢٠٠٣/١/٢٩، مما جعل العقد يختل اختلالًا كبيرًا، مما سبب للشركة المدعية خسائر فادحة، تمثَّلت في فروق سعر العملة وتأثيره على سعر الجمارك وأسعار التخزين الجمركي؛ حيث إن قيمة الجنيه المصري قد انخفضت أمام العملات الأجنبية في حدود ٢٦%، وهي خسارة غير مألوفة، مما تنطبق عليه كافة شروط نظرية الظروف الطارئة، ومن ثم تلتزم جهة الإدارة بالمشاركة في تحمل جزء من هذه الخسارة مع الأخذ في الحسبان ظروف العقد وملابساته وعناصره» (١).

ومن ناحية ثانية، فإن المحكمة قد أعفت المتعاقد من غرامات التأخير، بالنظر إلى أن التأخير كان سببه ظرفًا استثنائيًّا طارئًا يتمثل في تغير سعر الصرف، وذهبت إلى أنه: «ومن حيث إن الشركة المدعية كانت قد تأخرت

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ١٢٠٨١، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٢٦.

في التوريد لمدد ترجع إلى حدوث ظروف استثنائية طارئة تمثلت في تحرير سعر الصرف، وهو ما أحدث حالة استثنائية تمثلت في عدم قدرة الشركات على تنفيذ التزاماتها في المواعيد المقررة، بسب تغير سعر الصرف وارتفاع أسعار السلع المستوردة وانخفاض قيمة الجنية المصري، وما ترتب على ذلك من معوقات في الجمارك، وهو ما ينطبق على الشركة المدعية؛ ومن ثم فإنه يتعين إعفاء الشركة الموردة – المدعية – من توقيع غرامات التأخير عن أوامر التوريد موضوع الدعوى» (١).

ومن الملاحظ أن الحكم السابق لم يُشر – لا من قريب أو بعيد – إلى قراري رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ و٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤ المتعلقين بتعويض المتعاقدين مع الإدارة في أعقاب تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩، وإنما أسست المحكمة قضاءها على نظرية الظروف الطارئة، واعتبرت أن تحرير سعر الصرف سببًا يوجب تطبيق هذه النظرية، ونعني بذلك أن المحكمة طبَّقت نظرية الظروف الطارئة لتحرير سعر الصرف، وبغض النظر عن وجود قرار يقضي بصرف تعويضات للمتعاقدين مع الإدارة في هذه الحالة من عدمه.

وفي حكم آخر، قضت المحكمة بالتعويض تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة، رغم ما نعته الجهة الإدارية من أنها لم تقُم بتشكيل لجنة فنية لتحديد الأعمال التي طرأت عليها زيادة في الأسعار وفقًا لنص قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣، فقد التفتت المحكمة عن هذا النعي، وقضت بإلزام الجهة الإدارية بتعويض المتعاقد بما يعادل نسبة ١٠ % من حجم الأعمال المتفق عليها.

حيث ذهبت المحكمة إلى أنه: «وإذ إن قرار رئيس مجلس الوزراء بتعويم الجنية المصري بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٩ أدى لانقلاب في أسعار مواد

(١) الحكم السابق نفسه.

البناء، الحديد والأسمنت، وقد حدث ذلك بعد أن قدَّم مورِّث المدعين عطاءه وتم التعاقد نهائيًّا؛ وإذ إن المذكور حدد أسعاره في العطاء المقدم منه على أساس أسعار تلك المواد قبل تعويم الجنية المصري؛ وحيث إن تلك الأسعار اختلفت وارتفعت بعد تعويم الجنية المصري، في الوقت الذي لا يستطيع فيه مورث المدعين أن يعدِّل في عطائه، أو أن يمتنع عن التنفيذ، ولما كان تقديم العطاء – وهو الوقت الذي يقدِّم فيه المدعي أسعاره – في ميعاد سابق على صدور قرار رئيس مجلس الوزراء بتعويم الجنيه المصري؛ وحيث إن إلزام المدعي بتنفيذ العملية محل التداعي بموجب أمر الإسناد... الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٧/١٨، قد أصبح مرهقًا على مورث المدعين، وأنه قام على الرغم من ذلك بتنفيذ أعمال تلك العملية وتسليمها ابتدائيًّا قبل التاريخ المقرر لنهو أعمالها؛ ومن ثم فإنه لم يتأخر في التنفيذ، ومن ثم فإن شروط إعمال نظرية الظروف الطارئة تكون متوافرة في شأنه، مما يتعين معه والحال كذلك أن تشارك الجهة الإدارية مع مورث المدعين في تحمل نصيب من الخسائر التي لحقت به من جراء تعويم الجنيه المصري...

ومن حيث إنه لا ينال من سلامة ما تقدم، ما ذكرته الهيئة المدعى عليها بمذكرات دفاعها المقدمة أمام هذه المحكمة، من أن القضاء بالتعويض عن تحرير سعر الصرف، كان يتطلب تشكيل لجان فنية بها لتحديد الأعمال التي طرأت عليها زيادة في الأسعار، لمعرفة مدى استحقاق مورث المدعين لذلك التعويض من عدمه، واستطرت قولها بأنها لم تقم بتشكيل تلك اللجان، وانتهت بناء على ذلك القول إلى أن مورث المدعين لا يستحق ذلك التعويض نتيجة لعدم تحديد الأعمال التي طرأت عليها الزيادة في الأسعار نتيجة لتحرير سعر الصرف، فذلك القول مردود عليه بأن قراري مجلس الوزراء... قد أوجبا على عاتق كل الوزارات والهيئات تشكيل لجنة فنية لمراجعة وتحديد حجم الأعمال التي طرأت عليها زيادة في الأسعار نتيجة لتحرير سعر الصرف؛ ومن ثم فإن الهيئة المدعى عليها هي التي قصرَّت في

تنفيذ هذا الأمر، و من ثم فإن الأمر الذي يأباه العقل والمنطق السليم، أن يضار مورث المدعين بخطأ الهيئة المدعى عليها بعدم تشكيل تلك اللجان على الرغم من التزامها بذلك، الأمر الذي تلتفت معه المحكمة عما دفعت به الهيئة المدعى عليها في هذا الشأن» (١).

ثانيًا: الاتجاه المعارض لاعتبار سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًا طارئًا:

في مقابل الاتجاه السابق، تذهب المحكمة في أحكام أخرى إلى أن المستقر عليه في قضاء وإفتاء مجلس الدولة، أن حقوق المتعاقد تتحدد طبقًا لنصوص العقد، فيتعين تنفيذه وفقًا لما اشتمل عليه، وأن الأسعار المتفق عليها تُقيِّد طرفي العقد كأصل عام، فلا يجوز للإدارة أن تنتقص من مستحقات المقاول على أساس ما يطرأ عليها من انخفاض، كما لا يجوز للمقاول أن يطالب بزيادتها على أساس ما يطرأ عليها من زيادة، إلا إذا اقترن العطاء المقدم من المتعاقد بتحفظ مؤداه أن أي زيادة تطرأ على الأسعار تتحملها الجهة الإدارية المتعاقدة، فإذا قبلت ذلك، فإن هذا التحفظ يندرج في شروط العقد ويعتبر جزءًا منه شأنه في ذلك شأن الشروط الأخرى، ويترتب على ذلك محاسبة المتعاقد على الزيادة أيًّا كان مصدرها، سواء صدرت بقرارات سيادية أو رفعت الجهة المنتجة للسلعة سعرها.

وتطبيقًا لذلك قضت بأنه لما كان «الثابت من الأوراق أن وحدة إدارة المشروعات (مشروع تطوير التعليم العالي) بوزارة التعليم العالي تعاقدت مع شركة مصر لأعمال الأسمنت المسلح، بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٦ (أي بعد العمل بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥...) على تنفيذ الأعمال الخاصة بإنشاء مبنى تعليمي بالكلية التكنولوجية بالمحلة (المعهد الفني التجاري بدمياط)... كما تعاقدت جهة الإدارة مع الشركة بذات التاريخ على تنفيذ الأعمال الخاصة

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٤٦٠١، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٣.

بإنشاء مبنى تعليمي بالكلية التكنولوجية بالمحلة (المعهد الفني الصناعي بالزقازيق)... ولم يتضمن العطاء المقدم من الشركة في العمليتين المشار إليهما معاملات التغيير في الأسعار حتى يتم التعاقد على أساسها، طبقًا لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥...

كما لم يتضمن العطاء المقدم منه ثمة تحفظ أنه في حالة زيادة الأسعار بعد فتح المظاريف، يحق له إضافة فروق الأسعار الناتجة عن تحرير سعر الصرف أو غيرها إلى أسعار كل بند، ويترتب على ما تقدم عدم خضوع أسعار العقدين محل النزاع لأية تغييرات تكون قد طرأت عليها خلال فترة التنفيذ، سواء كان مرجع ذلك تقلبات العملة أو ارتفاع الأسعار، والقول باحتساب ثمة فروق دون أن تتضمن شروط الطرح، من شأنه الإخلال بأولوية المتعاقد في ترتيب عطائه، التي حرص المشرع على أن تصاحب العطاء من تاريخ الترسية حتى تاريخ تنفيذ الأعمال محل التعاقد» (١).

كما قضت في هذا الاتجاه كذلك بأنه: « لما كان الثابت من الأوراق أن المدعي تعاقد مع مصلحة الكفاية الإنتاجية بتاريخ ٢٠٠٧/١١/٤ على تنفيذ عملية تأهيل مركز تعدين شبرا، وتم تسليم الأعمال ابتدائيًّا بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٤، كما تم تسليم الأعمال نهائيًّا لجهة الإدارة بموجب محضر التسليم المؤرخ ٢٠١١/١/١٢، وقد تضمن البند الثامن من العقد محل النزاع النص على أن تظل الأسعار ثابتة دون أي زيادة طوال مدة التنفيذ وحتى انتهاء العمل بالكامل، ولم يقدم المدعي ما يفيد أن العطاء المقدم منه قد تضمن تحفظًا مفاده أن أي زيادة تطرأ على الأسعار خلال مدة التنفيذ يُحاسب عليها؛ ومن ثم يترتب على ما تقدم جميعه عدم خضوع أسعار العقد محل النزاع لأية تغييرات تكون قد طرأت عليها خلال فترة التنفيذ، سواء كان

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٢٣٣١٧، لسنة ٦٣ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/١/٢٤. وفي ذات الاتجاه حكمها في القضية رقم ٣٥٠٨٩، لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٩/١١.

مرجع ذلك تقلبات العملة أو ارتفاع الأسعار أو رسوم الإنتاج أو غيرها من الرسوم الأخرى، الأمر الذي تقضي معه المحكمة برفض الدعوى.

ولا يغير من ذلك ما أثارته الشركة المدعية من أحقيتها في التعويض بالمبلغ محل المطالبة، طبقًا لقراري رئيس مجلس الوزراء رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣، ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤ بتعويض المقاولين عن زيادة الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩، فإن مناط تطبيق القرارين المشار إليهما ينحصر في العمليات التي قدمت العطاءات الخاصة بها قبل تاريخ تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩ وتم تنفيذها بعد هذا التاريخ، ولا تنطبق أحكام القرارين المشار إليهما على العمليات التي تم تقديم العروض الخاصة بها بعد ٢٠٠٣/١/٢٩» [١].

وفي منازعة أخرى تدور حول أن جهة الإدارة تعاقدت بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢ مع إحدى الشركات على توريد وتركيب أجهزة معامل مساحية، وكانت مدة العقد ثلاثة أشهر، وقد تم التوريد في ٢٠٠٣/٤/١ بالكامل، وارتأت الشركة أن ذلك قد تم بعد تحرير سعر الصرف، وحدوث زيادة للدولار الأمريكي بنسبة ٢٦%، وأن المهمات المستوردة من الخارج تخضع لزيادة مقدارها ٢.١٨٪؛ ولذلك طالبت الشركة جهة الإدارة بهذا المبلغ فرفضت، فأقامت الشركة الدعوى محل المنازعة هذه.

وقد ذهبت المحكمة إلى رفض طلب الشركة التعويض عن الزيادة التي طرأت بعد تحرير سعر الصرف، وأسست قضاءها على أن: «ومن حيث إن مقطع النزاع في الدعوى الماثلة ينحصر في تحديد مدي أحقية الشركة المدعية في فروق الأسعار الناتجة عن تحرير سعر الصرف، وما اذا كان ذلك يُعدُّ من قبيل الظروف القاهرة من عدمه؛ ومن حيث إن قضاء المحكمة

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٥٧٢٨٨، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٨.

الإدارية العليا قد استقر على أن انهيار سعر العملة لا يرقى لمرتبة القوة القاهرة؛ لأن المتعاقد مع الإدارة يجب عليه أن يتوقع ارتفاع الأسعار، وأن يدير الصفقة على ضوئها، خاصة إذا كانت مدة التوريد قصيرة.

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن مدة العقد ثلاثة أشهر، شاملة التوريد والتركيب، ولم تقدم الشركة المدعية ما يفيد بأنها استوردت الأجهزة المتعاقد عليها بعد تحرير سعر صرف الجنيه المصري في ٢٠٠٣/١/٢٩، الأمر الذي يجعل مطالبتها بفروق سعر العملة غير قائم على سند من الواقع والقانون» (١).

كما أنها لم تقضِ بتعويض المتعاقد عن الزيادة التي طرأت على أسعار الخامات والمواد محل التعاقد، نتيجة لتحرير سعر الصرف في عام ٢٠١٦ وصدور قانون القيمة المضافة وزيادة أسعار المواد البترولية، استنادًا إلى أن المدعي لم يقدم ما يفيد قيمة تلك الزيادة.

وذهبت إلى أنه: «لما كانت الجمعية المدعية تدفع بتوافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة، على أساس زيادة أسعار الأصناف الموردة العملية محل التداعي أثناء مدة التوريد، مما ألحق بها خسارة فادحة، فإنه على فرض صحة ذلك، إلا أنه لما كانت الجمعية لم تقدم ما يفيد قيمة هذه الزيادة في الأسعار، وذلك حتى يتسنى للمحكمة مقارنتها بالقيمة الإجمالية للعملية، وبيان مدى تأثيرها على مقدرة الجمعية المالية في توريدها، والتأكد من أنه كان من شأن زيادة الأسعار إصابة الجمعية بخسارة فادحة تتجاوز كل التقديرات، وتختل به اقتصاديات العقد اختلالًا جسيمًا؛ ومن ثم فإنه تنتفي شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة في هذا الشأن، مما يضحى معه هذا الطلب غير قائم على سند صحيح قانوناً» (٢).

ومما سبق: يمكننا أن نستنبط لماذا القضاء الإداري لا يقضي في بعض

(١) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٦٢٦٠، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٢/٧/٥.
(٢) محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٢١٠٥٧، لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٤/٣٠.

الأحوال بتعويض المتعاقد في حالة تحرير سعر الصرف؟ حيث يمكن أن نُرجع ذلك إلى سببين أساسيين:

الأول: ألا يؤدي تحرير سعر الصرف إلى توافر شروط تطبيق نظرية الظروف الطارئة، كأن يتم تحرير سعر الصرف قبل إبرام العقد وتقديم المتعاقد لعطائه، أو لأن تحرير سعر الصرف لم يترتب عليه قلب اقتصاديات العقد ولم يتسبب للمتعاقد في خسائر فادحة.

الثاني: إذا لم يتضمن العقد شرطًا أو يقترن العطاء بتحفظ مؤداه، أنه في حالة تحرير سعر الصرف، فإن جهة الإدارة تلتزم بأن تتحمل مقدار الزيادة التي تطرأ، فإذا لم يوجد مثل هذا التحفظ أو ذلك الشرط، فإن على المتعاقد أن يلتزم بالأسعار المتفق عليها وقت إبرام العقد.

وإذا كان هذا هو موقف القضاء الإداري من مسألة مدى اعتبار تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا، فهل سلك المشرع المصري ذات النهج الذي سلكه القضاء؟ هذا ما سيتضح من خلال المبحث التالي.

□

المبحث الثالث
دور المشرع في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر الصرف

أشرنا في أكثر من موضع سابق إلى أن المشرع عقب تحرير سعر الصرف في عام ٢٠١٦، قام بإصدار قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، ثم عقب تحريره في عام ٢٠٢٢، أصدر القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل قانون التعويضات، وقبل ذلك فإنه عقب تحريره في عام ٢٠٠٣، أصدر رئيس مجلس الوزراء القرارين رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ ورقم ٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤ بتعويض المتعاقدين مع الإدارة.

وقد ابتغى المشرع من وراء إصدار قانون التعويضات وتعديلاته، تعويض المتعاقدين مع الجهات العامة عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية – ومنها قرارات تحرير سعر الصرف – التي تتخذها الحكومة، ويترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لعقود المقاولات والتوريدات والخدمات والعامة.

وبهذا يكون المشرع قد اتخذ منهجًا واضحًا إزاء معالجة الآثار الضارة التي تترتب على تحرير سعر الصرف، واعتبر – بوضوح – أن تقلُّبات سعر الصرف تمثل ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا يستوجب التعويض، طالما أدت إلى قلب اقتصاديات العقد.

وعلى خلاف القضاء الإداري، الذي تردد في بعض الأحيان، ولم يعتبر تحرير سعر الصرف ظرفًا طارئًا، فإن قانون التعويضات يمثل خطوة إيجابية ومحمودة من المشرع، سيكون لها أثرها على أحكام القضاء الإداري، من حيث تبنيها اتجاهًا موحدًا بشأن اعتبار تحرير سعر الصرف ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا.

ولكننا في هذا الصدد لا يفوتنا أن نؤكد على أن قانون التعويضات لا

يطبَّق بشكل آلي وتلقائي لمجرد صدور قرار التحرير، وإنما ينبغي توافر شروط معينة تبرهن على استحقاق المتعاقد للتعويض، ومن هنا لا نرى أن هناك فرقًا كبيرًا بين ما اشترطه قانون التعويضات من أجل استحقاق التعويض، وبين الاتجاه القضائي الذي لا يعتبر تحرير سعر الصرف في ذاته ظرفًا طارئًا، طالما لم يترتب عليه اختلال في التوازن المالي للعقد.

وعلى كل، فإن هذه المسائل سوف تتضح بصورة أكبر من خلال عرضنا في هذا المبحث للشروط الواجب توافرها لاستحقاق التعويض طبقًا للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته، كما سنعرض لإجراءات استحقاق هذا التعويض والسلطة المختصة بإقراره، وأخيرًا سنتوقف أمام بعض المسائل التي قد تُثار بشأن تطبيق هذا القانون.

ومن ثم فإننا نقسِّم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: شروط استحقاق التعويض طبقًا لقانون التعويضات.

المطلب الثاني: آليات الحصول على التعويض وإجراءاته طبقًا لقانون التعويضات.

المطلب الثالث: تساؤلات مثارة بشأن تطبيق قانون التعويضات.

المطلب الأول
شروط استحقاق التعويض
طبقا لقانون التعويضات وتعديلاته

كانت الفقرة (١) من المادة الأولى من قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ تنص على أنه: «تنشأ لجنة تسمى (اللجنة العليا للتعويضات) يكون مقرها وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، تختص بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة في الفترة من ٢٠١٦/٣/١ وحتى ٢٠١٦/١٢/٣١، والتي ترتب

عليها الإخلال بالتوازن المالي لعقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة السارية خلال تلك الفترة، والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها، وذلك عن الأعمال المنفذة بدءًا من ٢٠١٦/٣/١ وحتى نهاية تنفيذ العقد، وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد».

وبعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل قانون التعويضات، أصبح نصها «تنشأ لجنة تسمي (اللجنة العليا للتعويضات) يكون مقرها وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، ويشار إليها في هذا القانون باللجنة، وتختص بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة في أي من الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض اللجنة، والتي يترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لعقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة، السارية خلال تلك الفترات، والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها، وذلك عن الأعمال المنفذة بدءًا من تاريخ بداية الفترة وحتى نهاية تنفيذ العقد، وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد».

والفارق بين المادة قبل التعديل وبعده، يتعلق بالنطاق الزمني لسريان هذا القانون؛ حيث إنه قبل التعديل كان يسري فقط على الفترة التي حددها القانون، وهي الفترة من ٢٠١٦/٣/١ وحتى ٢٠١٦/١٢/٣١، أما بعد التعديل فقد تم النص على أن يسري القانون على أي من الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء، وهو ما يعني أن هذا القانون سوف ينطبق على كل فترة سيصدر بتحديدها قرار من رئيس مجلس الوزراء؛ حيث إن هذه الفترات قد تتعدد، وذلك في كل مرة تُصْدِر فيها الدولة قرارات اقتصادية يتضرر فيها المتعاقدون مع الإدارة.

ومن خلال النص سالف الذكر، تتضح الشروط اللازم توافرها من أجل استحقاق التعويض، وفيما يأتي نتناول بيان هذه الشروط بشيء من التفصيل.

الشرط الأول: أن يكون العقد من عقود المقاولات أو التوريدات أو الخدمات العامة، التي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها.

(أ) أن يكون العقد من عقود المقاولات أو التوريدات أو الخدمات العامة:

(١) عقود المقاولات:

ويطلق عليها عقود الأشغال العامة، وهي من أهم العقود الإدارية وأقدمها، ويمكن تعريفه بأنه: العقد الذي تبرمه الإدارة مع شخص طبيعي أو معنوي (المقاول)، بقصد القيام بعمل من أعمال البناء أو الترميم أو الصيانة في عقار، مقابل ثمن تدفعه له ويُحدد في العقد.

وتكمن أهمية عقد الأشغال العامة في أنه هو «العقد القادر على تحقيق تحسين في الأرض، وإدخال المدنية ومعالم الحضارة إلى أماكن عديدة، سواء بتحديث القديم، أو بإنشاء مشروعات جديدة تمامًا ومتنوعة، تبدأ من شق الطرق وحفر الترع، ومد السكك الحديدية وبناء الفنادق، وتمر ببناء المطارات والأنفاق والمترو، ومشروعات التليفونات والأرصفة البحرية ومصدات الأمواج، وتنتهي بالسدود واستغلال مساقط المياه ومحطات توليد الكهرباء والمحطات النووية ومراكز إطلاق الصواريخ وبناء الأقمار الصناعية، وكل هذه المشروعات قادرة على تغيير خريطة الدولة الجغرافية، كما أنها قادرة على تغيير الخريطة الحضارية، ونقل المجتمع من مستوى إلى مستوى آخر» [١].

(١) د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص٣٢.
وقد عرَّفت المادة (١) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢

وفي الواقع، فإن قطاع المقاولات يُعدُّ من أكثر القطاعات التي أصيبت بضرر نتيجة القرارات الاقتصادية التي اتخذتها الحكومة، وعلى الرأس منها قرارها بتحرير سعر الصرف، سواء في عام ٢٠٠٣ أو ٢٠١٦ أو ٢٠٢٢؛ حيث أدى هذا القرار إلى الارتفاع الكبير في كافة أسعار مواد البناء، بالإضافة إلى ارتفاع أجور العمال والصناع والمهندسين [١].

(٢) عقود التوريد:

يمكن تعريف عقد التوريد بأنه: العقد الذي يبرمه أحد الأشخاص المعنوية العامة مع أحد الأفراد أو الشركات، بغرض توريد منقولات لازمة لمرفق عام، مقابل ثمن معين.

وعلى خلاف عقد الأشغال العامة الذي لا يرد إلا على عقار، فإن عقد التوريد يتعلق دائمًا بمنقول، كالبضائع، والسلع الغذائية، والأجهزة الطبية، والأدوات المكتبية... إلخ.

وعقود التوريد من الممكن أن تتم على دفعة واحدة، أو على دفعات متعددة، كما أنها تنقسم إلى فئتين، الأولى: يُطلق عليها عقود التوريد العادية، وهي الفئة الغالبة؛ إذ تتميز بأنها ترد على منقولات عادية لا تتضمن أية تعقيدات تقنية أو تكنولوجية. أما الفئة الثانية، فيطلق عليها عقود التوريد الصناعية، وهي عقود أفرزها التطور الصناعي والتكنولوجي، وتتفرع هذه الفئة إلى نوعين من العقود، عقود التصنيع وعقود التعديل أو التحويل [٢].

لسنة ٢٠١٨ (مقاولات الأعمال) بأنها: «كل ما يدخل ضمن التصنيف الصادر عن الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء، ويعتمد من وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، وتخطر به الهيئة العامة للخدمات الحكومية لنشره على بوابة التعاقدات العامة».

(١) في تفصيل ذلك يراجع تقرير أعدَّه: جهاد عباس، بعنوان (المقاولات القطاع الأكثر تضررًا.. وقانون التعويضات طوق النجاة)، جريدة الوطن، عدد (٢٣٧٩)، بتاريخ ٢٠١٨/١١/٣، الموقع الإلكتروني (https://www.elwatannews.com)، تاريخ الدخول إلى الموقع: ٢٠٢٣/٨/٤.

(٢) يراجع: د. رجب محمد السيد، حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر صرف الجنيه المصري (دراسة في ضوء القانون رقم ٨٤ لسنة

(٣) عقود الخدمات:

ويقصد بها العقود التي تبرمها جهة الإدارة مع أحد أشخاص القانون الخاص، بهدف أداء خدمة لصالحها. وهذه الخدمة لا تتضمن بناء أو توريد أو تصنيع، وإنما يقوم المتعاقد بإنجاز عمل ما أو القيام بنشاط معين [١].

وقد عرَّفت الخدمات، المادة الأولى من قانون تنظيم التعاقدات رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ بأنها: «ما يكون التعاقد فيها أداء عمل مادي يمكن توصيفه، ومن ذلك: الصيانة، الأمن، النظافة، رسم الخرائط، التصوير بالأقمار الصناعية، تطوير البرمجيات، وخدمات النقل».

ويندرج تحت عقود الخدمات كذلك، عقود الخدمات الفكرية أو الاستشارية، وهي تلك العقود التي يبرمها الشخص المعنوي العام مع شخص من أشخاص القانون الخاص، قد يكون فردًا (مستشارًا قانونيًّا، أو خبيرًا اقتصاديًّا، أو مهندسًا)، وقد يكون إحدى الشركات أو المؤسسات أو المكاتب المتخصصة؛ وذلك بغرض إعداد الدراسات السابقة عن مشروع من المشروعات العامة، أو حساب التكاليف الخاصة بتنفيذه، أو الإشراف على تنفيذه... إلخ.

وقد عرَّفت المادة الأولى من قانون تنظيم التعاقدات رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ الدراسات الاستشارية بأنها: «ما يغلب عليه الطابع الفكري أو الإرشادي، ومن ذلك: الدراسات الهندسية أو المهنية أو الاقتصادية أو المالية أو الإدارية أو القانونية، بما في ذلك مهام الإعداد أو التصميم أو الإشراف على التنفيذ أو التقييم أو الاستلام».

٢٠١٧ وأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري)، مرجع سابق، ص٣٤٣.
ويراجع كذلك:
Christophe Lajoye, droits des Marchés Publics, 2eédi, -GUALINO éditeur, Paris, 2005. P. 30

(١) في تفصيل ذلك يراجع: د. رجب محمد السيد، حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر صرف الجنيه المصري، مرجع سابق، ص٣٤٤.

(ب) أن تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها:

تسري أحكام قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وتعديلاته بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، على وحدات الجهاز الإداري للدولة، من وزارات، ومصالح، وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية، والهيئات العامة، خدمية كانت أو اقتصادية، وما يتبع تلك الجهات من وحدات ذات طابع خاص وعلى الشركات المملوكة للدولة.

ويقصد بالشركات المملوكة للدولة:

(١) كل شركة يمتلكها شخص عام بمفرده أو يساهم فيها مع غيره من الأشخاص العامة أو مع شركات وبنوك القطاع العام.

(٢) كل شركة يساهم فيها أو يمتلك جزءًا من رأس مالها، شخص عام أو أكثر بنسبة لا تقل عن (٥١%) مع أشخاص خاصة، وتدخل في هذه النسبة ما تساهم به شركات أو بنوك القطاع العام من حصة في رأس المال.

(٣) الشركات التابعة التي يكون لإحدى الشركات القابضة نسبة (٥١٪) من رأسمالها على الأقل، ولو اشترك في هذه النسبة أكثر من شركة من الشركات القابضة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو بنوك القطاع العام [١].

ويعتبر من قبيل الشركات المملوكة للدولة – على سبيل المثال وليس الحصر – شركات: البترول والغاز والكهرباء والتليفونات ومياه الشرب والصرف الصحي، وكذلك الشركات المرخص لها بمزاولة أعمال البنوك طبقًا لأحكام القانون رقم (١٩٤) لسنة ٢٠٢٠، سواء المملوكة أسهمها بالكامل للدولة (بنوك القطاع العام) أو التي يتملك القطاع الخاص أسهمًا في رؤوس أموالها.

وغيرها من الشركات الأخرى، بغض النظر عن طبيعة شخصيتها الاعتبارية، أو القوانين المنظمة لشؤونها أو السارية عليها [٢].

---

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧، بشأن أسس وضوابط ونسب التعويضات اللازمة لتطبيق أحكام قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة، الجريدة الرسمية، العدد ٣٩ مكرر (ب)، بتاريخ ٢٠١٧/١٠/١.

(٢) محضر اجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٩، والمتضمن

الشرط الثاني: أن تكون تلك العقود خلال الفترة التي حددها القانون، أو الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء:

فمن ناحية أولى: فإن المادة الأولى من القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، قبل تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، كانت تنص على سريان هذا القانون على العقود التي جرى تنفيذها بدءًا من ٢٠١٦/٣/١، وحتى نهاية تنفيذ العقد، حتى لو كان تاريخ نهاية هذا التنفيذ لاحقًا على تاريخ ٢٠١٦/١٢/٣١، وأيًّا كان تاريخ إبرام هذه العقود.

وقد حدد قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧ النطاق الزمني لهذا القانون، مؤكدًا على أن العبرة في تحديد مدى سريان القانون سالف الذكر على أي من أنواع تلك العقود، هو بالأعمال موضوع هذا العقد من حيث تنفيذها خلال الفترة من ٢٠١٦/٣/١ وإلى ٢٠١٦/١٢/٣١ وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، ولو كان نهاية هذا التنفيذ لاحقًا على تاريخ ٢٠١٦/١٢/٣١.

وطبقًا لقرار مجلس الوزراء المشار إليه، فإن ذلك متصور في الحالات الآتية:

(١) العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية (فيما يخص المناقصات والممارسات)، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها (بالنسبة إلى التعاقدات المبنية على أمر الإسناد المباشر)، في تاريخ سابق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٦/٣/١، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، وسواء كان تاريخ نهاية العقد سابقًا على يوم السبت الموافق ٢٠١٦/١٢/٣١ أم لاحقًا عليه.

(٢) العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها أو صدور أوامر الإسناد لها، في يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٦/٣/١، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود،

تحديد الأسس والضوابط الخاصة بالفترة من ٢٠٢٢/٣/١ إلى ٢٠٢٣/١/٣١، تطبيقًا للقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل قانون التعويضات، والمعتمدة من مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٢.

وسواء كان تاريخ نهاية العقد سابقًا على يوم السبت الموافق ٢٠١٦/١٢/٣١ أم لاحقًا عليه.

(٣) العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، في تاريخ لاحق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٦/٣/١، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود.

وترتيبًا على ما تقدم، فإن العقود الآتية لن تستفيد من قانون التعويضات:

- العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، وتم الانتهاء من تنفيذها في تاريخ سابق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠١٦/٣/١.

- العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، في تاريخ لاحق على يوم السبت الموافق ٢٠١٦/١٢/٣١ [١].

ومن ناحية ثانية: فإن القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ المعدِّل للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، نص في المادة الأولى منه على اختصاص اللجنة العليا للتعويضات، بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية، الصادرة في أي من الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض اللجنة.

وتطبيقًا لهذا النص؛ فقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠٢٣، ونص على أن تُحدد اللجنة العليا للتعويضات أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة بسبب القرارات الاقتصادية، الصادرة خلال الفترة من ٢٠٢٢/٣/١ وحتى ٢٠٢٣/١/٣١، والتي ترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لعقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة السارية خلال هذه الفترة [٢].

---

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠٢٣، الجريدة الرسمية، العدد ٦ مكرر (أ)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٣.

ثم أعقب هذا القرار، قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٣، والذي نص على أن يُعْمل بالضوابط والأسس ونسب التعويضات التي حددتها اللجنة العليا للتعويضات، على كافة أنواع العقود السارية خلال الفترة من ٢٠٢٢/٣/١ وحتى ٢٠٢٣/١/٣١، والتي جرى تنفيذها اعتبارًا من ٢٠٢٢/٣/١ وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود [١].

ومن ثم، فإن العبرة في تحديد مدى سريان الأسس والضوابط المحددة من قبل اللجنة العليا للتعويضات، على أي من أنواع تلك العقود هو بالأعمال موضوع هذا العقد؛ من حيث تنفيذها خلال الفترة من ٢٠٢٢/٣/١ إلى ٢٠٢٣/١/٣١، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، حتى إذا كان نهاية هذا التنفيذ لاحقًا على تاريخ ٢٠٢٣/١/٣١.

وهذا متصور في الحالات الآتية:

(١) العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، في تاريخ سابق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢٢/٣/١، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، سواء أكان تاريخ نهاية العقد سابقًا على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢٣/١/٣١ أم لاحقًا عليه.

(٢) العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، في يوم الثلاثاء ٢٠٢٢/٣/١، واستمر تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود، سواء أكان تاريخ نهاية العقد سابقًا على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢٣/١/٣١ أم لاحقًا عليه.

(٣) العقود التي تم فتح مظاريفها، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، في تاريخ لاحق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢٢/٣/١، واستمر

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٣، الجريدة الرسمية، العدد (٩) تابع، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٢.

تنفيذها إلى ما بعد ذلك التاريخ، وطوال فترة تنفيذها، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود.

وترتيبًا على ما تقدم، فإن العقود الآتية لن تستفيد من قانون التعويضات بعد تعديله:

- العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، وتم الانتهاء من تنفيذها في تاريخ سابق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢٢/٣/١.

- العقود التي تم فتح مظاريفها الفنية، أو تم إبرام عقودها، أو صدور أوامر الإسناد لها، في تاريخ لاحق على يوم الثلاثاء الموافق ٢٠٢٣/١/١٣ (١).

وفي الواقع فإن هذا الشرط، إنما هو انعكاس دقيق للشرط المتطلَّب لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، المتمثل في وجوب أن يطرأ أثناء تنفيذ العقد ظرف غير متوقع ولا يمكن دفعه.

ومن هنا ثار التساؤل حول التاريخ الذي يُعتدُّ به لتقدير شرط عدم التوقع، هل هو تاريخ تقديم العطاء أم تاريخ إبرام العقد، خاصة مع طول إجراءات إبرام العقود الإدارية، والتي تبدأ بالإعلان، مرورًا بمرحلة دراسة العروض لاختيار أفضلها فنيًّا وماليًّا، تمهيدًا لإصدار قرار الترسية وإبرام العقد، ثم تبدأ مرحلة تنفيذ العقد.

ومن جانبنا، فإننا نعتنق الاتجاه الراجح فقهًا، والذي يرى أن تاريخ عدم التوقُّع يبدأ من وقت تقديم العطاء الذي لا يجوز الرجوع فيه، وليس من تاريخ إبرام العقد، أما إذا حدث الظرف الطارئ بعد تقديم العطاء، وكان بإمكان المتعاقد سحبه دون تحميله بأية جزاءات، فإنه لا يمكن له التمسك بالتعويض تطبيقًا لنظرية الظروف الطارئة بعد إبرام العقد (٢).

---

(١) محضر اجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٩.

(٢) في هذا الرأي يراجع: د. رجب محمد السيد، حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر صرف الجنيه المصري، مرجع سابق، ص٣٠٣.

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن هذا الأمر يجد تفسيره في حكمة جلية، فحواها أن العطاءات المقدَّمة بعد تحرير الصرف «قد صادفها زيادة أسعار مواد البناء وغيرها كأثر من آثار تحرير سعر الصرف، دون أن يملك أصحابها تعديلها أو إعادة ضبطها بما يتناسب مع تلك الزيادة، لكونها قد قدمت بالفعل وارتبط أصحابها بالأسعار الواردة بها إمساكًا، وغُلَّت يدهم عنها تغييرًا، وهو الأمر الذي من أجله آثرت الدولة التدخل لتقاسم الخسائر معهم، فسنَّت الضوابط المشار إليها لتعويضهم جزئيًّا عن تلك الخسائر، وذلك بخلاف حال العطاءات التي قدمت بعد تاريخ تحرير سعر الصرف، فقد أدرك أصحابها مبلغ الزيادة في الأسعار التي طالت مواد البناء وغيرها نتيجة ذلك، وفطنوا إلى أهمية تقديم عروضهم وتحديد أسعارهم بالتوافق مع تلك الزيادة، على نحو يفترض معه أنهم قد راعوا في عروضهم هذه المسألة وشيدوا اقتصاديات عقودهم تبعًا لها، بما يتلاشى معه المبرر لتداعيهم ومشاركة الدولة في أي خسارة يلوحون بها، والمسألة بهذه الصورة غير مستعصية الإدراك، ويمكن تحصيل فهمها من التمعن في المغزى منها» (١).

ومن ثم تتضح الحكمة من ضرورة وضع ضابط زمني لاستحقاق التعويض نتيجة تحرير سعر الصرف، هذا الضابط الذي وضعته الحكومة في قرارها رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣، كما وضعه المشرع في قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، ثم في تعديله بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢.

الشرط الثالث: أن تؤدي القرارات الاقتصادية إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد:

التعويضات المقررة بموجب القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته لا تستحق تلقائيًّا، وإنما كي يستفيد المتعاقد من أحكام هذا القانون، يُشترط أن يترتب على القرارات الاقتصادية – ومن بينها تحرير سعر الصرف – التي

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٦٥٣، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣.

تصدر خلال الفترة التي يتم تحديدها، الإخلال بالتوازن المالي للعقد الإداري، فإذا لم تؤدِّ هذه القرارات إلى خسارة المتعاقد، أو إذا لم يبين المتعاقد مقدار هذه الخسارة، فإنه لا يكون مستحقًّا للتعويض، كما لا يكون من حقه طلب مهلة إضافية لتنفيذ العقد.

وفي هذا أفتت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بأن: «الثابت من الأوراق أن الشركة المنفِّذة للأعمال محل طلب الرأي الماثل، طلبت منحها كامل مهلة الستة أشهر التي وجَّه مجلس الوزراء بجلسته رقم (٥٤) بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٧ بمنحها للأعمال الكهروميكانيكية، نتيجة للقرارات الاقتصادية الأخيرة من تعديل وتحرير سعر صرف الجنيه المصري وإصدار قانون ضريبة القيمة المضافة وزيادة أسعار المحروقات، وإذ لاحظت الجمعية العمومية أن التوجيه الصادر عن مجلس الوزراء لا يعدو أن يكون توصية من مجلس الوزراء للسلطة المختصة بالجهات الإدارية، طبقًا للمفهوم المحدد لها بقانون تنظيم المناقصات والمزايدات، بمراعاة الأحداث التي صاحبت القرارات الاقتصادية لدى تطبيقها لأحكام القانون المذكور على التعاقدات المختلفة، فإن هذا التوجيه لا يمكن بحال أن ينال من أحكام القانون التي تحكم تنفيذ العقود التي تبرمها الجهات الإدارية، تلك الأحكام التي تحقق الغرض الذي استهدفه مجلس الوزراء من إصدار هذا التوجيه دون تعميم على النحو الوارد به.

حيث إن من العقود المبرمة مع الجهة الإدارية ما لا يمكن أن يتصور تأثره أصلًا بالقرارات الاقتصادية، وكذلك منها ما تأثر بهذه القرارات لفترة محدودة، ومنها ما تأثر بها لفترات تزيد على ما هو مقرر في هذا التوجيه؛ ومن ثم فإن القواعد العامة المشار إليها آنفًا هي التي تطبق في كل حالة على حدة تبعًا لظروفها وملابساتها، ومدى تأثير القرارات الاقتصادية في تنفيذ العملية، ومقدار هذا التأثير... وترتيبًا على ما تقدم، وإذ لم تبين الشركة في

الحالة المعروضة مدى تأثير القرارات الاقتصادية في تنفيذ العقد محل طلب الرأي الماثل، فمن ثم لا يجوز منحها المهلة المطالب بها» [١].

الشرط الرابع: ألا يكون هناك تأخير في تنفيذ العقد لسبب يرجع إلى المتعاقد:

نص عجُز المادة الأولى من قانون التعويضات على أن: «... وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد»؛ ومن ثم فإن المشرع وضع قيدًا على حق المتعاقد في الحصول على التعويض تطبيقًا لهذا القانون، مؤداه ألا يكون هو الذي تسبب بفعله في تأخير تنفيذ العقد، وهذا شرط بديهي؛ ذاك أن عدم تطلبه يعني استفادة المتعاقد من خطئه، وإثراءه على حساب جهة الإدارة، وهذا هو الشرط ذاته الذي نص عليه أيضًا قرار مجلس الوزراء رقم ١٨٦٤، الصادر بتعويض المتعاقدين مع الإدارة عقب تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩.

وقد ذهبت المحكمة الإدارة العليا بخصوص هذا الشرط إلى أنه: «ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن تحرير سعر الصرف في ٢٠٠٣/١/٢٩ قد ترتب عليه ارتفاع في الأسعار ومن بينها أسعار مواد البناء، وهو ما حدا رئيس مجلس الوزراء على أن يصدر قراريه رقمي ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٣ و٢٢٩ لسنة ٢٠٠٤... ابتغاء تعويض المقاولين المتعاقدين مع الجهات الإدارية قبل تاريخ تحرير سعر الصرف، الذين أضيروا من جرَّاء ذلك، بحسبان أن تحرير سعر الصرف إنما يمثل ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا لم يكن في حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك له دفعًا، ومن شأنه أن ينزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالًا جسيمًا...

إلا أن مشاركة جهة الإدارة المتعاقد معها في تحمل نصيبه من

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ٧٥٣ لسنة ٢٠١٩، رقم الملف ٥٠٥/١/٥٨، بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٣، تاريخ الجلسة ٢٠١٩/٣/٢٧.

الخسارة وفق أحكام قراري رئيس مجلس الوزراء سالف الإشارة إليهما، رهين بألا يكون تأخير تنفيذ الأعمال بعد ٢٩ من يناير ٢٠٠٣ لسبب يرجع للمقاول، وذلك حتى لا يكون إخلال المتعاقد مع جهة الإدارة بالتزاماته العقدية وتراخيه في الوفاء بها، سببًا لإثرائه على حساب جهة الإدارة وهو أمر يأباه العدل والمنطق» (١).

وفي المقابل، فإذا كان التأخير في تنفيذ العقد ليس راجعًا إلى المتعاقد، وإنما يرجع إلى جهة الإدارة، فإن هذا لا يحول دون المتعاقد وحقه في الحصول على التعويض المناسب نتيجة لتحرير سعر الصرف.

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا تطبيقًا لذلك بأن: «نطاق إعمال مبدأ ثبات الأسعار في العقد الإداري، مقيَّد بتنفيذ العقد خلال مدته المتعاقد عليها أو استطالة هذه المدة بسبب يرجع إلى المتعاقد مع جهة الإدارة، بحسبان أن نصوص القانون لم تترك على إطلاقها دون قيد أو ضابط، بل لها شرائطها وبيئتها التي تُفعَّل فيها أحكامها، فإذا انتفت تلك الشروط عُطِّلت عن أداء مهمتها، فإن المشرع لم يأتِ بنصوص صمَّاء جامدة، لا تراعي الظروف والملابسات التي تحيط تطبيقها، ولم يُسْبغ عليها طابع الآلية دون النظر إلى ملائمات أعمالها وفقًا لظروف الحال، وعليه إذا ما جاوزت مدة توقف الأعمال الحد المعقول المتفق عليه في بنود العقد، وبلغت حد التضاعف الزمني في مدة تنفيذها بسبب يرجع إلى الجهة الإدارية... فإنه لا يسوغ

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٢٣٦٧، لسنة ٥٣ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/١١/٣٠.
وترتيبًا على ذلك، فقد قضت المحكمة في ذلك الحكم بأن «الثابت أن الطاعن قد تراخى في الوفاء بالتزاماته العقدية، وهو ما حدا جهة الإدارة على إنذاره عدة مرات...كما أن الثابت من كتاب جهة الإدارة رقم ٨٨٦ المؤرخ ٢٠٠٣/٥/٣١... أن نسبة تنفيذ الأعمال قدرت بنحو ٣٦.٥%، وهو ما لم يجحده الطاعن، وكانت مدة التنفيذ قد أوشكت على الانتهاء حيث تنتهي في ٢٠٠٣/١١/٢٤؛ ومن ثم يكون مسلك الجهة الإدارية متفقًا وصحيح حكم القانون، وتغدو مطالبة الطاعن بالتعويض غير قائمة على سند صحيح من القانون خليقة بالرفض».
كما يراجع في هذا كذلك، حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٣٩٦٦٨، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٥.

للإدارة أن تهرع مستصرخة بمبدأ ثبات الأسعار، محتمية خلف النصوص القانونية التي تنجيها من ثمة قدح، أو أن تتحدى بأن ثبات الأسعار هو الركيزة التي قام عليها العقد، وما تلاقت عليه إرادة أطرافه التي لا يجوز الخروج عليها، بحسبان أن القاعدة الأصولية التي تتمسك بها الإدارة سالفة الذكر لا تنضبط أحكامها ويستقيم معيارها، إلا إذا كان ذلك خلال مدة تنفيذ العقد أو كانت استطالة هذه المدة بسبب يرجع إلى المتعاقد معها، أو كان الخروج عن السياج الزمني المقرر للتنفيذ – بسبب الجهة الإدارية – يسيرًا، ليس من شأنه قلب اقتصاديات العقد» (١).

المطلب الثاني
آليات الحصول على التعويض وإجراءاته طبقا لقانون التعويضات وتعديلاته

لقد بيَّن قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧، الخاص باعتماد أسس وضوابط ونسب التعويضات التي حددتها اللجنة العليا للتعويضات، إجراءات الحصول على التعويض تطبيقًا لأحكام قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، ولم تختلف هذه الإجراءات – إلا في أمور يسيرة – عن تلك التي جاءت بمحضر الاجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٩، والمتضمن تحديد أسس التعويض وضوابطه تطبيقًا للقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ المعدِّل لقانون التعويضات، والتي اعتمدها مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣ /٢/٢٢.

وبناء عليه، فإننا سنتناول في هذا المطلب: تشكيل اللجنة العليا للتعويضات، بوصفها السلطة المختصة بتحديد ضوابط ذلك التعويض، ثم

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١٤٥٩٢، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٦. وأيضًا حكمها في الطعن رقم ٤٠٢٢٨، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤.

نتْبع ذلك ببيان إجراءات تقديم طلب صرف التعويض، مع بيان الضوابط التي تلتزم بها الجهات الخاضعة لقانون التعويضات عند صرف التعويض، كما نوضِّح الحالات التي يتم فيها تأجيل نظر طلب التعويض، وكذلك الحالات التي لا يستحق المتعاقد فيها تعويضًا، وأخيرًا نحدد السلطة المختصة بإقرار صرف التعويض.

أولا: اختصاص اللجنة العليا للتعويضات بتحديد أسس التعويض وضوابطه:

نصت المادة الأولى من قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ على أن: «تنشأ لجنة تسمى (اللجنة العليا للتعويضات) يكون مقرها وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، تختص بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة...».

ولم يختلف هذا النص، فيما يتعلق باختصاص اللجنة المشار إليها بتحديد أسس التعويض وضوابطه، بعد تعديله بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢.

ثم جاء نص المادة الثانية من هذا القانون على النحو الآتي:

«يصدر بتشكيل اللجنة المنصوص عليها في المادة (١) من هذا القانون قرار من رئيس مجلس الوزراء، برئاسة وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، وعضوية كل من:

١- رئيس إدارة الفتوى لوزارة الإسكان بمجلس الدولة.

٢- ممثل عن وزارة المالية.

٣- ممثل عن هيئة الرقابة الإدارية.

٤- ممثل عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء.

٥- ممثل عن الاتحاد العام للغرف التجارية.

٦- ممثل عن اتحاد الصناعات المصرية.

٧- ممثل عن الهيئة الهندسية للقوات المسلحة.

٨- ممثل عن الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء.

وللجنة أن تستعين بمن تراه من ذوي الخبرة في مجال عملها، على ألا يكون له حق التصويت على أعمال وقرارات اللجنة.

ولرئيس اللجنة أن يصدر قرارًا بتشكيل أمانة فنية تتضمن العناصر والخبرات الفنية والمالية والقانونية المطلوبة لتمكين اللجنة من إتمام أعمالها، وتعرض الأمانة الفنية تقاريرها على اللجنة العليا للتعويضات لتقرير ما تراه».

وإعمالًا لمقتضى هذا النص؛ فقد أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم ١٦٧٧ لسنة ٢٠١٧ بتشكيل اللجنة العليا للتعويضات، ونص على أن يكون للجنة أمانة فنية تعاونها في أداء مهامها، ويصدر بتشكيلها ونظام عملها قرار من رئيس اللجنة [١]، وتنفيذًا لذلك فقد أصدر وزير الإسكان بصفته رئيسًا للجنة القرار رقم ٦٩٩ لسنة ٢٠١٧ بتشكيل الأمانة الفنية لها.

وطبقًا للمادة الثالثة من قانون التعويضات، فإن رئيس اللجنة يعرض على مجلس الوزراء، تقريرًا بالأسس والضوابط ونسب التعويضات – زيادة أو نقصانًا – والمدة اللازمة لصرف هذه التعويضات حسب الظروف [٢]، كلما دعت الحاجة إلى اعتمادها وإصدار التعليمات اللازمة للعمل بها في الجهات المخاطبة بأحكام هذا القانون.

ثانيًا: تقديم صاحب الشأن طلبًا بصرف التعويض إلى الجهة التي يحددها وزير الإسكان:

نصت المادة الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ على أن: «ويقدم صاحب الشأن طلبًا بصرف التعويض للجهة التي يحددها وزير الإسكان، متضمنًا ما يلزم لهذا الطلب من بيانات، بالإضافة إلى بيان ما تم صرفه من دفعات تحت الحساب ودفعات مقدمة وفروق أسعار، وفقًا

(١) قرار رئيس مجلس الوزراء، رقم ١٦٧٧ لسنة ٢٠١٧، الجريدة الرسمية، العدد ٢٩ (مكرر ي)، بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٦.
(٢) أي أن يتم الصرف وفقًا لظروف الموازنة الخاصة بكل جهة.

للمواد (٢٢) و(٢٢ مكررًا) و(٢٢ مكررًا «١») من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨».

ولما كان قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ قد أُلغي بموجب قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨؛ فإن هذه الفقرة بعد تعديلها بموجب القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، أصبح نصها يجري على أن: «ويقدم صاحب الشأن طلبًا بصرف التعويض للجهة التي يحددها وزير الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، متضمناً ما يلزم لهذا الطلب من بيانات، بالإضافة إلى بيان ما تم صرفه من دفعات تحت الحساب ودفعات مقدمة وفروق أسعار، بحسب الأحوال، وفقًا لأحكام القوانين أو اللوائح المنظمة للتعاقدات التي تبرمها الجهات العامة أو الشركات المملوكة للدولة».

وتطبيقًا لهذا المادة، فقد وضَّح قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧، المتعلق باعتماد أسس وضوابط ونسب التعويضات التي حددتها اللجنة العليا للتعويضات، الإجراءات التي يجب أن يتبعها المتعاقد مقدم طلب التعويض، وهي ذاتها الإجراءات التي تضمنها محضر الاجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، والمتضمن تحديد الأسس والضوابط الخاصة بالفترة من ٢٠٢٢/٣/١ إلى ٢٠٢٣/١/٣١، تطبيقًا للقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ بتعديل قانون التعويضات، والتي اعتمدها مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٢.

(أ) إجراءات تقديم طلب صرف التعويض:

يمكننا أن نجمل هذه الإجراءات في الآتي:

(١) يجب على المتعاقد أن يتقدَّم بطلب التعويض إلى الجهات المتعاقد معها، التي يسري عليها أحكام قانون التعويضات، مشتملًا على كافة بيانات التعاقد، مبيناً كافة الأضرار التي حاقت به جرَّاء القرارات الاقتصادية

المتخذة، ومدى تأثيرها على التوازن الاقتصادي والمالي للعقد، وتقدير قيمتها من وجهة نظر المتعاقد، وذلك أولًا بأول، بما يتيح للجهات المالكة دراستها؛ من حيث مدى انطباق القانون من عدمه على حالة كل متعاقد على حدة، وتحديد قيمة التعويضات المستحقة، ورفعها مستوفاة الأوراق والمستندات إلى السلطة المختصة، لتقرير ما تراه مناسبًا في هذا الشأن، طبقًا للضوابط المتعلقة بالنطاق الزمني لسريان أحكام قانون التعويضات.

(٢) يقدم طلب التعويض موقعًا من صاحب الشأن على النموذج المخصص لذلك، على أن يرفق به نماذج التعهدات، وصورة ضوئية من بطاقة الرقم القومي أو جواز السفر للمتعاقد، أو من يفوضه في التوقيع على النماذج المشار إليها بحسب الأحوال، مع إرفاق أصل سند التفويض.

(٣) كما يرفق مقدم الطلب، كافة الأوراق والمستندات المؤيدة لصحة ما يدعيه من أضرار حاقت به، إن أمكن وإن وجدت.

(٤) يجب أن تكون المطالبة عما تم تنفيذه فعلًا من أعمال على الطبيعة، ويتم دراسة قيمة التعويضات عن الأعمال المتبقية بعد إتمام تنفيذها.

(٥) لا يجوز قبول طلبات التعويض الواردة على غير نموذج الطلب المشار إليه، أو غير المرفقة بنماذج التعهدات المشار إليها، أو غير المزيلة بتوقيع المتعاقد وختمه [١].

وفي جميع الأحوال، فإن عدم تقديم طلب التعويض، يترتب عليه عدم الأحقية في الحصول على أية تعويضات، وفي هذا جاءت فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع: «أما عن مدى أحقية الهيئة القومية للإنتاج الحربي في خصم قيمة التعويض من مستحقات المحافظة لديها عن تنفيذ عملية تطوير وصيانة المدرسة... بالزقازيق، نتيجة تحرير سعر الصرف

(١) يراجع في هذا: قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧.

وفقًا لأحكام قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧... فإن الأوراق قد خلت من قيام الهيئة باللجوء إلى اللجنة المنصوص عليها في القانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧، وتقرير تلك اللجنة استحقاق مبلغ... وصدور قرار بذلك من مجلس الوزراء؛ ومن ثم يكون قيام الهيئة بخصم هذا المبلغ من مستحقات المحافظة غير قائم على سند القانون، ومن ثم يتعين على الهيئة رده إلى المحافظة، دون الإخلال بحق الهيئة في اللجوء إلى اللجنة المشكلة بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧ المشار إليه، للمطالبة بالتعويضات التي تراها حقا لها» [(١)].

(ب) الضوابط التي تلتزم بها الجهات الخاضعة لقانون التعويضات عند صرف التعويض:

وفي المقابل، فإن الجهات الخاضعة لأحكام قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وتعديلاته بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، بعدد من الضوابط يجب مراعاتها عند صرف التعويض، تتثمل فيما يأتي:

(١) يجب أن يُفْرَد للتعويضات قسم مستقل في موازنات كافة الجهات الخاضعة لأحكام قانون التعويضات، ويُصرف للأغراض الموضحة في القانون وعلى الوجه المبين في الضوابط الموضوعة في هذا الشأن، على أن يتم صرف التعويضات في حدود الاعتمادات وبالتطبيق للأوضاع المالية المقررة، أو طبقًا لما يقرره مجلس الوزراء.

(٢) يجب قبل صرف التعويضات، الحصول على موافقة المسؤول المالي بالجهة المتعاقدة، والتي تفيد وجود الاعتمادات المخصصة وإتاحة التمويل اللازم لصرف قيمة التعويضات، وذلك بعد مراجعة جهات التمويل المختصة في هذا الشأن، وبمراعاة المدد التي يحددها مجلس الوزراء، وقبل العرض على السلطة المختصة.

---

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ١٥٨٦ لسنة ٢٠٢٠، رقم الملف ٤٨٥٨/٢/٣٢، بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٢٤، تاريخ الجلسة ٢٠٢٠/٧/١١.

(٣) يراعى عدم صرف التعويضات في غير المدد المحددة من مجلس الوزراء، أو بقصد استنفاد الاعتمادات المالية، كما يراعى عدم صرف التعويضات في الشهر الأخير من السنة المالية، إلا في الحالات الاستثنائية التي تقتضيها ضرورة العمل وبموافقة السلطة المختصة.

(٤) تلتزم جميع الجهات الخاضعة لقانون التعويضات، حال دراستها لقيمة التعويضات المستحقة، بتطبيق نسب التعويضات المعتمدة من مجلس الوزراء دون غيرها، كما تلتزم بمراعاة ما سبق صرفه من دفعات تحت الحساب ودفعات مقدمة وفروق أسعار، وفقًا للمواد (٢٢) و(٢٢ مكررًا) و(٢٢ مكررًا «١») من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، ووفقًا للمواد (٤٤) و(٤٧) و(٥٩) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الصادر بالقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، وذلك تفاديًا لازدواجية صرف التعويضات، ويقع مخالفًا للقانون المذكور كل اتفاق يخالف ذلك.

(٥) كما تلتزم تلك الجهات بخصم فروق الأسعار التي تم صرفها للمتعاقد خلال الفترة من ٢٠١٦/٣/١ وطوال مدة تنفيذ العقد، وكذلك خلال الفترة من ٢٠٢٢/٣/١، وطوال مدة تنفيذ العقد، وذلك من قيمة التعويضات التي يتم حسابها.

(٦) تلتزم الجهات الخاضعة لأحكام قانون التعويضات، بأن تتخذ ما يلزم من إجراءات لضمان عدم تأخر صرف قيمة نسب التعويضات عن ٩٠ يومًا من تاريخ تقديم المطالبة [١].

(٧) وفي جميع الأحول، فإنه لا يجوز دراسة قيمة أي تعويضات لا يقدم المتعاقد طلبًا بشأنها [٢].

---

(١) من الجدير بالذكر أن هذه المدة كانت ثلاثون يومًا طبقًا لقرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧.

(٢) يراجع في هذا محضر اجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٩.
وطبقًا لهذه الأسس والضوابط، فإنه يتم حساب قيمة التعويضات المستحقة للمتعاقدين

(ج) حالات تأجيل نظر طلب التعويض:

لا يجوز نظر طلب المتعاقد بشأن صرف قيمة نسب التعويضات المنصوص عليها في هذا القانون في الحالات الآتية:

(أ) إذا كان العقد محل طلب التعويض، محلًّا لمنازعات قضائية أو تحكيمية منظورة أمام القضاء أو هيئات التحكيم، وطوال فترة تداول تلك المنازعات، وحتى تاريخ الفصل فيها.

(ب) إذا كانت الجهة الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه، بصدد دراسة سحب الأعمال أو فسخ التعاقد، بسبب إخلال المتعاقد بأي شرط من شروط العقد، أو إهماله القيام بأحد التزاماته المقررة لأسباب ترجع إلى إرادته، وطوال فترة تلك الدراسة، وحتى تاريخ صدور قرار في هذا الشأن، طالما أن أسباب سحب الأعمال ليس راجعًا إلى القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة (١) من قانون التعويضات [١].

(د) حالات عدم استحقاق التعويض:

بيد أن المتعاقد لن يكون مستحقًّا لصرف قيمة نسبة التعويضات المنصوص عليها في القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته، في الحالات الآتية:

(١) إذا ثبت أن المتعاقد استعمل بنفسه أو بواسطة غيره الغش أو التلاعب في تعامله مع الجهة المتعاقدة أو في حصوله على العقد [٢].

وفقًا للمعادلة التالية:
قيمة التعويض = إجمالي قيمة الأعمال المنفذة على الطبيعة خلال الفترة محل الطلب × نسبة التعويض – [قيمة ما تم صرفه نتيجة تطبيق معادلة فروق الأسعار (إن وجدت) + قيمة نسبة ما تم صرفه من دفعات تحت الحساب + قيمة نسبة الدفعة المقدمة] إن وجدت وعن ذات الفترة، مع مراعاة أن خصم الدفعة المقدمة ينتهي باستنزال قيمتها بالكامل من أي مستحقات مالية تم صرفها نظير التنفيذ.

(١) يراجع في هذا: قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧، ومحضر اجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، المعتمد من مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٢.

(٢) ولقد نصت المادة (٥٠) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨، على أنه في حالة الغش أو التلاعب، أو إفلاس المتعاقد أو إعساره، وكذلك في حالة وجود تواطؤ أو ممارسات احتيال أو فساد أو احتكار، فإن العقد يفسخ تلقائيًّا ويشطب اسم المتعاقد من سجل المتعاملين بعد أخذ رأي إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة، وتخطر الهيئة العامة

(٢) إذا أفلس المتعاقد أو أُعسر، طالما أن أسباب الإعسار ليست راجعة إلى القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة (١) من قانون التعويضات.

(٣) إذا أصدرت الجهة المتعاقدة قرارًا بسحب الأعمال أو بفسخ العقد أو التنفيذ على حساب المتعاقد أو شطبه، ما لم يكن السحب أو الفسخ أو التنفيذ على الحساب أو الشطب ناتجًا عن القرارات الاقتصادية المشار إليها في المادة رقم (١) من قانون التعويضات [١].

ثالثا: إقرار مجلس الوزراء صرف التعويض، بناء على تقرير يرفع إليه من اللجنة العليا للتعويضات:

نصت المادة (٤) من القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢ المعدِّل للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ على أن: «مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١٤٧) من القانون المدني، يتولى مجلس الوزراء إقرار صرف التعويضات المشار إليها بناء على تقرير يرفع إليه من اللجنة، وذلك بالنسبة للعقود التي أبرمتها الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة، عن الأعمال المنفذة في الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء، وفقا للمادة (١) من هذا القانون» [٢].

ووفقًا لهذا النص، فإن الاختصاص بإقرار صرف التعويض من عدمه، إنما ينعقد لمجلس الوزراء – دون غيره – بناء على تقرير يرفع إليه من اللجنة العليا للتعويضات.

بيد أنه عقب صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٧، باعتماد أسس وضوابط ونسب التعويضات، ثار خلاف في الرأي عما إذا كان ما تضمنته هذه الأسس والضوابط من أن يكون صرف

للخدمات الحكومية بذلك، لنشر قرار الشطب بطريق النشرات المصلحية وعلى بوابة التعاقدات الحكومية.

(١) يراجع في هذا: قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧، ومحضر اجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات.

(٢) وهو النص ذاته قبل التعديل، مع اختلاف يتعلق الفترة التي يسري عليها القانون.

التعويضات المنصوص عليها في قانون التعويضات بموافقة السلطة المختصة في كل جهة من الجهات الخاضعة لأحكامه، يُعدُّ تفويضًا لهذه السلطة في إقرار صرف تلك التعويضات، وذلك بالنظر إلى ما تقضي به المادة (٤) من قانون التعويضات من اختصاص مجلس الوزراء بإقرار صرف هذه التعويضات بناءً على تقرير يُرفع إليه من اللجنة العليا للتعويضات، وهو ما يختلف عن الاختصاص المسند إليه بموجب المادة (٣) من القانون ذاته، والمتمثل في اعتماد التقرير الذي يعرضه رئيس اللجنة بالأسس والضوابط ونسب التعويضات والمدة اللازمة للصرف، وإصدار التعليمات اللازمة للعمل بها في الجهات المخاطبة بأحكام هذا القانون.

ولقد حسمت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع هذا الخلاف بقولها: «أسند المشرع بموجب المادة (٤) من هذا القانون إلى مجلس الوزراء الاختصاص بإقرار صرف التعويضات المشار إليها، بناءً على تقرير يُرفع إليه من اللجنة، وذلك بالنسبة للعقود آنفة الذكر عن الأعمال المنفذة خلال الفترة المذكورة، يقطع بذلك ما تضمنه تقرير اللجنة المشتركة من لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير ومكتب لجنة الخطة والموازنة عن مشروع ذلك القانون، لدى مناقشته بمجلس النواب، من أن اللجنة ارتأت إضافة مادة ثالثة لمواد المشروع، والتي أصبحت المادة (٤) من القانون، لتحديد الجهة المختصة بإصدار قرارات صرف التعويضات، وهى مجلس الوزراء، بناءً على تقرير اللجنة العليا للتعويضات، وهو ما ردده الكتاب الدوري للأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (٣ – ٧١٢١) بتاريخ ٢٠١٨/٤/٣... مما لا محل معه ألبتة للقول بأن البند (خامسًا) من الأسس والضوابط ونسب التعويضات المرافقة لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٧، ينطوي على تفويض من مجلس الوزراء إلى السلطة المختصة بالجهات الخاضعة لأحكام قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات المشار إليه، في إقرار صرف التعويضات المنصوص عليها في هذا القانون» [١].

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ١٠٣٣ لسنة ٢٠١٨، رقم الملف

المطلب الثالث
تساؤلات مثارة بشأن تطبيق قانون التعويضات

في هذا المطلب نقف أمام بعض التساؤلات التي تثار بشأن تطبيق قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته، والتي من بينها: هل تنطبق نظرية الظروف الطارئة في ظل سريان قانون التعويضات؟ وهل يجوز منح تعويض للمتعاقد عن المدة الإضافية، إذا كان التأخير راجعًا إليه، ولكن جهة الإدارة قامت بمد تنفيذ العقد؟ وهل يجوز صرف تعويض في حالة عدم وجود برنامج زمني للعملية؟ وهل يطبق هذا القانون على العقود المبرمة من الباطن؟ هذه التساؤلات هي موضوع هذا المطلب.

أولا: هل يجوز اللجوء إلى تطبيق نظرية الظروف الطارئة في ظل سريان قانون التعويضات؟

صدر قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، والمعدَّل بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، من أجل تعويض المتعاقدين مع الإدارة عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية، الصادرة في أي من الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء، والتي يترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي للعقد، وذلك عن الأعمال المنفذة بدءًا من تاريخ بداية الفترة التي يتم تحديدها وحتى نهاية تنفيذ العقد.

وترتيبًا على ذلك، فإن ثمة تساؤلًا يطرح نفسه للمناقشة في هذا الصدد مؤداه: هل يجوز للمتعاقد اللجوء إلى القاضي الإداري وطلب تطبيق نظرية الظروف الطارئة نتيجة تحرير سعر الصرف، دون التقدم بطلب صرف التعويض إلى الجهة المختصة وفقًا لقانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته؟

والإجابة على هذا التساؤل، هي قطعًا بالنفي؛ ذاك أن المشرع إنما حدد طريقًا على المتعاقد أن يسلكه، في حالة ما إذا كان العقد من عقود المقاولات

٤٩٢/١/٥٨، بتاريخ ٢٠١٨/٧/٨، تاريخ الجلسة ٢٠١٨/٧/٨.

أو التوريدات أو الخدمات، وذلك بتقديم طلب إلى الجهة المختصة، كي يتم صرف التعويض طبقًا لأحكام قانون التعويضات؛ ومن ثم لا يجوز اللجوء إلى القضاء وطلب تطبيق نظرية الظروف الطارئة قبل ولوج هذا الطريق.

أما إذا لم تستجب جهة الإدارة لطلبه ورفضت تعويضه، أو كان التعويض غير كافٍ؛ بحيث يكون مقدار الخسارة التي لحقت بالمتعاقد أكبر بكثير من التعويض الذي قررت جهة الإدارة صرفه، ففي هذه الحالة يجوز للمتعاقد ولوج باب القضاء وطلب تطبيق نظرية الظروف الطارئة، غير أنه ينبغي أن يسبق ذلك اللجوء إلى لجان التوفيق المختصة طبقًا للقانون رقم ٧ لسنة ٢٠٠٠ والمعدل بالقانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٧ (١).

وهذا ما ذهبت إليه الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع؛ فقد أفتت بعدم جواز التعويض طبقًا لنظرية الظروف الطارئة في ظل وجود قانون التعويضات رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧ المعدَّل بالقانون رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٢٢؛ حيث إن تقدير قيمة التعويض تكون وفقًا لأحكام هذا القانون.

فقد أفتت بأن: «المشرع بموجب التعديلات التي أدخلها على قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة المشار إليه، ناط باللجنة العليا للتعويضات الاختصاص بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة خلال الفترات التي يصدر بتحديدها قرار من مجلس الوزراء بناء على عرض

(١) وقد ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه: «لما كان المدعي يطلب الحكم بقبول الدعوى شكلًا، وفي الموضوع بإلزام الجهة الإدارية المدعى عليها بسداد مبلغ... كتعويض عن تحرير سعر الصرف الجنيه المصري وفقًا للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧... ولما كانت المنازعة الماثلة ليست من المنازعات التى استثناها المشرع من اللجوء إلى لجنة التوفيق في بعض المنازعات قبل اللجوء بشأنها إلى القضاء؛ ومن ثم فقد كان يتعين على المدعي بصفته اللجوء إلى اللجنة المذكورة قبل رفع الدعوى، وإذ أقام المدعى دعواه الماثلة مباشرة أمام المحكمة... دون سابقة عرض النزاع على لجنة التوفيق في بعض المنازعات، فمن ثم فإن الدعوى تكون قد أقيمت بغير الطريق الذي رسمه القانون». (محكمة القضاء الإداري، القضية رقم ٦٨٢٦١، لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢٨).

اللجنة، وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠٢٣ بتحديد تلك الفترة من ٢٠٢٢/٣/١ حتى ٢٠٢٣/١/٣١... وقد أسند المشرع بموجب المادة (٤) من هذا القانون إلى مجلس الوزراء، الاختصاص بإقرار صرف التعويضات المشار إليها، بناء على تقرير يرفع إليه من اللجنة، وذلك بالنسبة للعقود آنفة الذكر عن الأعمال المنفذة خلال الفترة المذكورة.

وفي ضوء ما تقدم، فإن الاختصاص بإقرار وتقدير قيمة التعويضات التي تُستحق عن عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة المشار إليه ينعقد لمجلس الوزراء وفقًا لأحكام القانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧ المعدَّل بالقانون رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٢٢، ولا يجوز اللجوء إلى الطريق الاستثنائي بإعمال نظرية الظروف الطارئة في ظل سريان القانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته، ومن ثم فلا مناص من ولوج السبيل الذي نظمه القانون الأخير لتقدير قيمة التعويض عن تلك العقود.

ومن حيث إنه إعمالًا لما تقدم، ولما كان (صندوق تحسين خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية لأعضاء هيئة الشرطة وأسرهم) المتعاقد مع وزارة الداخلية (الإدارة العامة للحماية المدنية)، يطالب جهة الإدارة بتعديل السعر المقرر بعقد التوريد المبرم بينهما، المؤرخ ٢٠٢٢/٢/٢٧ بشأن توريد عدد أربعة أجهزة كشف أبخرة وجزئيات المتفجرات (MION) بالزيادة بنسبة (٢٥%)، استنادًا إلى الظروف الاقتصادية الراهنة، وتحرير سعر الصرف، وزيادة أسعار السوق الحالية؛ ولما كان الطلب المقدم من الصندوق على هذا النحو – وأيًّا ما كان الأمر بشأن قانونية هذا العقد – في حقيقته وفقًا للتكييف القانوني لجوهر طلب الرأي، هو الحصول على تعويض عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة خلال فترة تنفيذ العقد، والتي ترتب عليها من وجهة نظره الإخلال بالتوازن المالي للعقد، وهو الأمر الذي نظمه المشرع مؤخرًا، ووضع آلية قانونية منضبطة بموجب التعديلات

التي أدخلها على قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة، وفي ضوء ما تقدم فإن الاختصاص بإقرار وتقدير قيمة التعويضات التي تستحق عن عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة المشار إليه ينعقد لمجلس الوزراء؛ وفقًا لأحكام القانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧ المعدَّل بالقانون رقم (١٧٣) لسنة ٢٠٢٢» [١].

ثانيًا: هل يجوز صرف تعويضات عن الأعمال المنفذة خلال المدة الإضافية اللاحقة على تاريخ الإنهاء الأصلي للعملية؟

التساؤل محل النقاش هنا، يدور حول ما إذا كان من حق المتعاقد الحصول على تعويض طبقًا للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته، عن المدة الإضافية التي تمنحها له الإدارة من أجل إتمام تنفيذ العقد، أم أنه ليس من حقه الحصول على تعويض عن هذه المدة؟ والفرض هنا، أن المتعاقد قد حصل عن تعويض عن مدة العقد الأصلية، ولكن جهة الإدارة رفضت تعويضه عن المدة الإضافية نتيجة لتأخره في التنفيذ.

التساؤل بصيغة أخرى: هل يجوز منح تعويض للمتعاقد عن المدة الإضافية، إذا كان التأخير راجعًا إليه، ولكن جهة الإدارة قامت بمد تنفيذ العقد؟

والذي يجعل لهذا التساؤل محلًّا هو التعارض، بين ما نص عليه قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وبين ما جاء في قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧؛ حيث إن القانون قد وضع ضابطًا لأحقية المتعاقد في الحصول على التعويض، مؤداه ألا يكون التأخير في تنفيذ العقد لسبب يرجع إلى المتعاقد، بيد أن القرار اشترط لتطبيق هذا الضابط، ألا تكون الجهة المتعاقدة قد قامت بمد تنفيذ العقد.

وهو ما يعني طبقًا لما جاء في هذا القرار، أنه إذا كان المتعاقد هو الذي

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ٥٩٤ لسنة ٢٠٢٣، رقم الملف ٦٨٠/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨، تاريخ الجلسة ٢٠٢٣/٣/٢٩.

تأخر في تنفيذ العقد، ولكن الجهة المتعاقدة قامت بمد تنفيذه، فإن من حق المتعاقد الحصول على التعويض المقرر بموجب قانون التعويضات!

كما أن الأسس والضوابط التي وضعتها اللجنة العليا للتعويضات بمحضر اجتماعها رقم (٥٧)، والمعتمدة من مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٢٢، تنفيذاً للقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، قد نصت على أن: «لا تسري أحكام القانون المذكور على الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد، ولم تقم الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد، وإذا قامت الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد، ووافقت السلطة المختصة على إعفاء المتعاقد من غرامة (مقابل) التأخير عن الفترة محل المد، فيتم تطبيق القانون المذكور عن تلك الفترة».

وفي فتوى للجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، تنطبق وقائعها على ما نقوله، أجابت الجمعية على هذه المسألة، مفصَّلة القول فيها، متناولة إياها من شتى الجوانب، ويحسن بنا في هذا المقام أن نعرض ملخصًا لوقائع هذه الفتوى، وذلك قبل أن نسرد ما جاء فيها وانتهت إليه.

تتلخص وقائع تلك الفتوى في الآتي:

(١) تم التعاقد مع أحد المقاولين بشأن عملية تدعيم ورفع كفاءة هويس وقنطرة حجر بولين كيلو (٣.٨٢) على الرياح البحيري، على أن يتم التنفيذ خلال مدة (٣٠) شهرًا من تاريخ تسليم الموقع الحاصل في ٢٠١٤/٢/١، ومن ثم يكون تاريخ إنهاء الأعمال ٢٠١٦/٧/٣١.

(٢) بيد أن المقاول توقف عن العمل بدون مبررات خلال الفترة من ٢٠١٥/١٠/١ حتى ٢٠١٦/٣/١٩، وهو ما ترتب عليه التأخر في تنفيذ البرنامج الزمني ومعدلات التنفيذ المطلوبة، ووجود بعض البنود التي لم يتم البدء فيها، وكان مقررًا بدؤها قبل تاريخ ٢٠١٦/٣/١.

(٣) وافقت جهة الإدارة على طلب المقاول بمنحه آجالًا إضافية للتنفيذ

خلال الفترة من ٢٠١٦/٨/١ حتى ٢٠١٧/١/٢٩، والفترة من ٢٠١٧/٤/٢٩ حتى ٢٠١٧/٥/٢٧ مع توقيع غرامات التأخير وفقًا لأحكام قانون تنظيم المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨- الساري وقت إبرام عقد العملية – وتم تسليم الأعمال ابتدائيًّا بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧.

(٤) ثم تقدم المقاول في غضون شهر ٢٠١٨/١ بطلب إضافة سنة كاملة إلى مدة تنفيذ العملية؛ تنفيذًا لقراري مجلس الوزراء الصادرين بالجلسة رقم (٥٤) بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٧ والجلسة رقم (٧٩) بتاريخ ٢٠١٧/٦/٢٢، وفي غضون شهر ٢٠١٨/٤ وافقت جهة الإدارة على إضافة مدة سنة إلى مدة تنفيذ العملية لتنتهي في ٢٠١٧/٧/٣١.

(٥) ومن ثم تقدم المقاول بطلب استرداد غرامات التأخير الموقعة في شأنه، وبعرض الأمر على إدارة الفتوى لوزارة الموارد المائية والري، انتهت بكتابها رقم (٤٦٨) المؤرخ ٢٠١٩/٥/٦ إلى أحقية المقاول في استرداد غرامة التأخير الموقعة عليه، وذلك على سند من موافقة السلطة المختصة على تعديل تاريخ الإنهاء المقرر للعملية، ليصبح ٢٠١٧/٧/٣١ بدلًا من ٢٠١٦/٧/٣١، وأنه قد تم تسليم الأعمال ابتدائيًّا بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٧، أي قبل الموعد المحدد وفقًا لتاريخ الإنهاء المعدَّل.

(٦) ترتيبًا على ذلك، تقدم المقاول بعدة طلبات لاقتضاء التعويضات المقررة وفقًا لقانون التعويضات، وقامت جهة الإدارة باحتساب التعويضات وفقًا لمدة العقد الأصلية دون الإضافية، وهو ما لم يرتضه المقاول؛ إذ ارتأى أحقيته في اقتضاء التعويضات عن كامل مدة العقد سواء منها الأصلية أو الإضافية.

(٧) ولكن الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، انتهت إلى عدم أحقيته في اقتضاء التعويضات المقررة بموجب أحكام قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧، عن الأعمال المنفذة خلال المدة الإضافية اللاحقة على تاريخ الإنهاء الأصلي للعملية.

وحينما عرض الأمر على الجمعية العمومية أفتت بأنه: « نظرًا لصدور بعض القرارات الاقتصادية في غضون عام ٢٠١٦ بشأن تحرير سعر صرف الجنيه المصري وزيادة أسعار المحروقات، فضلًا عن صدور قانون الضريبة على القيمة المضافة الصادر بالقانون رقم (٦٧) لسنة ٢٠١٦، وما استتبعه ذلك من اختلال في التوازن المالي للعقود الإدارية الجاري تنفيذها خلال تلك الفترة، مما ألقى بظلاله حول مدي إمكانية إتمام أعمالها في الآجال المحددة لها، فقد انتهى مجلس الوزراء بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠١٦/١٢/٧ إلى منح مدة إضافية قدرها ثلاثة أشهر لجميع الأعمال، عدا الأعمال الكهروميكانيكية فيتم منحها مدة إضافية قدرها ستة أشهر، ثم انتهي المجلس بجلسته المعقودة بتاريخ ٢٠١٧/٦/٢٢ إلى منح مدة إضافية أخرى قدرها ستة أشهر لجميع عقود المقاولات والتوريدات الجاري تنفيذها بدءًا من ٢٠١٦/٣/١ حتى ٢٠١٦/١٢/٣١، مع تعديل تاريخ الإنهاء للمشروعات القائمة في ٢٠١٦/٣/١، بعد الأخذ في الاعتبار المدد الإضافية الممنوحة من مجلس الوزراء، أو المعتمدة من الجهات الإدارية لهذه العقود لأسباب أخرى.

وأعقب ذلك صدور قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧، الذي أنشأ المشرع بموجبه اللجنة العليا للتعويضات، وأسند إليها الاختصاص بتحديد أسس وضوابط ونسب التعويضات عن الأضرار الناشئة عن القرارات الاقتصادية الصادرة خلال الفترة من ٢٠١٦/٣/١ حتى ٢٠١٦/١٢/٣١، والتي ترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي لعقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة السارية خلال تلك الفترة، والتي تكون الدولة أو أي من الشركات المملوكة لها أو أي من الأشخاص الاعتبارية العامة طرفًا فيها، وذلك عن الأعمال المنفذة بدءًا من ٢٠١٦/٣/١ حتى نهاية تنفيذ هذه العقود، ما لم يكن هناك تأخير في تنفيذ العقد لسبب يرجع إلى المتعاقد...

وتنفيذاً لهذا القانون أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (١٣) لسنة ٢٠١٧، متضمناً الأسس والضوابط العامة الصادرة في هذا الشأن، وتضمنت سريان أحكام القانون المشار إليه على كافة أنواع أعمال عقود المقاولات التي جرى تنفيذها خلال الفترة من ٢٠١٦/٣/١ إلى ٢٠١٦/١٢/٣١، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود ولو كانت نهاية التنفيذ لاحقة على تاريخ ٢٠١٦/١٢/٣١، على ألا تسري أحكام القانون المذكور على الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ طبقًا للبرنامج الزمني وتعديلاته المتفق عليها، إذا كان التأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد، ولم تقم الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد...

ولاحظت الجمعية العمومية أن المشرع قد اعتنق ضابطًا هامًّا وأساسيًّا لاستحقاق التعويضات المقررة وفقًا لأحكام القانون المشار إليه، يتمثل في ألا يكون ثمة تأخير في تنفيذ الأعمال لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد، وعلة ذلك ألا يفيد المقصر من خطئه وتقصيره، وقد عبَّر المشرع عن هذا الضابط بصراحة وعموم عبارته التي أوردها دون تخصيص في عجز الفقرة الأولى من المادة (١) من القانون حين نص على أن: «... وذلك كله ما لم يكن هناك تأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى المتعاقد».

وردد القرار الصادر عن مجلس الوزراء برقم (١٣) لسنة ٢٠١٧ – المشار إليه سلفًا – الضابط ذاته، إلا أنه استطرد وأضاف شرطًا لازمًا لتطبيقه لم تجرِ به نصوص القانون، يتمثل في ألا تكون الجهة المتعاقدة قد مدت مدة تنفيذ العقد، بما يفاد منه استحقاق المتعاقد للتعويض في حالة التأخير لسبب يرجع إلى إرادته إذا ما قامت الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد، الأمر الذي يكون معه قرار مجلس الوزراء – المشار إليه – قد استحدث حكمًا لم تنظمه نصوص القانون، وتضمن تعديلًا في أحكام القانون بأداة تشريعية أدنى منه، مخالفًا بذلك قواعد التدرج التشريعي، فضلًا عما يترتب على ذلك الحكم المستحدث من تفويت العلة التي عناها المشرع بعدم

إفادة المتعاقد المقصر من تقصيره؛ إذ لا يُغيِّر قيام الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد من حقيقة خطأ المتعاقد وتقصيره إذا كان التأخير لسبب يرجع إلى إرادته؛ ومن ثم فإن ذلك القرار، في خصوص ما تضمنه من إجازة التعويض في حالة التأخير لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد وقامت الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد، يكون قد فقد عناصر قوته الملزمة مما يكون معه لجهة الإدارة ألا تعتدُّ بما خالف فيه القانون عند تطبيقه.

ومن حيث إنه تأسيسًا على ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أنه كان من المقرر إنهاء أعمال عملية تدعيم ورفع كفاءة هويس وقنطرة حجر بولين كيلو (٨٢.٣) على الرياح البحيري بتاريخ ٢٠١٦/٧/٣١، وأن مقاول العملية قد توقف عن العمل بدون مبررات خلال الفترة من ٢٠١٥/١٠/١ حتى ٢٠١٦/٣/١٩، مما ترتب عليه التأخر في تنفيذ البرنامج الزمني... فمن ثم فإن التأخير في تنفيذ أعمال عقد العملية كان لأسباب ترجع إلى إرادة المقاول المذكور، وتبعًا لذلك فإنه لا يحق له المطالبة بالتعويضات المقررة بموجب أحكام قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة الصادر بالقانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧ – المشار إليه سلفًا – وذلك عن الأعمال المنفذة خلال المدة الإضافية اللاحقة على تاريخ الإنهاء الأصلي للعملية» (١).

ثالثا: هل يجوز صرف تعويض في حالة عدم وجود برنامج زمني للعملية؟

نص قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧ على أن: «تسري معادلة التعويضات وقواعد تطبيقها في الحالات الآتية:

(أ) العقود التي لا يقدم المتعاقد فيها طلبات بشأن التعويض عنها.

(ب) الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ طبقًا للبرنامج الزمني المتفق عليه، إذا كان التأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد.

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ٩١٣ لسنة ٢٠٢١، رقم الملف ٦٤٧/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢١/٦/٢٤، تاريخ الجلسة ٢٠٢١/٤/٧.

(جـــ) البنود المتجاوزة نسبة (١٢٥%) من كميات أو حجم العقد أو البنود المستجدة، واللتين يتم إسنادهما طبقا للقانون أو اللوائح المنظمة لذلك، والمقترنين بشرط دراسة الأسعار حال المحاسبة على تلك البنود، ويتعين خصمها قبل حساب قيمة التعويض».

كما نص في موضع آخر على أن: «ولا تسري أحكام القانون المذكور على الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ طبقًا للبرنامج الزمني وتعديلاته المتفق عليها، إذا كان التأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد، ولم تقم الجهة المتعاقدة بمد مدة تنفيذ العقد».

ومن ثم فإن التساؤل يثور عن عقود الأعمال التي لا تتضمن برنامجًا زمنيًّا لتنفيذها، هل تسري عليها أحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته؟

وفي هذا ذهبت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى أنه: «تضمنت الأسس والضوابط العامة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣) لسنة ٢٠١٧، سريان أحكام القانون المشار إليه على جميع أنواع أعمال عقود المقاولات التي جري تنفيذها خلال الفترة من ٢٠١٦/٣/١ حتى ٢٠١٦/١٢/٣١، وحتى نهاية تنفيذ تلك العقود ولو كانت نهاية التنفيذ لاحقة على تاريخ ٢٠١٦/١٢/٣١، وفي نص واضح العبارة وقاطع الدلالة، قرر المشرع عدم سريان أحكام القانون المشار إليه على الأعمال التي يتأخر فيها المتعاقد عن التنفيذ طبقًا للبرنامج الزمنى وتعديلاته المتفق عليها إذا كان التأخير في التنفيذ لسبب يرجع إلى إرادة المتعاقد، كما تضمنت قواعد المحاسبة على التعويضات محاسبة المتعاقد مع جهة الإدارة على التعويضات كل ثلاثة أشهر، مع مراعاة البرنامج الزمنى للتنفيذ وتعديلاته التي يتفق عليها الطرفان، بما مؤداه عدم سريان هذه الأحكام على عقود الأعمال التي لم تتضمن برنامجًا زمنيا للتنفيذ، إعمالًا لما هو مقرر فقهًا وقضاء، أنه متى كان النص القانوني واضحًا جلي المعنى قاطعًا في الدلالة على المراد منه، فإنه لا

يجوز الخروج عليه أو تأويله بدعوى الاستهداء بالعلة التي أملته؛ لأن البحث في علة التشريع ودواعيه إنما يكون عند غموض النص أو وجود لبس فيه» (١).

رابعًا: هل يطبق قانون التعويضات رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وتعديلاته على العقود المبرمة من الباطن؟

التعاقد من الباطن جائز في نطاق العقود الإدارية؛ حيث نصت المادة (٢٥) من قانون التعاقدات الحكومية رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ على أن: «يجوز لمقدم العطاء أن يعهد ببعض بنود العملية محل التعاقد إلى غيره من الباطن على أن يتضمن عطاؤه بياناتهم وخبراتهم، وما سيتم إسناده إليهم من بنود وذلك وفقًا للمحددات وأي اشتراطات أخرى تضمِّنُها الجهة الإدارية بكراسة الشروط والمواصفات. ولا يجوز للمتعاقد تغيير أي منهم دون موافقة الجهة الإدارية المتعاقدة. وفي جميع الأحوال، يظل المتعاقد دون غيره مسؤولًا أمام الجهة الإدارية المتعاقدة عن تنفيذ العقد».

ومن غير شك، فإن العقد المبرم بين المتعاقد مع الجهة الإدارية والمتعاقد من الباطن ليس عقدًا إداريًّا، وإنما عقد تحكمه قواعد القانون الخاص، ويختص القضاء العادي بنظر المنازعات الناشئة عنه؛ ومن ثم فإن المتعاقد من الباطن لن ينطبق عليه أحكام قانون التعويضات باعتباره ليس متعاقدًا مع جهة إدارية.

ومع ذلك، فإنه ليس هناك ما يمنعه من الاستفادة من قانون التعويضات حال قيامه برفع دعوى على المتعاقد الأصلي؛ إذ يمكنه أن يطالب أمام القاضي العادي بتطبيق أحكام ذلك القانون على النزاع المعروض.

وعلى هذا جرى نص المادة (٥) من قانون التعويضات؛ حيث نصت

---

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، رقم ٨٩٨ لسنة ٢٠٢١، رقم الملف ١٨٠/٢/٧٨، بتاريخ ٢٠٢١/٦/٢٢، تاريخ الجلسة ٢٠٢١/٥/١٩.
وتطبيقًا لهذا فقد أفتت بعدم جواز صرف تعويضات للهيئة القومية للإنتاج الحربي عن عملية حفر عدد (١٠٠) بئر جوفية بمنطقة غرب المنيا، وفقًا لأحكام القانون رقم (٨٤) لسنة ٢٠١٧؛ وذلك لعدم وجود برنامج زمني للعملية.

على أنه: «مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١٤٧) من القانون المدني، يحق لأشخاص القانون الخاص الاسترشاد بالأسس والضوابط والنسب التي تضعها اللجنة المنصوص عليها في المادة (١) من هذا القانون في شأن العقود المبرمة فيما بينهم».

ومن ثم، فإننا لا نشايع الرأي الذي يذهب إلى أن: «الأصل أن المتعاقد من الباطن لا يستفيد من قانون التعويضات، بل يستفيد منه المتعاقد الأصلي فقط، وهذا أمر من وجهة نظرنا محل نظر، فطالما اعترف الفقه والقضاء بمشروعية التعاقد من الباطن، لابد وأن يترك له مساحة من الأمان في تعامله مع الإدارة؛ لأن الإدارة وافقت بداية على شرط التعاقد من الباطن، واعتبر شرطًا أساسيًّا لتحقيق مشروعيته، فكان الأفضل في ظل تحرير سعر الصرف وهو ظروف طارئ أحل بالعقد الإداري، أن يستفيد من القانون رقم ٤٨ لسنة ٢٠١٧م المتعاقد من الباطن، على أساس فكرة التعويض المرتد، والتي تعني أن يستفيد من قانون التعويضات المتعاقد الأصلي والمتعاقد من الباطن» [١].

وعدم مشايعتنا لهذا الرأي ترجع إلى سببين:

الأول: إن قانون التعويضات لم يمنع المتعاقد من الباطن من الاستفادة بأحكام هذا القانون على النحو المبين في المادة الخامسة منه كما أسلفنا.

الثاني: إن القول بانطباق أحكام قانون التعويضات بصورة مباشرة على المتعاقدين من الباطن، يعني التسوية بين العقود الإدارية وعقود القانون الخاص، وهما لا يستويان؛ إذ يظل عقد المتعاقد من الباطن عقدًا من عقود القانون الخاص، وحتى إن كان متعلقًا بمرفق عام، إلا أنه ليس عقدًا مع جهة الإدارة، ويظل المتعاقد الأصلي – في جميع الأحوال – هو المسؤول عن تنفيذ العقد المبرم معها.

---

(١) د. دعاء محمد بدران، أثر تغير الظروف الاقتصادية على التزامات أطراف العقد الإداري (وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧)، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد الخامس والثلاثون، ٢٠٢٠، ص٣٧٩.

الخـاتمة

إن تحرير سعر الصرف يُعدُّ من أكبر المخاطر الاقتصادية التي تؤثِّر على تنفيذ العقد الإداري، نظرًا لما يرتبه – في غالب الأحوال – من ارتفاع باهظ في الأسعار، مما يؤدي إلى اختلال في التوازن المالي للعقد، وهو ما حدث في أعقاب تحرير سعر الصرف في أعوام ٢٠٠٣ و٢٠١٦ و٢٠٢٢، حيث تضررت كافة العقود المبرمة مع الجهات العامة، وتعثَّر المتعاقدون في التنفيذ، ولحقتهم خسائر بالغة من جرَّاء قرارات تعويم الجنيه في مقابل العملات الأخرى.

والمشرع رعاية منه للظروف الاقتصادية التي مرت بها الدولة بعد تحريرها لسعر صرف الجنيه في هذه الأعوام؛ فقد آثر إصدار القرارات وسن القوانين لمواجهة الآثار السلبية التي نتجت عن ارتفاع أسعار الكثير من المواد الخام وانخفاض القيمة الشرائية للجنيه، الأمر الذي ترتب عليه اختلال جسيم للموقف المالي للمتعاقدين؛ لذا أوجب المشرع على الجهات الإدارية المتعاقدة تعويض المتعاقدين معها عن فروق الأسعار التي طرأت أثناء تنفيذ العقد.

وهذا ما عرضنا له في هذا البحث، حيث قسَّمناه إلى ثلاثة مباحث يسبقها مبحث تمهيدي، تناولنا في المبحث التمهيدي مفهوم تحرير سعر الصرف، وكذلك المراحل التي مرَّ بها تعويم الجنيه المصري، ثم تناولنا في المبحث الأول تحرير سعر الصرف بوصفه من الظروف الاقتصادية الطارئة، وعرضنا لنظرية الظروف الطارئة من حيث مضمونها وشروطها وآثارها وأساسها القانوني.

ثم في المبحث الثاني عرضنا لاتجاهات القضاء الإداري بخصوص مدى اعتباره تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة؛ حيث وضحنا موقف الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وموقف المحكمة الإدارية العليا، وموقف محكمة القضاء الإداري. أما المبحث الثالث فعرضنا فيه لموقف المشرع من هذه المسألة، فتناولنا أحكام قانون التعويضات وتعديلاته؛ من حيث بيان الشروط اللازم توافرها لاستحقاق التعويض وفقًا لهذا القانون، وكذلك الإجراءات

التي قررها من أجل الحصول على التعويض، وأخيرًا توقفنا أمام بعض المسائل التي قد تثور بشأن تطبيق ذلك القانون.

وترتيبًا على ما تقدم، فقد خلصنا في هذا البحث إلى عدد من النتائج، نوجز أهمها في الآتي:

(١) إن التعويض عن آثار تحرير سعر الصرف، إنما من قبيل التعويض عن آثار ظروف استثنائية طارئة، وليس تعويضًا عن آثار نظرية عمل الأمير؛ حيث إن التعويض في حالة نظرية عمل الأمير، يكون تعويضًا عن إلحاق ضرر خاص بالمتعاقد لا يشاركه فيه سائر من مسَّهم القرار العام، في حين أن آثار تحرير سعر الصرف تمسُّ سائر الأفراد في المجتمع، وليس المتعاقد مع الإدارة وحده؛ ومن ثم فهو تعويض جزئي وليس تعويضًا كاملًا.

(٢) إن القضاء الإداري لم يتخذ اتجاهًا موحدًا بشأن تعويض المتعاقدين عن آثار تحرير سعر الصرف؛ ذاك أنه إذا كان الاتجاه الغالب يعتبر تحرير سعر العملة ظرفًا اقتصاديًّا طارئًا يوجب التعويض، إلا أنه توجد أحكام أخرى تتمسك بمبدأ ثبات الأسعار المتفق عليها عند التعاقد، وأنه لا يجوز زيادة الأسعار نتيجة لتحرير سعر العملة عما كان متفقًا عليه، إلا إذا كان هناك اتفاق بين المتعاقد والإدارة يتضمن ذلك.

(٣) إن المشرع بإصداره قانون تعويضات عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، وتعديله بالقانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، بتعويض المتعاقدين مع الجهات العامة عن الأضرار التي تلحقهم جرَّاء القرارات الاقتصادية التي تُتخذ وتؤدي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد، فإنه بذلك يكون قد اعتبر قرارات تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة التي تلتزم الجهة المتعاقدة بتعويض المتعاقد عنها، بوصفها قرارات خارجة عن إرادة المتعاقد ولا يملك لها دفعًا.

(٤) إنه لا يجوز للمتعاقد اللجوء إلى القاضي الإداري وطلب تطبيق نظرية

الظروف الطارئة نتيجة تحرير سعر الصرف، في ظل وجود قانون التعويضات وتعديلاته، فالحصول على التعويض يكون وفقًا للإجراءات التي حددها هذا القانون، ولا يجوز اللجوء إلى الطريق الاستثنائي بإعمال نظرية الظروف الطارئة في ظل سريانه.

كما خلُصنا إلى عدة توصيات نأمل أخذها بعين الاعتبار:

(١) ضرورة تعديل قانون التعويضات؛ بحيث لا يكون تطبيقه مقتصرًا على عقود المقاولات والتوريدات والخدمات العامة، وإنما يمتدُّ نطاقه ليشمل كافة العقود الإدارية الأخرى التي قد تضرر من قرارات تحرير سعر الصرف، ومن بينها عقود التزام المرافق العامة.

(٢) ينبغي أن يتم النص في كافة التشريعات ذات الصلة بتعاقدات الجهات العامة، على اعتبار تقلُّبات الأسعار نتيجة تحرير سعر الصرف من قبيل الظروف الطارئة التي يجب تعويض المتعاقدين عنها، وذلك إذا أدى تحرير سعر الصرف إلى قلب اقتصاديات العقد.

(٣) نوصي القاضي الإداري عند تقديره لقيمة التعويض، أن يُحمِّل الجهة الإدارية الجزء الأكبر من التعويض مثلما يفعل مجلس الدولة الفرنسي، الذي جرى على تحميل الإدارة نسبة تصل إلى (٩٠٪) من الخسارة في بعض الحالات، وذلك وفقًا لعدَّة اعتبارات يضعها القاضي في حسبانه عند تحديد النسبة المئوية، والتي من بينها مدى المجهودات التي بذلها المتعاقد لمواجهة الظرف الطارئ، ومدى معاونة الإدارة له في تخطي هذا الظرف.

(٤) نوصي الجهة الإدارية المتعاقدة أن تعتمد في عقودها على طريقة الثمن المتغيِّر، بحيث يتم تعديل قيمة العقد كل مدة معينة وفقًا للزيادة أو النقص التي تطرأ في تكاليف بنود العقد، وحسنًا ما فعله المشرع بنصه في المادة (٤٧) من قانون التعاقدات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨ على تعديل قيمة عقود المقاولات في نهاية كل ثلاثة أشهر، وذلك في العقود التي تكون مدة تنفيذها ستة

أشهر فأكثر، وإن كنا نأمل أن يتم تعميم هذا النص على باقي العقود الإدارية.

فقد نصت المادة (٤٧) من قانون التعاقدات على أنه: «في عقود مقاولات الأعمال التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر، تلتزم الجهة الإدارية في نهاية كل ثلاثة أشهر تعاقدية من التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو تاريخ التعاقد المبنى على أمر الإسناد بالاتفاق المباشر بحسب الأحوال، بتعديل قيمة العقد وفقًا للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو بعد تاريخ التعاقد المبنى على أمر الإسناد بالاتفاق المباشر وبمراعاة البرنامج الزمني للتنفيذ من واقع نشرة الأرقام القياسية للمنتجين الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ويكون هذا التعديل ملزمًا لطرفي التعاقد، ويتعيَّن تضمين العقد مضمون ذلك...».

□

قائمة المراجع

أولا: المؤلفات:

- د. أنس جعفر، د. أشرف أنس جعفر، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٢١.
- د. ثروت بدوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- د. جابر جاد نصار، العقود الإدارية، مركز جامعة القاهرة للطباعة والنشر، ٢٠١٦، ص٣٢١
- د. رفعت عيد سيد، مبدأ الأمن القانوني، دراسة تحليلية في ضوء القضاء الإداري والدستوري، شركة ناس للطباعة، ٢٠١١.
- د. سعاد الشرقاوي، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠١٧.
- د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، ٢٠١٧.
- د. عبد المجيد قدي، المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٤.
- أ. وائل محمد عشم، أثر تغيرات سعر الصرف على قيمة العقد الإداري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- المستشار. أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي (ترجمة)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩١.

ثانيا: الأبحاث والمقالات المنشورة في المجلات العلمية:

- د. السيد رمضان عشماوي، دور القضاء الإداري في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر الصرف، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، السنة الخامسة والستون، ٢٠٢٣.

- د. دعاء محمد بدران، أثر تغير الظروف الاقتصادية على التزامات أطراف العقد الإداري (وفقًا لأحكام القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧)، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد الخامس والثلاثون، ٢٠٢٠.
- د. رأفت محمد حماد، نظرية الظروف الطارئة في ضوء أحكام الفقه الإسلامي، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، المجلد (٢٢)، العدد (٢)، ٢٠٠٦.
- د. رجب محمد السيد، حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل تحرير سعر صرف الجنيه المصري (دراسة في ضوء القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧ وأحكام القضاء الإداري الفرنسي والمصري)، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة بني سويف، المجلد (٣٠)، العدد (٢)، ٢٠١٨.
- د. عبد الرحمن على الجيلاني، أنظمة أسعار الصرف وعلاقتها بالتعويم، مجلة التنظيم والعمل، الجزائر، المجلد (٤)، العدد (٣)، ٢٠١٥.
- علي عبد الرحمن الرشيدي- أحمد راشد المحيلبي، نظرية الظروف الطارئة (دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والقانون المدني الكويتي)، مجلة الفرائد في البحوث الإسلامية والعربية، كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنين بالقاهرة، المجلد (٤٢)، ٢٠٢٢.
- د. علاء الدين أبو عقيل، الأساس القانوني لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري (تحرير سعر الصرف نموذجًا)، مجلة الاقتصاد والإدارة- جامعة الملك عبد العزيز، مجلد (٣٥)، العدد (٢)، ٢٠٢١.
- د. محمد أبو بكر عبد المقصود، إعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ظل الأزمة المالية العالمية (نظرية الظروف الطارئة)، المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر، كلية الحقوق- جامعة المنصورة، المجلد (١)، ٢٠٠٩.

- د. منصور إبراهيم العتوم، أثر الظروف الطارئة على إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، الأردن، المجلة ٢٣، العدد (٤)، ٢٠٠٨.
- د. الوليد أحمد طلحة، سياسات تحرير سعر الصرف في الدول العربية (بين النظرية والتطبيق)، صندوق النقد العربي، العدد ٩٩، ٢٠٢٢.
- د. وليد البلتاجي، تحرير سعر الصرف وأثره في أداء الديون والالتزامات المؤجلة، مجلة قطاع الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، القاهرة، العدد ١٣، ٢٠٢٢.
- د. يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، الظروف الاقتصادية الطارئة وإعادة التوازن المالي للعقد الإداري في ضوء فكرة التوقع المشروع (معالجة المشرع المصري لآثار سعر الصرف نموذجًا)، المجلة القانونية (البحرين)، العدد التاسع، ٢٠١٩.
- أ. جهاد عباس، تقرير بعنوان (المقاولات القطاع الأكثر تضررًا.. وقانون التعويضات طوق النجاة)، جريدة الوطن، عدد (٢٣٧٩)، بتاريخ ٢٠١٨/١١/٣.

ثالثا: الرسائل العلمية:

- أحمد السيد عطية، نظرية عمل الأمير في التشريع الوضعي والفقه الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- عبد الجليل حمداني، التوازن المالي في العقد الإداري في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠٠٩.
- فهد مجعد المطيري، دور التحكيم في الحفاظ على التوازن المالي للعقد الإداري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، ٢٠١٥.

رابعًا: الفتاوى والأحكام:

(١) فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع:

- الفتوى رقم ٥٩٤ لسنة ٢٠٢٣، رقم الملف ٦٨٠/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١٨.
- الفتوى رقم ١٥٥٤ لسنة ٢٠٢٢، رقم الملف ٦٧٩/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/١.
- الفتوى رقم ١٧٥ لسنة ٢٠٢١، رقم الملف ٦٣٦/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٥.
- الفتوى رقم ٨٩٨ لسنة ٢٠٢١، رقم الملف ١٨٠/٢/٧٨، بتاريخ ٢٠٢١/٦/٢٢.
- الفتوى رقم ٩١٣ لسنة ٢٠٢١، رقم الملف ٦٤٧/١/٥٤، بتاريخ ٢٠٢١/٦/٢٤.
- الفتوى رقم ١٥٨٦ لسنة ٢٠٢٠، رقم الملف ٤٨٥٨/٢/٣٢، بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٢٤.
- الفتوى رقم ٧٥٣ لسنة ٢٠١٩، رقم الملف ٥٠٥/١/٥٨، بتاريخ ٢٠١٩/٥/١٣.
- الفتوى رقم ١٠٣٣ لسنة ٢٠١٨، رقم الملف ٤٩٢/١/٥٨، بتاريخ ٢٠١٨/٧/٨.
- الفتوى رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٧، رقم الملف ٤٠٧١/٢/٣٢، بتاريخ ٢٠١٧/١/٣٠.
- فتوى اللجنة الثالثة بقسم الفتوى، الملف رقم ٦٤/٢٣٢، ص٣١٥، بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢١.
- فتوى الجمعية العمومية، لسنة ٦٠، رقم الملف ٦٨/٢/٧٨، بتاريخ ٢٠٠٦/٣/١.
- فتوى الجمعية العمومية، لسنة ٢٠٠٥، رقم الصفحة ١٥٩، رقم

الملف ٥٥/١٥١، بتاريخ ٢٠٠٥/٩/١٥.

- الفتوى رقم ٣٢٩ لسنة ٥٧، رقم الصفحة ١٢٠، رقم الملف ٦٥/٢/٧٨، بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٢.
- الفتوى رقم ٩٤١، بتاريخ ١٩٦٤/١٠/٢٨.

(٢) أحكام المحكمة الإدارية العليا:

- الطعن رقم ١٠٦٣٨٩، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٢.
- الطعن رقم ٨٣٤٧٩، لسنة ٦٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٢/٣/٢٢.
- الطعن رقم ٥٨٦١٩، لسنة ٦٢ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٧.
- الطعن رقم ٣٤٦٤٢، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨.
- الطعن رقم ٧٦٣٤٥، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣.
- الطعن رقم ٢٦٥٣، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٦/٢٣.
- الطعن رقم ٩٧١٤٤، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٥/١٩.
- الطعن رقم ٢٦٩٩٤، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠٢٠/٥/١٩.
- الطعن رقم ٥٥٥٧٤، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤.
- الطعن رقم ٩٩١٣، لسنة ٦٠ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤.
- الطعن رقم ٤٠٢٢٨، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٤.
- الطعن رقم ١٤٥٩٢، لسنة ٥٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٦.
- الطعن رقم ٣٠٣٨٢، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٥.
- الطعن رقم ٦٦٤٦، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٤/١٠.
- الطعن رقم ٢٦٩٣٥، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٣.
- الطعن رقم ٥٣٥٤٧، لسنة ٥٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٩/٢٦.
- الطعن رقم ٤٨٠١٨، لسنة ٦٩ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٧/٥.
- الطعن رقم ٢٢٩٥٥، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٦/١/٢٦.
- الطعن رقم ٢٢٣٦٧، لسنة ٥٣ قضائية، بتاريخ ٢٠١٠/١١/٣٠.
- الطعن رقم ٧٥٨٣، لسنة ٤٥ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٦/٩/٢.

- الطعن رقم ١٥٩٠، لسنة ٥٤ قضائية، بتاريخ ٢٠٠٢/١/١٥.
- الطعن رقم ٥٥٩٥، لسنة ٤٣ قضائية، بتاريخ ٢٠٠١/٥/٨.
- الطعن رقم ١٧٤٩، لسنة ٣٧ قضائية، بتاريخ ١٩٩٧/١٢/١٧.
- الطعن رقم ٢٥١٩، لسنة ٣٤ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٨/٣١
- الطعن رقم ٣٤٣٨، لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٥/١١.
- الطعن رقم ٥٤٩، لسنة ٣٥ قضائية، بتاريخ ١٩٩٣/٤/٤.
- الطعن رقم ٢٥٤١، لسنة ٢٩ قضائية، بتاريخ ١٩٨٥/١١/٣٠.
- الطعن رقم ٩٢٢، لسنة ٢٦ قضائية، بتاريخ ١٩٨٢/١١/٢٠.
- الطعن رقم ١١٨٦، لسنة ١٠ قضائية، بتاريخ ١٩٦٧/١١/٢٥.

(٣) أحكام محكمة القضاء الإداري:

- القضية رقم ٣٥٠٨٩، لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٩/١١.
- القضية رقم ٦٨٢٦١، لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٨/٢٨.
- القضية رقم ٢١٠٥٧، لسنة ٧١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٩/٤/٣٠.
- القضية رقم ٣٩٦٦٨، لسنة ٦٥ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٥.
- القضية رقم ٤٢٤٦٧، لسنة ٦٦ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢٩.
- القضية رقم ٤٦٠١، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٨/١/٢٣.
- القضية رقم ٥٧٢٨٨، لسنة ٦٧ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/٣/٢٨.
- القضية رقم ٢٣٣١٧، لسنة ٦٣ قضائية، بتاريخ ٢٠١٧/١/٢٤.
- القضية رقم ١٢٠٨١، لسنة ٥٨ قضائية، بتاريخ ٢٠١٥/٥/٢٦.
- القضية رقم ٦٢٦٠، لسنة ٦١ قضائية، بتاريخ ٢٠١٢/٧/٥.
- القضية رقم ٩٨٢، لسنة ١١ قضائية، بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣٠.
- القضية رقم ١٩٥، لسنة ٧ قضائية، بتاريخ ١٩٥٥/١/٣٠.

خامسًا: التشريعات والقرارات:

- قرار مجلس الوزراء رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٣، الجريدة الرسمية، العدد (٩) تابع، بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٢.

- محضر اجتماع رقم (٥٧) للجنة العليا للتعويضات، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/٩، المعتمد من مجلس الوزراء بجلسته رقم (٢٣٠)، بتاريخ ٢٠٢٣ /٢/٢٢.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠٢٣، الجريدة الرسمية، العدد ٦ مكرر (أ)، بتاريخ ٢٠٢٣/٢/١٣.
- القانون رقم ١٧٣ لسنة ٢٠٢٢، الجريدة الرسمية، العدد ٥١ مكرر (ه)، بتاريخ ٢٠٢٢/١٢/٢٦.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ لسنة ٢٠١٧، الجريدة الرسمية، العدد ٣٩ مكرر (ب)، بتاريخ ١/١٠/ ٢٠١٧.
- قرار رئيس مجلس الوزراء، رقم ١٦٧٧ لسنة ٢٠١٧، الجريدة الرسمية، العدد ٢٩ (مكرر ي)، بتاريخ ٢٠١٧/٧/٢٦.
- القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠١٧، الجريدة الرسمية، العدد (٢٧ مكرر)، بتاريخ ٢٠١٧/٧/٩.
- قرار وزير المالية رقم ٢٠١٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٨٣ لسنة ٢٠٠٣، الوقائع المصرية، العدد (٢٣ تابع)، بتاريخ ٢٠٠٣/١/٢٨.

سادسا: المراجع الفرنسية:

- C.E., 30 Mars 1916, Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, Recueil Lebon.
- Christophe Lajoye, droits des Marchés Publics, 2eédi, GUALINO éditeur, Paris, 2005. .٣٠P.
- Laubadere (DE. A.), Conclus Sous, C.E., 2 Juillet,1982. Société routière colas. Marches Publics. Octobre - Novembre,1983.
- JP. Allégret, économie monétaire international, Edition

Hachette, paris, 1997.

سابعًا: المواقع الإلكترونية:

- موقع البنك المركزي المصري (https://www.cbe.org.eg)
- موقع البوابة القانونية للتشريعات المصرية (https://elpai.idsc.gov.eg)
- موقع جريدة الوطن (https://www.elwatannews.com)
- موقع شبكة قوانين الشرق (www.eastlaws.com)
- موقع المحكمة الدستورية العليا (www.sccourt.gov.eg)
- موقع محكمة النقض المصرية (https://www.cc.gov.eg)
- موقع المصري اليوم (https://www.almasryalyoum.com)
- موقع المنظمة العربية للقانون الدستوري (https://aacl-mena.org)