عمادة الدراسات العليا
كلية القانون

رسالة ماجستير بعنوان

النظام القانوني لعقد التوريد الإداري

دراسة مقارنة

The Legal System of administrative Supply Contract

Acomparative Study

إعداد الطالب

محمود عبد الرحمن عاصي ملحم

الرقم الجامعي: ١٥٢٠٢٠٠٠٠٨

إشراف

الأستاذ الدكتور: عيد الحسبان

قدمت هذه الرسالة استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون

للعام الجامعي ٢٠١٨ الفصل الدراسي الأول

رات
com

تفويض

أنا الطالب محمود عبد الرحمن عاصي ملحم

أفوض جامعة آل البيت بتزويد نُسخ من رسالتي ، للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة

التوقيع :

التاريخ : ٢٠١٨/١٢/٠٥

الباحث

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قرار لجنة المناقشة

النظام القانوني لعقد التوريد الإداري

"دراسة مقارنة "

System of administrative supply contract a comparative study

إعداد الطالب

محمود عبد الرحمن عاصي ملحم

إشراف

الأستاذ الدكتور عيد الحسبان

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور عيد الحسبان	(مشرفاً ورئيساً)	
الأستاذ الدكتور محمد الخلايلة	(عضو)	
الدكتور فرحان المساعيد	(عضو)	
الدكتور أحمد الضلاعين	(عضواً خارجياً)	

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في كلية القانون .

نوقشت وأوصي بإجازتها بتاريخ ٢٠١٨/١٢/١٥

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإهداء

إلى والدي، التي ما تزال روحه تُظِلّني.

وإلى والدتي، باب الرّحمة وسبب ما بي من نعمة.

إليهما وقد قضى الله سبحانه أن أُحسن إليهما.

وإلى زوجتي، التي ما إن أسكنُ إليها حتى أجدُ عندها المودّة والرّحمة.

وإلى إخواني، قرّة عيني وعضدي، وموطن الأمان والاطمئنان.

وإلى أُختي، سمائيَ الأُخرى، وقلبي إذ ينبضُ بالحياة.

وإلى بنتاي؛ حلا وبانة، نور على نور، ومصدر الهناء والسّرور.

وإلى عمي العزيز عبد الحميد سمارة

وإليكِ أيا هيفاء التكروري، وربّ أُخَيّةٍ لي لم تلدها أُمّي.

الباحث

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الشكروالتقدير

الحمد لله ربّ العالمين، والصلاة والسلام على خاتم المرسلين وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد

فلمّا مَنَّ الله عليّ بإتمام رسالتي الموسومة بِ "النظام القانوني لعقد التوريد الإداري"، فإنني أشكر بدايةً الأستاذ الدكتور عيد الحسبان؛ على إشرافه وَحُسن إرشاده وطيب نفسه ودماثة خُلُقه، كما أشكر الفضلاء: الدكتور أحمد الضلاعين، الدكتور فرحان المساعيد، والأستاذ الدكتور محمد الخلايلة على تكرّمهم بالموافقة على مناقشتي، الذين سأفيد من ملحوظاتهم القيّمة ومن علمهم الثّر.

والشكرُ موصولٌ لكلّ من مدّ إليّ يد العون في سبيل استواء رسالتي على سوقها،ولا يفوتني ههنا شكرُ جامعتي آل البيت، وأساتذتي الذين تتلمذتُ عليهم وأفدتُ منهم.

والحمد لله من قبلُ ومن بعد

الباحث

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فهرس المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
تفويض	أ
قرار لجنة المناقشة	ب
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
فهرس المحتويات	ه
الملخص باللغة العربية	ز
الملخص باللغة الإنجليزية	ح
المقدمة	١
أهمية الدراسة	٢
أهداف الدراسة	٣
اشكالية الدراسة	٣
أسئلة الدراسة	٤
منهجية الدراسة	٤
الدراسات السابقة	٤
الفصل الأول : ماهية عقد التوريد الإداري	٦
المبحث الأول : مفهوم عقد التوريد الإداري	٧
المطلب الأول : تعريف عقد التوريد الإداري	٧
الفرع الأول : تعريف عقد التوريد الإداري قانوناً	٨
الفرع الثاني : تعريف عقد التوريد الإداري قضاءً	٨
الفرع الثالث : تعريف عقد التوريد الإداري فقهاً	١٤
المطلب الثاني : خصائص عقد التوريد الإداري	١٥
المبحث الثاني : الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري	٢٠
المطلب الأول : الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري	٢٠
المطلب الثاني : تمييز عقد التوريد الإداري عن غيره من العقود	٢٢
الفرع الأول : عقد التوريد الإداري وعقد التزام المرافق العامّة (الإمتياز)	٢٢
الفرع الثاني : عقد التوريد الإداري وعقد الأشغال العامّة	٢٤
الفرع الثالث : عقد التوريد الإداري وعقد القرض العامّ	٢٥
الفرع الرابع : عقد التوريد الإداري وعقد المعاونة	٢٦
الفرع الخامس : عقد التوريد الإداري وعقد النقل	٢٦
الفرع السادس : عقد التوريد الإداري وعقد الوظيفة العامة	٢٧
الفصل الثاني : أحكام عقد التوريد الإداري	٢٨
المبحث الأول : إبرام عقد التوريد الإداري	٢٨
المطلب الأول : طرق إبرام عقد التوريد الإداري	٢٨

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الأول :المبادئ والقواعد التي تحكم إبرام العقود الإدارية	٢٨
الفرع الثاني :طرق إبرام عقد التوريد الإداري	٣٦
أولاً : طريقة العطاءات	٣٦
ثانياً : المفاوضة والتلزيم أو استدراج العروض	٣٩
ثالثاً : الشراء المباشر	٤١
المطلب الثاني : إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري	٤٢
المبحث الثاني : تنفيذ وانتهاء عقد التوريد الإداري	٥٢
المطلب الأول : تنفيذ عقد التوريد الإداري	٥٣
الفرع الأول : سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد	٥٣
أولاً : سلطة الرقابة والتوجيه	٥٤
ثانياً : سلطة تعديل بعض نصوص العقد	٥٧
ثالثاً : سلطة توقيع الجزاءات	٦٤
رابعاً : سلطة انهاء عقد التوريد الإداري بالإرادة المنفردة	٧٩
الفرع الثاني : حقوق المتعاقد مع الإدارة	٨١
أولاً : المقابل المالي للمتعاقد	٨١
ثانياً : التعويض	٨٢
ثالثاً : حق المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد	٨٣
المطلب الثاني : انتهاء عقد التوريد الإداري	٩٠
الفرع الأول : النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري	٩٠
الفرع الثاني : النهاية المبتسرة لعقد التوريد الإداري	٩١
الخاتمة	٩٤
النتائج	٩٤
التوصيات	٩٥
المراجع	٩٧

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الملخص

تناولت الدراسة عقد التوريد الإداري ضمن النظم القانونية في فرنسا ، ومصر ، والأردن ، ولقد تم تعريف عقد التوريد الإداري وإظهار الخصائص الذاتية المستقلة لعقد التوريد الإداري التي تميزه عن غيره من العقود الإدارية .

ولقد بينت الدراسة بأن عقد التوريد الإداري من العقود الإدارية بطبيعتها ووفق خصائصها الذاتية وليس استناداً إلى نص المشرع وتحديد القانون .

كما بينت الدراسة طرق وأساليب إبرام عقد التوريد الإداري من خلال المناقصة واستدراج العروض والشراء المباشر .

كما بينت هذه الدراسة السلطات والإمتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المورد وأنها متأصلة في العقد الإداري إلا أنها مقيّدة بعدم تعسف الإدارة في استخدامها وأنها تخضع للرقابة القضائية

ومن أهم النتائج التي بينتها الدراسة أن عقد التوريد الإداري يتوافر فيه عناصر العقد الإداري وأن محل عقد التوريد الإداري هو دائماً منقولات ولا يرد على عقار أو عقار بالتخصيص .

وأوصت الدراسة بضرورة توحيد القواعد القانونية الخاصة بعقد التوريد الإداري في نظام قانوني خاص وموحد يحكم ويبين إجراءاته ليسهل على المعنيين فهمها والرجوع إليها .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

Abstract

The study dealt with the administrative supply contract within the legal systems in France, Egypt and Jordan. The supply contract has been defined to demonstrate the independent self-characteristics of the administrative supply contract that distinguish it from other administrative contracts.

The study also showed the ways and means of concluding the administrative supply contract through the tender and the solicitation of direct bids and purchases.

This study also showed the powers and privileges of the Department facing the supplier, and that they are inherent in the administrative contract, but they are restricted by the abuse of authority by the administration and are subject to judicial control.

One of the main findings of the study is that the administrative supply contract is not an administrative contract unless the conditions of the administrative contract are met One of the main findings of the study is that the administrative supply contract is not an administrative contract unless the conditions of the administrative contract are met and the place of the administrative supply contract is always transferred.

The study recommended the necessity to consolidate the legal rules for the administrative supply contract in a special legal system that governs and sets out its procedures to make it easier for the concerned to understand and refer to them.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مقدّمة

تمارس الإدارة نشاطاتها وأعمالها من خلال العقود الإداريّة لديمومة المصلحة العامّة وتقديم الخدمات للمواطنين بانتظام واضطراد، وتختلف العقود الإداريّة عن عقود الإدارة الخاصّة؛ حيث تخضع العقود الإداريّة لمبادئ القانون العام، أمّا عقود الإدارة الخاصّة فهي من العقود المدنيّة التي تخضع لمبادئ القانون الخاصّ.

ومن العقود الإداريّة عقد التوريد الإداري- موضوع دراستنا- الذي يعني اتفاقًا بين شخص معنوي من أشخاص القانون العامّ وفرد أو شركة يتعهّد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات للشخص المعنويّ لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معيّن.

وقد يكون عقد التوريد الإداري عقدًا مدنيًّا يقابله عقد البيع في القانون الخاصّ، وقد يكون عقدًا إداريًّا باستمرار يخضع لأحكام القانون العامّ شريطة أن يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العامّ، كالوزارات أو المؤسسات العامة، وأن يتصل بمرفق من المرافق العامة ولحسابه، وأن تتّجه فيه نيّة الإدارة إلى الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بأن يتضمّن شرطًا من الشروط الاستثنائيّة غير المألوفة في قواعد القانون الخاصّ.

ومن خصائص عقد التوريد الإداري الذاتيّة أنّ موضوعه دائمًا منقولات؛ أي توريد أشياء منقولة فقط، وهو بهذا المعنى يرد أساسًا على أشياء ماديّة بقصد استهلاكها، كتوريد الأغذية والمأكولات إلى المستشفيات أو المدارس،والأجهزة الكهربائيّة، وموادّ المحروقات، وأدوات المكاتب واللوازم المدرسيّة، واللوازم الطبيّة، والبضائع المختلفة الأخرى.

ويتميّز عقد التوريد الإداري بأنه عقد رضائيّ يتمّ باتفاق إرادتين؛ إرادة الجهة الإداريّة وإرادة المتعاقد، إلا أنه لا يخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" كما في العقود المدنيّة حفاظًا على المصلحة العامّة.

وهذا ما سيتبيّن في الفصل الأول من هذه الدراسة، التي ستعرض في مبحثها الأول: ماهيّة عقد التوريد الإداري، من خلال تعريف عقد التوريد الإداري في المطلب الأول

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وخصائص عقد التوريد الإداري في المطلب الثاني، بينما ستعرض في مبحثها الثاني الطبيعة الذاتيّة لعقد التوريد الإداري من خلال المطلب الأول، تمييز عقد التوريد الإداري عن غيره من العقود في المطلب الثاني. أما في الفصل الثاني فستعرض الدراسة للجانب التطبيقي؛ حيث أحكام عقد التوريد الإداري ، فتبيّن في المبحث الأول إبرام عقد التوريد الإداري ، فتتحدّث في المطلب الأول عن طرق إبرام عقد التوريد الإداري إذ يخضع هذا العقد لمجموعة من القواعد في اختيار المناقصين تهدف إلى حماية مصلحة الجهة الإداريّة وتحقيق العدالة والمساواة بين المتعاقدين، وتخضع الإدارة لأساليب وطرق لإبرام عقد التوريد الإداري، ومنها طريقة العطاءات وطريقة استدراج العروض والشراء المباشر، أمّا المطلب الثاني فستعرض فيه إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري ؛ إذ يتميّز بإجراءات معيّنة لإبرامه من خلال إعداد وثائق العطاء وطرح العطاء والإعلان عنه وتقديم عروض العطاء ودراسة العروض وتقييمها وإحالة العطاء على المناقص. وفي المبحث الثاني ستتناول الدراسة تنفيذ عقد التوريد الإداري وانتهاءَه، فتعرض في المطلب الأول تنفيذ عقد التوريد الإداري سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد؛ حيث تملك الإدارة صلاحياتٍ واسعةً في مواجهة المتعاقد كحقها في الإشراف والرقابة على تنفيذ عقد التوريد الإداري وحقّ الإدارة في تعديل بعض نصوص العقد بإرادتها المنفردة، كما أنّ للجهة الإداريّة سُلطة توقيع الجزاءات سواء كانت ماليّة من حيث فرض الغرامات ومصادرة التأمين أو الجزاءات الضاغطة من حيث الشراء على حساب المورد وفسخ عقد التوريد الإداري ، وحق الإدارة في إنهاء عقد التوريد الإداري بإرادتها المنفردة ، كما ستبيّن حقوق المتعاقد مع الإدارة. وفي نهاية هذه الدراسة سيتبيّن في المطلب الثاني انتهاء عقد التوريد الإداري من حيث النهاية الطبيعيّة والنهاية المبتسرة.

أهميّة الدراسة

تكمن أهميّة هذه الدراسة لما تشهده الإدارة من حاجتها الملحة لتسيير مرافقها العامة لإنجاز مشروعاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولكي تقوم بأداء وظيفتها وإشباع حاجات المواطنين تلجأ إلى وسائلها المختلفة ومنها إبرام عقد التوريد الإداري ، حيث تلجأ الإدارة لممارسة نشاطها في التعاقد مع المتعهدين أو الشركات المختلفة بهدف تسيير المرفق العام ودوامه بانتظام واضطراد ويخضع عقد التوريد الإداري لوسائل القانون العام والتي تختلف بطبيعتها عن قواعد القانون الخاص .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتكمن أهمية هذه الدراسة في بيان الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري وأنه من العقود الإدارية والتي تتميز بمظاهر السلطة العامة من خلال ما تتميز به من صلاحيات وامتيازات وأهمية ذلك بما يعود على الإدارة من تسيير لمرافقها العامة وأداء لوظيفتها وتحقيق المصلحة العامة وتحقيق مصلحة الإدارة من خلال الوصول إلى أفضل العروض من الناحية الفنية والمالية عند إبرام عقد التوريد الإداري.

أهداف الدراسة

١- بيان الذاتيّة
المستقلة لعقد التوريد الإداري عن العقود الإداريّة الأخرى، وعن العقود في نطاق القانون الخاص.

٢- بيان أن
عقد التوريد الإداري من العقود الإداريّة بطبيعتها ووفقاً لخصائصها الذاتيّة، وليس استناداً لتحديد القانون ونص المشرع.

٣- تسليط
الضوء على القواعد التي تحكم إبرام عقد التوريد الإداري والقيود التي فرضها المشرع.

٤- بيان
إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري من خلال طريقة العطاءات والمفاوضة والتلزيم والشراء المباشر.

٥- التعرف
على صلاحيات وامتيازات الجهة الإدارية في مواجهة المتعاقدين

٦- تحديد
الجهة القضائية المختصة للنظر في المنازعات المتعلقة بعقد التوريد الإداري

إشكاليّة الدراسة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يتميز عقد التوريد الإداري عن العقود الخاصة بأنه يقوم على إشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة عبر إدارة الجهة الإدارية وإشرافها على المرفق العام، وأن مناط عقد التوريد الإداري وتمييزه عن غيره من العقود الخاصة هو ارتباطه باحتياجات المرفق العام كما وأنه يتميز عن غيره من العقود الإدارية حيث يخضع لنظام قانوني خاص يتمثل في طبيعة موضوعاته وشروطه وخصائصه الذاتية المستقلة وطرق إجراءاته وإبرامه وكيفية انتهائه.

إلى أي مدى نستطيع القول أن المشرع الأردني أفرد نظام قانوني خاص وموحد ينظم عقد التوريد الإداري وبين أحكامه وإجراءاته؟

وتثور هنا إشكالية تتعلق بسلطات وامتيازات الإدارة في مواجهة المتعاقد تختلف عنها في نطاق قواعد القانون الخاص إلى أي مدى تتمتع الجهة الإدارية بهذه الامتيازات والسلطات؟

وتبرزهنا إشكالية من هي الجهة القضائية صاحبة الاختصاص في حال نشوء منازعة عقدية بين الجهة الإدارية والمتعاقد في النظام القانوني الأردني؟

أسئلة الدراسة

لِتُحقّق الدراسة أهدافها، فستحاول الإجابة عن الأسئلة الآتية:

١- ما المقصود بعقد التوريد الإداري؟

٢- ما هي خصائص عقد التوريد الإداري؟

٣- ما هي إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري؟

٤- ما هي السلطات والامتيازات الممنوحة للجهة الإدارية في مواجهة المتعاقدين؟

٥- ما هي الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء عقد التوريد الإداري؟

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

منهجيّة الدراسة

تتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث تعرض الأحكام القانونية المتعلقة بعقد التوريد الإداري وتحليلها للوقوف على نظامه القانوني من خلال بيان الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري.

الدراسات السابقة:

تشمل الدراسات السابقة:

١- دراسة

خالد سليمان العنزي "عقد التوريد الإداري" دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي، قدّمت لنيل درجة الماجستير بكلية الدراسات العليا في جامعة الشرق الأوسط (٢٠١٢)، تناول فيها الباحث تعريف عقد التوريد الإداري وخصائصه وأنواعه وشروطه، وتناول حقوق والتزامات المورد ولكن تناولت دراستي الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري وبيان حق التوازن المالي من خلال نظريتي فعل الأمير والظروف الطارئة، وتتشابه هذه الدراسة مع بعض مفردات دراستي.

٢- دراسة

مصلح الطراونة (١٩٩٦م)، وهي بحث منشور في مجلة مؤتة للدراسات والبحوث، المجلد الحادي عشر، العدد الأول وهي بعنوان "الأحكام الخاصة بالعقود الإدارية الخاضعة لنظام الأشغال الحكومية. تناول فيها تعريف العقود الإدارية وبيان شروطها والنظام القانوني، الذي يحكم العقود الإدارية في نظام الأشغال الحكومية الأردني. ولكن تناولت دراستي خصائص عقد التوريد والطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري وبيان حق التوازن المالي من خلال نظريتي فعل الأمير والظروف الطارئة وتشبه هذه الدراسة مفردات دراستي.

٣- دراسة

شامان الصرايرة "أحكام عقود التوريد في التشريعات الأردنية"، قدمت لنيل درجة الماجستير في كلية الدراسات العليا في جامعة مؤتة، تناول فيها الباحث تعريف عقد التوريد الإداري وخصائصه وأنواعه وشروطه والسلطات المختصة بالتعاقد. ولكن

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تناولت دراستي الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري وبيان حق التوازن المالي من خلال نظريتي فعل الأمير والظروف الطارئة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الأول

ماهيّة عقد التوريد الإداري

تتعدد وتتنوع العقود الإدارية التي تقوم الجهة الإدارية بإبرامها بهدف تسيير مرافقها العامة وتحقيقاً للمصلحة العامة وتخضع العقود الإدارية إلى وسائل القانون العام ،والعقد الإداري هو العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام ويشترط أن يكون للعقد الإداري صلة بالمرفق العام فمناط العقد الإداري وتمييزه عن غيره من العقود الخاصة ولو كانت الإدارة طرفاً فيه هو احتياجات المرفق العام بهدف تسيير وإدارة المرفق العام لتحقيق وإشباع حاجات المواطنين وفقاً لأساليب القانون العام والذي تتجه نية الإدارة الأخذ به وذلك بتضمين العقد الإداري شروط استثنائية غير مألوفة والتي تختلف عنها في عقود القانون الخاص.

والعقود الإدارية قد تكون من العقود الإدارية المسماة، وقد تكون من العقود الإدارية غير المسماة ومن العقود الإدارية المسماة عقد التوريد الإداري موضوع الدراسة وهو عقد إداري، يتم بين الجهة الإدارية ومتعهد أو شركة بتوافق إرادتين أي تراضي المتعاقدين، بأن يقوم بتوريد مواد أو لوازم "منقولات" للشخص المعنوي "الجهة الإدارية" مقابل ثمن معين، ومحدد في العقد والوضع الغالب في عقد التوريد الإداري أن تكون الجهة الإدارية هي المستوردة.

وتقتضي دراسة عقد التوريد الإداري تعريفه وتحديد مدلوله القانوني والقضائي والفقهي، واستخلاص أبرز خصائصه الذاتية التي تميزه عن غيره من العقود الخاصة وغيره من العقود الإدارية، وصولًا إلى تحديد طبيعة عقد التوريد الإداري القانونية. وهذا ما سيتبيّن في هذا الفصل من خلال مبحثين؛ الأول: مفهوم عقد التوريد الإداري من خلال مطلبين؛ أولهما: تعريفه القانوني والقضائي والفقهي، وثانيهما: خصائصه. وفي المبحث الثاني الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري من خلال مطلبين؛ الأول: طبيعته القانونية، والثاني: تمييزه عن غيره من العقود.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المبحث الأول

مفهوم عقد التوريد الإداري

استقرّ الفقه والقضاء على نوعين من العقود الإداريّة، هما: العقود الإداريّة بقوّة القانون والعقود الإداريّة بحكم القضاء؛ فالعقود الإداريّة بقوّة القانون هي التي يطلق عليها الفقه العقود الإداريّة المسمّاة [١]، وهي العقود التي لها اسمٌ معروف ونظام قانونيّ يحكمها، ومن أبرز هذه العقود عقدُ الامتياز، وعقد الأشغال العامة، وعقد التوريد الإداري ، وعقد المساهمة في مشروع ذي نفع عام، وعقد النقل وغيرها من العقود الإداريّة[٢].

أمّا العقود الإداريّة بحكم القضاء فهي التي يُطلق عليها الفقه العقود الإداريّة غير المسمّاة أو العقود الإداريّة بتحديد القضاء[٣]، وهي العقود التي تكون الإدارة ملتزمة بإرادتها المنفردة لتقديم خدمات مرتبطة بالصالح العام، وتحّدد هذه العقود وفقًا لخصائصها الذاتيّة دون تحديد المشرّع لها؛ وذلك لأنها تخضع لشروط العقد الإداري وأركانه، ومن أمثلة هذه العقود العقد الذي تلتزم الإدارة بمقتضاه الإنفاق على الطالب في أثناء دراسته لمساعدته على القيام بمهنة أو عمل معيّن[٤].

وسنتناول في هذا المبحث من خلال مطلبين تعريف عقد التوريد الإداري وخصائصه.

المطلب الأول

تعريف عقد التوريد الإداري

يعدّ عقد التوريد الإداري من العقود الإداريّة، إذا طبقت عليه شروط ومعايير العقد الإداري وإلا فإنه يكون تارة عقدًا إداريًّا وتـارةً أخرى عـقدًا من عقـود الإدارة الخـاصّة.

---

(١) القبيلات، حمدي، (٢٠١٠م) **القانون الإداري، ج٢ (القرارات الإداريّة - العقود الإداريّة - الأموال العامة- الوظيفة العامة)**، دار وائل للنشر، ط١، عمان، ص: ١٠٢.

(٢) القيسي، إعاد، (١٩٩٨م) **الوجيز في القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري– التنظيم الإداري- النشاط الإداري- عمال وأعمال السُلطة الإداريّة - أموال السُلطة الإداريّة)**. دار وائل للنشر، ط١، عمان، ص: ٣٢٣.

(٣) القبيلات، حمدي، (٢٠١٠م)، المرجع السابق، ص: ١٠٢.

(٤) كـرم، غازي، (٢٠١٠م) **القانون الإداري**، الآفاق المشرقة، ناشرون، ط١، عمان، ص: ٢٦١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وسنوضّح في ما يأتي عقد التوريد الإداري، ونحدّد مدلوله القانوني والقضائي والفقهي.

الفرع الأول: تعريف عقد التوريد الإداري قانونًا

عرف المشرع الفرنسي في قانون المشتريات العامة الصادر بالمرسوم (٢٠٠٦/٩٧٥) بأنها " العقود التي تبرم مع الموردين بحيث يكون محل تلك العقود الشراء أو التأجير التمويلي أو الإيجار أو الإيجار البيع للمنتجات أو المعدات"[١].

وعرف عقد التوريد الإداري قانون المناقصات والمزايدات المصري بأنه "العقد الذي يبرم بين أحد أشخاص القانون العام وبين أحد الشركات أو أحد الأفراد يطلق عليه اسم المورد ويكون موضوعه توريد مواد منقولة من أي نوع مقابل جعل مادي" [٢].

بخلاف المشرع الأردني الذي لم يعرف عقد التوريد الإداري في نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣م إنما صدرت بعض الأنظمة الخاصة متعلقة بالعقود الإداريّة استنادًا إلى نص المادة (١١٤) من الدستور الأردني التي جاء فيها "لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة" [٣].

وهي نظام اللوازم العامة رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣م وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م المعمول بها ونظام الأشغال الحكوميّة رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦م المعمول به وتعليمات العطاءات الحكوميّة رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧م.

الفرع الثاني: تعريف عقد التوريد الإداري قضاءً

عرّفت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في ٢ ديسمبر سنة ١٩٥٢م، عقد التوريد الإداري بأنه "اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهّد

---

(١) قانون المشتريات العامة الفرنسي نقلاً عن العنزي، خالد، (٢٠١٢م) عقد التوريد الإداري **"دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي"**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، ص ١٥.

(٢) قانون المناقصات والمزايدات رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ نقلاً عن عثمان، أحمد عبد الحكيم، (٢٠٠٧م) **عقد التوريد وتكييفه في الميزان الفقهي المقارن**، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص ٧٦.

(٣) المادة (١١٤) من الفصل السابع من **الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته**.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معيّنة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معيّن".[١]

ولم يورد القضاء الأردني تعريفًا لعقد التوريد الإداري ، وإنما أناط المشرّع الأردني الاختصاص بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإداريّة بالمحاكم العادية، ويتبيّن ذلك عن طريق بعض الأحكام التي صدرت عن محكمة العدل العليا التي أكّدت أحكامها في هذا الصدد بقولها: "إنّ النزاع على الحقوق يعود للمحاكم العادية ولو كان متعلقًا بعقود إدارية؛ وذلك لأنّ اختصاصات محكمة العدل العليا قد وردت على سبيل الحصر، ولا تشمل المنازعات المتعلقة بالعقود على اختلاف أنواعها".[٢] حيث حدّدت المادة (٩) فقرة (أ) من قانون محكمة العدل العليا اختصاصات محكمة العدل العليا على سبيل الحصر[٣]، وعليه تمتنع المحكمة عن النظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإداريّة، ومنها عقد التوريد الإداري .

وفي حكم آخر لها "انعقد إجماع الفقه والقضاء على أنّ المنازعة الخاصة بانعقاد العقد أو صحّته أو تنفيذه أو انقضائه أو فسخه أو إلغائه هي منازعة حقوقيّة تختصّ بنظرها المحاكم العاديّة".[٤] بمعنى أنّ المنازعات الناشئة والمتعلقة بالعقود الإداريّة من اختصاص المحاكم العادية.

وفي ضوء هذه الأحكام يتضح أنّ عقد التوريد الإداري كسائر العقود المختلفة في الأردن ذو طبيعة خاصّة، تخضع لنظام قانوني خاص؛ وذلك لأنّ عقد التوريد الإداري تنطبق عليه أحكام العقد الإداري وشروطه إذا كان أحد أطرافه شخصًا من أشخاص القانون العام، وأن يكون متعلقًا بتسيير مرفق عام ولمصلحته أو أن يتضمن شرطًا من الشروط الاستثنائيّة غير المألوفة في عقود القانون الخاصّ.

---

(١) صبره، محمود، (٢٠٠٢م) **ترجمة العقود الإداريّة(وثائق المناقصات – عقود التوريد – عقود الإنشاءات والأشغال العامة – عقود الامتياز – عقود المقاولة من الباطن)**، دار الكتب القانونية، مصر، ص: ٢٨٩. وانظر: **العقود الإداريّة** لمؤلفه: محمود عاطف البنا، ص: ٨٩، طبعة دار الفكر العربي. وانظر **أصول القانون الإداري** لمؤلفه: حسام مرسي، ص: ٤٦٩-٤٧٠، طبعة دار الفكر الجامعي. وانظر: **أعمال السُلطةالإداريّة** لمؤلفه: محمد فؤاد عبد الباسط، طبعة، دار الفكر الجامعي، ص: ٥٣٦-٥٣٧.

(٢) **عدل عليا رقم ٧٧/١٠٦**، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٧٨م، ص: ٩٥٣.

(٣) للمزيد، انظر **قانون محكمة العدل العليا**، مادة رقم (٩)، فقرة (أ).

(٤) **عدل عليا رقم ٧٩/٤٠**، مجلة نقابة المحامين، سنة ١٩٨٠م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أيّدت محكمة العدل العليا إجراءات مصاحبة لتنفيذ عقد إداري، وذلك في حكمها الصّادر بتاريخ ١٩٩٧/٩/٢٤م، غير مكترثة بنصّ المادة (٩) من قانونها أنّ المادة المذكورة حدّدت اختصاصات المحكمة على سبيل الحصر؛ حيث استندت المحكمة على ترجيح الطبيعة الخاصّة للعقد الإداري، وجاء فيه:

... أنّ العقد الإداري يتّسم بطابع خاصّ يجعله مستقلاً عن العقد المدني؛ إذ إنه يقوم على إشباع احتياجات المرفق العام حتى يسير بانتظام، فإذا قصّر المتعاقد في تنفيذ التزاماته التعاقدي فإن من حقّ الإدارة أن تتّخذ الإجراءات اللازمة التي تكفل تنفيذ العقد وفقًا لمصلحة المرفق العام ... فالإخلال بالالتزامات في نطاق القانون الإداري يخضع لنظام قانوني مختلف، إذ تستهدف الإجراءات في نطاق هذا القانون توخّي تأمين سير المرفق العام، فالعقود الإداريّة يجب أن تنفذ بدقة ... وإذا قصر المتعاقد في تنفيذ التزاماته أو تبيّن عدم قدرته على الوفاء بها فإن من حق الإدارة أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تكفل تنفيذ العقد، وحيث إنه لا مجال لتطبيق المادة (٤٩١) من القانون المدني لأنّ هذه القاعدة تحكم العلاقة بين الأفراد في القانون الخاصّ وهي غير لازمة التطبيق في نطاق القانون العام لاختلاف طبيعة كل من قواعد القانون الخاصّ عن قواعد القانون العام..."[١].

وخلاصّة هذه الأحكام تبيّن أنّ الفقه والقضاء قد استقرّ على وجود شروط لاعتبار عقد التوريد عقدًا إداريًّا، وهي معايير وشروط العقود الإدارية المختلفة وهي على النحو الآتي:

أولاً: أن يكون أحد طرفي العقد شخصًا من أشخاص القانون العام.

يشترط لاعتبار عقد التوريد عقدًا إداريًّا أن يكون أحد أطرافه شخصًا من أشخاص القانون العام، وقد استقرّ الفقه والقضاء على أنّ أشخاص القانون العام هم الدولة، والمحافظة، والمركز، والمدينة، والحي، والقرية.[٢]

(١) الجبوري، محمود خلف، (١٩٩٩م) **النظام القانوني للمناقصات العامة، دراسة مقارنة**، دار الثقافة، عمان، ط١، ص: ١٥.

(٢) التحيوي، عمر، (٢٠٠٣م) **التجاء الجهات الإداريّة للتحكيم الاختياري في العقود الإداريّة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص: ٣٥٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لهذا لا بُدّ من أن يكون أحد طرفي عقد التوريد الإداري شخصًا معنويًّا من أشخاص القانون العام إلى جانب المتعهّد أو الشركة المورّدة للمواد واللوازم.

وقد أيّدت ذلك المحكمة الدستورية العليا المصرية بقولها: "يتعين لاعتبار العقد إداريًّا أن يكون أحد طرفيه شخصًا معنويًّا عامًّا يتعاقد بوصفه سُلطة عامّة، وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه، وأن يتّسم بالطابع المميّز للعقود الإداريّة، وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه من شروط استثنائية بالنسبة إلى روابط القانون الخاص".[1]

أمّا

عقد التوريد الذي يُبرم بين شخصين من أشخاص القانون الخاصّ متعهدين كانوا أم مؤسسات أو أفرادًا عاديين، فلا يعدو أن يكون عقدًا إداريًّا يخضع لأساليب القانون العام.

ولا

يكفي توفّر ذلك الشرط أن يكون أحد الطرفين شخصًا معنويًّا؛ إذ لا بد من توفر شرطين آخرين لعقد التوريد كي يكون إداريًّا، وهما: أن يتصل عقد التوريد بمرفق من المرافق العام ولمصلحته وحسابه، وأن يتضمن ذلك العقد شرطًا من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص، وهذا ما سنتحدث عنه تباعًا.

ثانيًا: أن يكون العقد متصلًا بمرفق عام ولحسابه.

إضافة إلى وجود شرط شخص معنوي ليكون عقد التوريد إداريًّا لا بدّ أن يترتب على هذا العقد أن يتصل بمرفق من المرافق العامة في الدولة ولمصلحته، سواء من الناحية التنظيمية أو الإداريّة أو من حيث تطبيقه تحقيقًا للمنفعة العامة والصالح العام.

ويتحقق ذلك في عقد التوريد الإداري عند توريد بعض السلع أو الخدمات لإشباع حاجات المرفق العام بقصد تسييره وديمومته بانتظام واضطراد تحقيقًا لغرض المرفق العام، وهو المنفعة والمصلحة العامة.

---

(١) حلمي، عمر، (١٩٩٣م) **معيار تمييز العقد الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: ٣٤، للمزيد انظر حكم المحكمة الدستورية العليا، الحكم الصادر في القضية رقم (٧)، تاريخ ١٩٨٠/١/١٩م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد ظهر أول تطبيق لفكرة المرفق العام في مجال العقود الإداريّة في القضاء الإداري الفرنسي في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية (TERRIER)، وقرر المفوض الشهير "روميو" في هذا الحكم الذي جاء فيه "كلّ ما يتعلق بتنظيم المرافق العامة أو تسييرها بالمعنى الضيّق، سواء كانت الإدارة تتصرّف عن طريق عقد، أو بصفتها سُلطة عامة يخضع لاختصاص القضاء الإداري"، واعتبر القضاء الفرنسي أنّ شرط اتصال العقد بالمرفق العام لاعتبار العقد إداريًّا شرطًا ضروريًّا[١].

وقد أكّدت المحكمة الإداريّة العليا المصرية أنّ "مناط العقد الإداري أن تكون الإدارة أحد أطرافه، وأن يتصل بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاة لوجه المصلحة العامة ...".[٢]

ولهذان قد تكون علاقة عقد التوريد الإداري تنظيم المرفق العام باستغلاله أو بالمعاونة في تسييره عن طريق توريد مواد أو تقديم خدمات.[٣]

وتطبيقًا لذلك يعتبر شرط اتصال عقد التوريد الإداري بمرفق عام ضروريًّا لاعتباره عقدًا إداريًّا، ولكنه لا يكفي وحده؛ إذ لا بدّ من أن تتّجه الإدارة إلى الأخذ بأسلوب القانون العام الذي سنعرض له، وهو أن يتضمّن العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في القانون الخاصّ.

ثالثًا: استخدام الإدارة وسائل وأساليب القانون العام.

أما بالنسبة للشرط الثالث لاعتبار عقد التوريد عقداً إدارياً فإنه لا بدّ وأن تتّجه نيّة الإدارة إلى الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك عن طريق أن يتضمّن العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاصّ.[٤]

---

(١) التحيوي، محمود عمر، المرجع السابق، ص: ٣٥٧.

(٢) الحلو، ماجد راغب، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص: ٥٧٠. نقلًا عن المحكمة الإداريّة العليا الصادر في ٢٤ فبراير لسنة ١٩٦٨م.

(٣) الطماوي، سليمان، (١٩٨١م) **الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة**، مطبعة جامعة عين شمس، ص: ٥٨٠.

(٤) عاطف، محمود البنا، (٢٠٠٧م) **العقود الإداريّة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص: ٤٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد جرى القضاء الإداري في مصر وفرنسا على اعتبار الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص هي التي تتضمّن جانبًا من الامتيازات والحقوق الممنوحة للإدارة التي لا يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة، ومن ذلك النصّ على حقّ الإشراف والتوجيه في تنفيذ عقد التوريد الإداري التي تكون أقلّ شدّة من العقود الأخرى. ولكن هذه السُلطة تكون لاحقة في عقد التوريد الإداري عند تسليم اللوازم للتحقق من مطابقة اللوازم للمواصفات والشروط المنصوص عليها في العقد.(١)

وكذلك النصّ في عقد التوريد الإداري على حق الإدارة في تعديل بعض بنود العقد بإرادتها المنفردة، وهذا ما أكّدته محكمة القضاء الإداري المصري بقولها "إذا ما استعمل وزير الصّحة الرخصة المخوّلة له بمقتضى القانون رقم (١٢٣) لسنة ١٩٥٠م. وأصدر قرارًا بالمواصفات الخاصّة بالألبان ومنتجاته، وجب على المدعي توريد اللبن طبقًا لهذه المواصفات، ولو كان القرار الصادر بهذه المواصفات قد حدّد بعد تعاقده، وكانت النسب المحددة به للدسم والمواد الصُّلبة مرتفعة عمّا تعاقد عليه؛ وذلك لأنه كان يعلم عند تعاقده أنّ هذه النسب عرضة للتعديل بما لوزير الصّحة من حقّ في تحديد هذه المواصفات بمقتضى القانون ...".(٢) وبهذا أقر القضاء المصري بتعديل بنود عقد التوريد الإداري.

كما للإدارة الحقّ في الشراء على حساب المورد مع الإدارة بإدارتها المنفردة في عقد التوريد الإداري، ويرتبط هذا إذا تخلّف المتعهّد أو الشركة عن تنفيذ التزاماته بتوريد بضائع أو لوازم، فتقوم الإدارة بالتنفيذ والشراء على حساب المورد ومسؤوليته.

وقد جرى العمل على أن تمنح الإدارة للمتعاقد مهلة أولية بإخطاره بوجوب تنفيذ التزاماته مع توقيع غرامة بإرادتها المنفردة، بحيث يبرر للإدارة استخدام هذا الجزاء، ويتمتع القضاء بسُلطة تقديرية واسعة بهذا الشأن عند الطعن في مشروعية قرار الإدارة.(٣)

---

(١) كنعان، نواف، (٢٠١٠م) **القانون الإداري - الكتاب الثاني**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص: ٣٥٥.

(٢) الفحام، علي، (١٩٧٦م) **سُلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري - دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص: ٤٦٩.

(٣) الشواربي، عبد الحميد، (٢٠٠٣م) **العقود الإداريّة في ضوء الفقه – القضاء – التشاريع**، منشأة المعارف، جلال حربي وشركاه، الإسكندرية، ص: ٤٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتأسيسًا على ذلك فإنّ عقد التوريد يكون إداريًّا باستمرار إذا أبرمه شخص من أشخاص القانون العام واتصل بمرفق من المرافق العامة ولمصلحته وحسابه بقصد تسييره وتنظيمه، كما لا بدّ من أن يتضمّن شرطًا من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاصّ.

الفرع الثالث : تعريف عقد التوريد الإداري فقهًا.

أيّد غالبية الفقهاء الأخذ بالتعريف القضائي لعقد التوريد الإداري وهو: "اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهّد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معيّنة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معيّن، وهو يختلف عن الاستيلاء في أنّ المورد في العقد الإداري يسلّم المنقولات المتعاقد عليها برضائه دون أن يكون مضطرًّا إلى ذلك، بينما الاستيلاء إنما يكون بمقتضى قرار إداري بأن يسلم المورد المنقولات المطلوبة بهذا القرار جبرًا".(١)

وعرفه البعض الآخر بأنه" عقد بين جهة إدارية عامة ومنشأة خاصة على توريد أصناف " سلع مواد " محددة الأوصاف في تواريخ معينة لقاء ثمن معين يدفع على نجوم "أقساط"(٢).

ومن خلال هذه التعاريف نلاحظ أنّ عقد التوريد الإداري اتفاق بين شخص من أشخاص القانون العام وفرد أو متعهّد بتوريد منقولات، كالبضائع أو موادّ التموين، أو لوازم مدرسيّة، أو المحروقات، أو موادّ البناء، أو الآلات الزراعية، أو الأجهزة الكهربائية وغيرها من المنقولات، شريطة أن تكون لازمة لمرفق عام ولمصلحته مقابل ثمن متّفق عليه ومحدّد سلفًا.

كما أنّ عقد التوريد الإداري الذي يتمّ بالاتفاق والرضا بين الإدارة والمورد على توريد المنقولات المحددة في العقد يختلف عن الاستيلاء المؤقت على المنقول؛ حيث يتمّ الأخير بمقتضى قرار إداري يقوم المورد بتسليم المنقولات تنفيذًا له بالطريق الجبريّ.

---

(١) الطماوي، سليمان، (١٩٨١م) **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، ص: ٥٨٤ انظر: **العقود الإداريّة** لمؤلفه: محمود عاطف البنا، طبعة دار الفكر العربي، ص: ٨٩ وانظر: **العقود الإداريّة** لمؤلفه: محمود خلف الجبوري، طبعة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص: ٢٠.

(٢) المصري، رفيق يونس، **مناقصات العقود الإداريّة "عقود التوريد ومقاولات الأشغال العامة"** ، دار المكتبي، ص: ٢٩

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نستطيع القول إنّ عقد التوريد الإداري عقد إداري على الإطلاق؛ وذلك لأنَ أحد طرفيه شخص من أشخاص القانون العام، ويرتبط بمرفق من المرافق العامة ولمصلحته، إضافة إلى وجود شرط من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص، وعليه فإنّ عقد التوريد الإداري يخضع لنظام القانون العام وأحكامه.

وعُرّف بأنه "عقد إداري يتمّ بين الإدارة وفرد أو شركة (متعهّد)، يتعهّد بمقتضاه الفرد أو الشركة بأن يورّد للإدارة منقولات أو موادّ معينّة تلزمها مقابل ثمن معين يُحدد في العقد، وقد يتمّ توريد المواد واللوازم المتفق عليها في عقد التوريد دفعة واحدة، كما قد يتمّ توريدها على مدى مدّة زمنيّة طويلة".[١]

ويفضي هذا التعريف أنّ عقد التوريد يقابل عقد البيع في القانون الخاص،[٢] بمعنى أنّ هذا العقد ليس عقدًا إداريًّا باستمرار؛ وذلك لأنّ الإدارة لم تستعمل فيه وسائل القانون العام، كغياب شرط من الشروط الاستثنائيّة غير المألوفة في عقود القانون الخاص، وعليه فإنّ هذا العقد يعدّ من عقود الإدارة الخاصّة ويخضع لنظام القانون الخاصّ وأحكامه.

وخُلاصة ذلك أنّ عقد التوريد قد يكون إداريًّا على الإطلاق؛ وذلك بوجود شخص معنوي، وأن يكون مرتبطًا بتسيير إدارة مرفق عام ولمصلحته، وأن تلجأ الإدارة في إبرامه إلى وسائل القانون العام باستخدام شرط من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص، ولا يكون إداريًّا إذا لم تتوفّر فيه شروط العقد الإداري سالفة الذكر، ويكون عقدًا مدنيًّا يقابل عقد البيع ويخضع لأحكام القانون الخاصّ.

وبعد هذا التعريف، ومن خلال المطلب الثاني سنسلّط الضّوء على أبرز خصائص عقد التوريد الإداري الذاتيّة.

المطلب الثاني: خصائص عقد التوريد الإداري.

يتميّز عقد التوريد الإداري بجملة من الخصائص التي تميّزه عن غيره من العقود الإداريّة المختلفة، ومن خلال هذا المطلب سنلقي الضّوء على أبرز خصائص عقد التوريد الإداري:

(١) كنعان، نواف، (٢٠١٠م) **القانون الإداري، الكتاب الثاني**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ص: ٣٢٥.

(٢) الحلو، ماجد راغب، (١٩٩٦م) **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص: ٥٧٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أولًا: إنّ موضوع عقد التوريد الإداري دائمًا منقولات، ولا يرد على عقار أو عقار بالتخصيص؛ أيّ توريد أشياء منقولة فقط، وهو بهذا المعنى يرد أساسًا على أشياء ماديّة بقصد استهلاكها كتوريد الأغذية والمأكولات إلى المستشفيات أو المدارس،[١] والأجهزة الكهربائية، ومواد المحروقات، وأدوات المكاتب واللوازم المدرسيّة، واللوازم الطبيّة، والبضائع المختلفة الأخرى، ولا ينسحب عقد التوريد على العقارات؛ لأنّ محلّها عقد الأشغال العامّة.

ويترتّب على هذه الخاصيّة النتائج الآتية:

أ- أنّ عقد التوريد الإداري يرد على منقول: بمعنى أن تقوم الشركة أو المتعهّد بتسليم الإدارة ملابس للعسكريين والمرضى والرياضيين من موظفي الحكومة، وتوريد الأطعمة لمؤسّسات الجيش والمستشفيات الحكوميّة وتوريد المفروشات كالمكاتب والمقاعد وأجهزة الكمبيوتر.[٢]

ب- أن تكون هذه المنقولات لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معيّن.

جـ- أنّ عقد التوريد الإداري يخضع لوسائل القانون العام.

د- أنّ عقد التوريد الإداري من العقود الإداريّة.

أمّا

عقد الأشغال العامة فإنّ محلّه دائمًا عقار:

أ- أنّ عقد الأشغال العامة يرد على العقارات، بمعنى أنه يتعلّق بأعمال البناء والترميم والصيانة.

ب- أن يكون البناء أو الترميم أو الصيانة لحساب مرفق من المرافق العامّة كمدرسة حكوميّة أو مستشفى حكومي أو مبنى من المباني الحكوميّة.

---

(١) دراغمة، نمر صالح، **عقد التوريد في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة "**، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، ٢٠٠٤م، ص: ١٨.

(٢) شويدح، أحمد ذياب، أبو هربيد، **عقد التوريد والمقاولة في ضوء التحديات الاقتصادية المعاصرة "رؤية شرعية "**، بحث منشور مقدم إلى مؤتمر الإسلام والتحديدات المعاصرة، ٢٠٠٧م، ص: ١٢٤١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

جـ- أن يكون الغرض من البناء أو الترميم أو الصيانة المنفعة العامّة.

ثانيًا: أنه عقد رضائي[١]، بمعنى أن يُبرم العقد بالاتفاق بين الإدارة والشركة على توريد اللوازم والأشياء المحدّدة المتّفق عليها في العقد.

ويترتب على الرضائيّة:

١- الاتفاق

بين الإدارة والمتعهد بإرادتين إرادة الإدارة وإرادة المتعاقد يقوم على الإيجاب والقبول، ومن ثَمّ فهو ينشئ التزامات تقوم على التراضي، ولكنّ ما يميّز عقد التوريد عن العقود المدنيّة أنّ للإدارة في هذا العقد امتيازات وسُلطات تتمتع بها لا يتمتع بها المورد.

٢- الاتفاق

بين الإدارة والشركة أو المتعهّد على تسليم المنقولات بموعد متفق عليه مقدّمًا.

٣- أنّ هذا

الاتفاق يُحدّد الثمن مسبقًا، ولا بُد أن يكون معلومًا.

وهو بذلك يختلف عن الاستيلاء المؤقت على المنقول، ويتميّز الاتفاق الرضائي عن الاستيلاء المؤقت أنّ الأخير يكون التنفيذ فيه جبريًّا، بمقتضى قرار إداري يقوم المورد بتسليم المنقولات تنفيذًا للقرار الجبري مقابل تعويض عادل.[٢]

ثالثًا: أنّ عقد التوريد الإداري قد يُنفّذ على دفعة واحدة أو على دفعات،[٣] وقد ينصبّ على توريد أيّ من المنقولات، كما هو الحال في طلب الدولة توريد منقول ما يكون لازمًا لها، وقد يرد على شيء كان مملوكًا لها، وتسليمه إلى أحد الأفراد والشركات لتحويله إلى مواد أخرى ثم يسلّمه للدولة، كما لو سلّمت الدولة أحد الأفراد مادة من المواد الخام

---

(١) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٢٦.

(٢) المرجع السابق، ص: ٣٢٦.

(٣) النجيفي، مصطفى. (٢٠١١م) **العقود الإداريّة والتحكيم**، ط١، الآفاق المشرقة، ناشرون، الشارقة، ص: ٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كالبترول وأبرمت معه عقدًا كي يورّد لها بعض منتجات هذه المواد الخام بعد تصنيعها؛ كالغاز والبنزين أو الكيرسون.[١]

ويترتّب على ذلك

١- أن تُسلَّم المنقولات المتفق عليها، سواء أكانت أدوات المكاتب أو ملابس العسكريين أو أجهزة الحاسوب على دفعة أو على فترات معيّنة متفق عليها.

٢- قد يرد عقد التوريد الإداري على موادّ أو لوازم مملوكة للإدارة، ومثال ذلك تسليم الإدارة مواد خام وتحويلها إلى غاز.

رابعًا: أنّ عقد التوريد الإداري على نوعين، هما: عقود التوريد الصناعية، وهي العقود التي يتمّ فيها تسليم منقولات يصنعها المورد، وقد يكون للإدارة حرية كبيرة في التدخل في أثناء إعداد تلك البضائع،[٢] فالمتعاقد هنا لا يقوم بتوريد موادّ أو أصناف أيًّا كان مصدرها، وإنما يقوم بتصنيعها وفق المواصفات التي طلبتها الجهة الإداريّة المتعاقدة؛ كالطائرات الحربيّة، والصواريخ، والغوّاصات، وأجهزة الأقمار الصناعيّة والفضائيات"،[٣] وعقود توريد إداريّة عاديّة،[٤] وهي العقود التي يكون موضوع العقد فيها عبارة عن منقولات موصوفة على أن تكون للمورد الحريّة المطلقة في اختيار المصادر التي يحصل منها على هذه المنقولات، على أن لا تخالف الوصف الذي تمّ

---

(١) جعفر، محمد أنس. (٢٠٠٠م) **العقود الإداريّة، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات مدارسة للقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨م الخاص بالمزايدات والمناقصات في مصر ولائحته التنفيذية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص: ٧٠.

(٢) الهواملة، محمود علي، (٢٠١٥) **صكوك عقد التوريد "دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والتشريعات الأردنية الناظمة للصكوك"**، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، ص: ٢٠.

(٣) البنا، محمود عاطف. (٢٠٠٧م) **العقود الإداريّة**، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ص: ٩٢-٩٣.

(٤) عبد الباسط، محمد فؤاد. (د.ت) **أعمال السُلطة الإداريّة (القرار الإداري – العقد الإداري)** دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص: ٥٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الاتفاق عليه،[١] من مثل الأجهزة الكهربائيّة، ومواد المحروقات، وأدوات المكاتب واللوازم المدرسيّة، واللوازم الطبيّة.

ويترتب على ذلك أنّ عقود التوريد الصناعية موضوعها تسليم منقولات، وللإدارة حرية كبيرة في التدخل في أثناء تصنيعها، وأنّ عقود التوريد العادية موضوعها تسليم منقولات متّفق على مواصفاتها مسبقًا، وللمورد حرية اختيار مصادره لجلب اللوازم والأشياء المحددة في العقد.

خامسًا: أنه إذا كانت فكرة الظروف الطارئة نشأت بصدد عقد الامتياز؛ فإنّ فكرة الشروط الاستثنائيّة المميّزة للعقد الإداري قد ارتبطت في البداية بعقود التوريد[٢].

حيث إنّ عقد التوريد الإداري ، وبناءً على أحكام محكمة القضاء الإداري المصري، تؤكّد أحكامها دائمًا أن عقد التوريد من العقود الإداريّة، التي لا تخضع لأحكام القانون الخاص، وإنما تخضع لمبادئ وأحكام القانون العام، وحيث جاء في أحكامها "ومن حيث إنّ هذه المنازعة خاصّة بعقد التوريد، وهو من العقود الإداريّة التي تخضع لأحكام القانون الخاصّ، وإنما يفصل فيها على مقتضى مبادئ القانون العام في شأن العقود الإداريّة".[٣]

ولمّا كانت هذه العقود مغايرة عن العقود المدنية في أنها تتعلق بمصلحة عامة في تسيير المرافق العامة ودوامها، فإنه من أجل تحقيق ذلك فوضت الوزارات وتنازلات عن سُلطات استثنائية وحقّ تطبيق قواعد غير مألوفة في عقود القانون الخاصّ بقصد استثمار المرفق العام..

وأنّ عقد التوريد الإداري يتمّ بموجب تسليم المنقولات لحساب شخص معنويّ عامّ لازمة لمرفق عام، وأنّ عقد التوريد يخضع لشروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاصّ.

---

(١) أبو جزر، محمد يوسف، **الجزاءات والضمانات في عقد التوريد في الفقه الإسلامي**، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، ٢٠٠١م، ص: ٢٥.

(٢) النجيفي، مصطفى سالم، المرجع السابق، ص: ٤٨.

(٣) **حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ١٠٥٦/١٢/١٦م**، نقلًا عن محمد أنس جعفر، **العقود الإداريّة**، ص: ٧١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

سادسًا: أنّ عقد التوريد الإداري عقد من العقود المستمرّة أو الزمنيّة؛[1] أي أنّ للزمن دورًا مهمًّا فيها؛ إذ لا يتمّ عقد التوريد الإداري بمجرّد إبرامه؛ بل يمتدّ إلى تواريخَ مستقبليّة محدّدة.

سابعًا: ينظم عقد التوريد الإداري قواعد قانونية خاصّة، ففي الأردن لا يوجد نظام موحّد لعقد التوريد، وإنما توجد بعض الأنظمة الخاصة، وهي نظام اللوازم العامة رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣م، وتعليمات إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م، ونظام الأشغال الحكوميّة رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦م، وتعليمات العطاءات الحكوميّة لسنة ١٩٨٧.

وخُلاصة ذلك أنّ عقد التوريد الإداري يمتاز بهذه الميزات كونه من العقود التي لا ترد إلّا على منقولات يتمّ توريدها بعد الاتفاق والرضا، وقد يتمّ تنفيذ هذا العقد على دفعة واحدة أو على دفعات، كما أنّ عقد التوريد الإداري على نوعين؛ عقود صناعيّة، وعقود عاديّة، كما أنّ هذا العقد ذو طبيعة إداريّة، وهو من العقود الزمنية. وأخيرًا فإنّ هناك أنظمة خاصّة في الأردن نظّمت عقد التوريد، وهي نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣م وتعديلاته وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م ونظام الأشغال الحكوميّة رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦م وتعليمات العطاءات الحكوميّة لسنة ١٩٨٧م.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري وتمييزه عن غيره.

يعدّ عقد التوريد من العقود الإداريّة متى ما استوفى شروط العقد الإداري. وسنبيّن في هذا المبحث الطبيعة القانونيّة لعقد التوريد، وجملة من الميزات التي تميّزه عن غيره من العقود، كما سنعرض لهذه الميزات في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الأول: الطبيعة القانونيّة لعقد التوريد الإداري.

إنّ الطبيعة القانونيّة لعقد التوريد الإداري أنه من العقود الإداريّة على الإطلاق إذا استخدمت فيه الإدارة وسائل وأساليب القانون العام، بمعنى أنّ معيار العقد الإداري هو أن يكون أحد أطرافه شخصًا من أشخاص القانون العام، وكان محلّه قيام الطرف المتعاقد الإسهام في

(١) عثمان، عبد الحكيم أحمد، المرجع السابق، ص: ٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تنفيذ خدمة نفعيّة عامّة وأدائها بإدارة واستثمار مرفق من المرافق العامة، وأن يتضمّن العقد شرطًا من الشروط الاستثنائيّة غير المألوفة في عقود القانون الخاصّ.

ونستطيع القول إنّ الشروط سالفة الذكر تنطبق على عقد التوريد الإداري ؛إذ أجمع غالبية الفقهاء على تعريف عقد التوريد الإداري بأنه اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة بتوريد منقولات للإدارة لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معيّن.

ففي فرنسا يختصّ مجلس الدولة الفرنسي بكلّ ما يخصّ بتنظيم المرافق العامة وسيرها وبمختلف أنواعها، فإذا ارتبطت عقود الإدارة العامة بالمرفق العام أصبحت عقودًا إداريّة ويختصّ بكلّ ما يترتب عليها من منازعات.[١]

أمّا في مصر؛ فقد اختصّ مجلس الدولة في ظلّ القانون رقم (١٥٦) لسنة ١٩٥٥م؛ حيث نصّت المادة العاشرة على "يتصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقد الالتزام، والأشغال العامة والتوريد أو بأيّ عقد إداري آخر". وجاء في المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٣ النافذ "تختصّ محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية المنازعات الخاصّة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأيّ عقد آخر".[٢]

وفي الأردنّ اعترف القضاء الأردني بالطبيعة الخاصة للعقود الإدارية ومنها عقد التوريد الإداري وبنظامها القانوني الخاص لتعلقها بالمرفق العام إلا أنه أناط الاختصاص القضائي بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية بالمحاكم العادية[٣]، وهي صاحبة الولاية العامة في النظر في كلّ ما يتعلق في المنازعات القضائية؛ استناداً لقانون محكمة العدل العليا في المادة (٩) قد حدّد اختصاصاتها على سبيل الحصر، ولا تشمل المنازعات المتعلقة بالعقود الإداريّة على اختلاف أنواعها، وهذا ما أكّدته محكمة العدل العليا؛ حيث أكّدت "القرار الصّادر عن جهة الإدارة بما لها من صلاحية بموجب العقد يخرج عن اختصاص محكمة العدل

---

(١) التحيوي، محمود السيد عمر، (٢٠٠٣م) **التجاء الجهات الإداريّة للتحكيم الاختياري في العقود الإداريّة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص: ٣٣٧.

(٢) الشلماني، حمد محمد، (٢٠٠٧م) **امتيازات السُلطة العامة في العقد الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص: ٢٤-٢٥.

(٣) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص:٣١٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العليا، والدعوى التي تنصبّ على الطعن في العقد من ناحيته التعاقدية لا من ناحيته الإداريّة لا تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا، بل يعود أمر النظر فيها إلى المحاكم المدنية العادية".[١] وأصدر المشرع الأردني قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤م ليعلن تشكيل المحكمة الإدارية والمحكمة الإدارية العليا إلا أنه على الرغم من ذلك لم يورد المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ضمن اختصاص قانون القضاء الإداري وجعلها من ضمن اختصاصات القضاء المدني والمحاكم العادية[٢].

ولا يستلزم عقد التوريد الإداري في الأردن أن يصدق عليه بقانون، ولكنه يخضع لنظام اللوازم الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣م وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م

ويستلزم عقد التوريد الإداري في الأردن إجراءات خاصة فيما يتعلق بإرساء العطاءات والمناقصات من خلال لجان مختلفة شكلت لهذا الغرض حيث نصت المادة السابعة من نظام الأشغال الحكومية على تشكيل ست لجان للعطاءات في المملكة تحدد اختصاصاتها حسب قيمة العطاء[٣].

وفي الأردن يخضع الشراء من خلال طرح العطاءات أو من خلال الشراء المباشر واستدراج العروض إلى رقابة ديوان المحاسبة[٤].

ونرى أنّ عقد التوريد الإداري من العقود الإداريّة بطبيعتها ووفقًا لخصائصها الذاتية، والأصل أن تكون المنازعات الناشئة عن هذا العقد تعدّ منازعات إدارية، ويؤمّل لو أن المشرّع الأردني حذا حذو المشرّع الفرنسي والمصري بأن يخضعها إلى ولاية القضاء الإداري.

---

(١) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ٩٨.

(٢) خشمان، مخلد، الحسين، محمد، **العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الأردني والقضاء المقارن**، بحث منشور مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤٣ ملحق ٣ ، ٢٠١٦م.

(٣) المادة السابعة من **نظام الأشغال الحكومية رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦م**

(٣) العنزي، خالد، (٢٠١٢م) عقد التوريد الإداري **"دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي"**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المطلب الثاني: تمييز عقد التوريد الإداري عن غيره من العقود.

سنستعرض في هذا المطلب أبرز العقود الإداريّة، سواءً العقود الإداريّة التي نصّ عليها القانون، أو غيرها من العقود الإداريّة وفقًا لخصائصها الذاتية. وسنتناول بصفة خاصّة عقد التزام المرافق العامة (الامتياز)، وعقد الأشغال العامة، وعقد القرض العام، وعقد المعاونة، وعقد النقل، وعقد الوظيفة العامّة وما يتميّز به عقد التوريد الإداري عن العقود الإداريّة الأخرى.

الفرع الأول: عقد التوريد الإداري وعقد التزام المرافق العامة (الامتياز):

عقد الالتزام (الامتياز) عقد إداري، بمقتضاه يتعهّد المتعهّد أو إحدى الشركات ممّن تقع على عاتقه المسؤولية الماليّة، وذلك بتكليف من الوزارات أو إحدى وحداتها الإداريّة وطبقًا للشروط التي توضّح طبيعة الخدمات المقدّمة لجمهور المواطنين.(١) كالاستفادة مثلًا من خدمات المياه أو الكهرباء مقابل رسوم يحصلها من الأفراد الذين يستفيدون من الخدمات التي تقدّمها المرافق العامة.(٢)

وعقد الامتياز أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة لدوام سيرها بانتظام واضطراد لتحقيق المصلحة العامة، وبذلك يعدّ عقد الامتياز من العقود الإداريّة باستمرار، وذلك لصلته الوثيقة بالمرافق العامة.(٣)

وعقد الامتياز يخوّل فردًا عاديًّا أو شخصًا من أشخاص القانون الخاص التمتع بامتيازات السُّلطة العامة في أمر هو من أخصّ خصائصها وهو إدارة المرفق العام والعمل على استمراره وديمومته، من ثَمَّ منحه بعض امتيازات السُّلطة العامة الممنوحة لها.(٤) مقابل الحصول على رسوم من المستفيدين من خدمات المرافق العامة المقدّمة لجمهور العامّة.(٥)

---

(١) العمروسي، أنور (د.ت)، (١٩٩٧م) **الوجيز في الصيغ القانونية الحديثة في العقود معلقًا عليها بالفقه وأحكام النقض**، النسر الذهبي للطباعة، مصر، ص: ٩٧٣.

(٢) الحلو، ماجد راغب. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص: ٥٧٣.

(٣) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ٥٢.

(٤) المرجع السابق، ص: ٥٢.

(٥) عثمان عبد الحكيم أحمد، المرجع السابق، ص: ٧٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعليه، يتبيّن أنّ الشخص المعنوي العام يتنازل بالكلية عن إدارة المرفق العام واستثمار ثرواته الطبيعية لشخص من أشخاص القانون الخاص مقابل رسوم يُحصّلها من المستفيدين بالمرفق العامّ مُتّفق عليها وبمدّة محدّدة من الزمن.

أمّا عقد التوريد الإداري، فإن ما يُميّزه عن عقد الالتزام (الامتياز) أنّ عنصره الأساسي هو توريد منقولات[١]، يتمّ الاتفاق بين الإدارة والمتعهّد على تحديد مواصفاتها مسبقًا؛أي أنّ محلّه وموضوعه دائمًا توريد أشياء منقولة أيًا كان نوعها، أو حجمها؛ كمواد الوقود، والفحم، والملابس، والمواد التموينية، والأدوات المدرسيّة، وأجهزة الحاسوب، واللوازم الطبيّة، وغيرها من البضائع المختلفة.

كما أن عقد الامتياز لا يصدر إلا بقانون؛ حيث قضت محكمة القضاء الإداري المصرية على "أنه لا يجوز منح الالتزام بإدارة واستغلال المرفق العام إلّا بقانون".[٢] وهذا ما أخـذ به الدستور الأردني في المادة (١١٧) "كلّ امتياز يعطى لمنح أيّ حقّ يتعلّق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون" [٣]، خلافًا لعقد التوريد الإداري الذي يخضع لنظام اللوازم الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣م وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتـراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م.

الفرع الثاني: عقد التوريد الإداري وعقد الأشغال العامة.

عرّفت محكمة القضاء الإداري المصرية عقد الأشغال العامة أنه "عقد مقاولة بين شخص من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة بمقتضاه يتعهّد المقاول بالقيام بعمل من أعمال الترميم أو الصيانة لحساب هذا الشخص المعنويّ العام وتحقيقًا لمصلحة عامة مقابل ثمن يحدّد في العقد"..[٤]

ويُعرّف المشرّع الأردني عقد الأشغال العامة أو عقد المقاولة، كما يـطلق عليه "أنه عقد إداري تبرمه الإدارة مع أحد المتعهدين فردًا كان أم شركة لبناء عقـارات أو ترميمها أو صيانتها

(١) صبرة، محمود محمد، (٢٠٠٤م)، **ترجمة العقود الإداريّة**، دار الكتب القانونية، مصر، ص: ٢٨٩.

(٢) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ٥٣.

(٣) المادة (١١٧) الفصل السابع **من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.**

(٤) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص٥٨٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لحساب شخص معنوي عام بُغية تحقيق منفعة عامة، وذلك لقاء ثمن محدّد متّفق عليه ضمن شروط التعاقد".[١]

بمعنى أنّ محلّ عقد الأشغال العامة ينصبّ على العقارات ويهدف إلى إحداث تغيير في البناء نفسه من حيثُ تكوينه وشكله؛ كالقيام بأعمال البناء والهدم والحفر والإصلاح أو الترميم والصيانة،[٢] الذي يشمل الأبنية، والطرق، والجسور، وأعمال الصيانة، والكنس، والرّش. وعليه فإذا كان العقد منصبًّا على منقول فلا يكون عقد مقاولة وإنما عقد آخر كعقد التوريد الإداري، غير أنه إذا ما أنصبّ موضوع العقد على عقار بالتخصيص فإنه يكون عقد أشغال عامة؛ كإقامة خطوط هاتف أو مدّ أنابيب مياه.[٣]

أمّا عقد التوريد الإداري؛ فإنّ محلّه وموضوعه دائمًا توريد منقولات، فلا يرد على العقارات سواء العقارات بطبيعتها أو العقارات بالتخصيص.[٤] وينصبّ على أيّ نوع من أنواع المنقولات؛ كالمواد، واللوازم، والوقود، والأدوات المدرسيّة، والمواد التموينيّة.

الفرع الثالث: عقد التوريد الإداري وعقد القرض العامّ.

عقد القرض العام: "عقد إداري يقرض بمقتضاه شخصًا من أشخاص القانون الخاص، فردًا كان أم شركة، مبلغًا من المال للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام،[٥] وذلك مقابل ردّ المبلغ بعد انتهاء مدّة القرض وما يترتّب عليه من دفع الفوائد السنوية المترتبة المتّفق عليها والمحدّدة".[٦]

من خلال ذلك يتبيّن أنّ محلّ عقد القرض العام وموضوعه هو المبلغ المالي المقترض خلافًا لعقد التوريد الذي هو مال منقول.

---

(١) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٠٩.

(٢) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ٧٣.

(٣) الجبوري، محمود خلف، (١٩٩٨م) **العقود الإداريّة**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص: ٢٠.

(٤) جعفر، محمد أنس، المرجع السابق، ص: ٧١.

(٥) الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص: ٥٨٥.

(٦) الحلو، ماجد راغب، (٢٠٠٤م) **العقود الإداريّة والتحكيم**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص: ٤٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والقاعدة التي تنصّ عليها دساتير الدول عادة هي أنه لا يجوز عقد قرض عام، ولا أن تتعهّد تلك الدول بإنفاق أيّ أموال من خزانة الدولة في أيّ سنة من السنوات المقبلة إلا بموافقة البرلمان المسبقة على القرض العام المنوي اقتراضه؛[١] وذلك بإصدار قانون يسمح للإدارة بالتعاقد، وتحديد شروط عقد القرض العام، ومثال ذلك ما نصّ عليه الدستور الأردني "أنّ المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئًا من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصّة لا تكون نافذة إلّا إذا وافق عليها مجلس الأُمّة."[٢]

ويظهر هنا التمييز بين عقد التوريد الإداري وعقد القرض العام بأنّ الأخير لا يصدر إلا بإجراءات خاصة، وهي موافقة البرلمان على منح القرض العام وإصدار قانون، أمّا عقد التوريد الإداري فهو اتفاق بين الإدارة والشركة ولا يحتاج إلى مثل هذه الإجراءات.

الفرع الرابع: عقد التوريد الإداري وعقد المعاونة .

هو عقد إداريّ يتعهّد بموجبه شخص من أشخاص القانون الخاص برضاه ورغبته في الإسهام نقدًا أو عينًا في نفقات مشروع من مشروعات الأشغال العامة أو المرافق العامة.[٣]

نلاحظ من خلال التعريف أنّ عقد التوريد الإداري يتميّز عن عقد المعاونة بأنّ الأول لا يرد إلّا على مال منقول، أمّا عقد المعاونة فقد يرد على عقارات أو عقارات بالتخصيص (أشغال عامة)، كما يتميّز عقد التوريد الإداري عن عقد المعاونة بأنّ الأخير لا يرتب آثارًا أو التزامًا إلا بالنسبة إلى الشخص الذي قدم المعاونة؛ بمعنى أنّ من تقدم بالمعاونة أصبح ملتزمًا، ولكنّ الإدارة ليست ملزمة بتنفيذ المشروع الذي قدّمه الشخص أو الشركة، ولا يمكن أن تكون مسؤولة عن ذلك بناءً على خطأ تعاقدي، ولكن المتعاقد الآخر في هذه الحالة يستطيع التحلل من التزامه بتقديم ما اتفق عليه.[٤]

---

(١) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٢٧، ٣٢٨.

(٢) المادة (٢/٣٣) الفصل الرابع من **الدستور الأردني.**

(٣) العمروسي، أنور، المرجع السابق، ص: ٩٧٩.

(٤) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص: ٥٨٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولذلك فإنّ هذا العقد يُعدّ من العقود الملزمة لجانب واحد؛[١] خلافًا لعقد التوريد الإداري الذي يتمّ بالاتفاق بين شخص من أشخاص القانون العام والمتعهّد على توريد الأشياء واللوازم المتّفق عليها في العقد ويرتّب آثارًا والتزامات.

الفرع الخامس: عقد التوريد الإداري وعقد النقل.

عقد النقل هو "العقد الذي يبرم بين شخص من أشخاص القانون العام وشخص من أشخاص القانون الخاص سواء (شركة أو فرد) بقصد نقل منقولات (مواد أو لوازم) لصالح الأول، كما يمكن أن يكون موضوعه نقل أشخاص أيضًا".[٢]

ويعدّ عقد النقل شبيه بعقد التوريد الإداري ، ولكنهما يختلفان في الموضوع، فعقد النقل يتعهّد بموجبه فرد أو شركة بنقل أشياء منقولة لحساب الإدارة، بينما عقد التوريد الإداري هو أموال منقولة؛ أي توريد أشياء منقولة فقط.[٣]

الفرع السادس: عقد التوريد الإداري وعقد الوظيفة العامة.

عقد الوظيفة العامة هو "عقد يُقدّم بمقتضاه أحد الأشخاص خدماته من خلال تولّيه أمر وظيفة عامة معيّنة مقابل عوض يُتفق عليه يحصل عليه الشخص المتعاقد مع الإدارة والتزامه في المقابل بأعباء هذه الوظيفة العامة ومهامّها التي يتولّاها بموجب هذا العقد".[٤]

ويُلاحظ في الاختلاف والتمييز بين عقد التوريد الإداري وعقد الوظيفة العامة أنّ الأخير موضوعه الموظف العام، وأنّ عقد التوريد الإداري موضوعه توريد منقولات.

---

(١) الحلو، ماجد راغب. **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص: ٥٧٧.

(٢) عثمان، عبد الحكيم أحمد، المرجع السابق، ص: ٧٦.

(٣) دراغمة، نمر صالح، المرجع السابق، ص: ٢٠.

(٤) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٢٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفصل الثاني: أحكام عقد التوريد الإداري

من المسلّم به أنّ عقود الإدارة تخضع لأنظمة قانونية مختلفة، فقد تخضع لنظام القانون الخاص، وهي العقود المدنية، وقد تخضع لنظام القانون العام، وهذا ما نريده من العقود الإدارية. وعلى الرغم من قيامهما على عناصر الإيجاب والقبول فإنهما كالخطين المستقيمين لا يلتقيان، سواء من حيث العناصر، أو النظام القانوني، فمن حيث العناصر لا بدّ من توفّر عناصر أخرى إضافة إلى عنصر الرضا الذي قد يكون أحد الأطراف شخصًا معنويًّا خاضعًا للقانون العام أو أن يكون موضوع العقد متصلًا بمرفق من المرافق العامة وأن يتضمّن شرطًا من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاصّ. ومن حيث النظام القانوني يبقى هناك فرق جوهري، وهو أنّ العقد الإداري يخضع للقانون العام، فيما العقود المدنية تخضع للقانون الخاص.[١]

المبحث الأول: إبرام عقد التوريد الإداري .

يقصد بإبرام العقد إقرار شروطه والتوقيع عليه، وهو ما يفيد إعلان الموافقة على التعاقد وباكتفائه بإرادة الطرف الآخر ينعقد العقد.[٢] وسنسلّط الضّوء في الصّفحات الآتية على الحديث عن مطلبي: طرق إبرام عقد التوريد الإداري، وإجراءات إبرام عقد التوريد الإداري.

المطلب الأول: طرق إبرام عقد التوريد الإداري

سنتحدث في هذا المطلب من خلال فرعين الفرع الأول المبادئ والقواعد التي تحكم إبرام العقود الإدارية وفي الفرع الثاني طرق إبرام عقد التوريد الإداري.

الفرع الأول: المبادئ والقواعد التي تحكم إبرام العقود الإدارية

---

(١) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ٩٥.

(٢) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ١٢٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قبل التطرّق إلى إبرام عقد التوريد الإداري يتعيّن أن نتحدث عن القواعد التي تحكم إبرام عقد التوريد؛ وذلك ليتسنّى معرفة من هم الأشخاص الذين ينبغي أن تتعاقد معهم الإدارة؛ إذ إنّ الإدارة ليست حرّة في اختيار المتعاقدين، وإنما هي مقيدة الحرية في اختيارهم وتخضع لمجموعة من القواعد؛ وذلك تحقيقًا للمصلحة العامة من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق العدالة والمساواة بين المتعاقدين.

أولاً: المساواة بين المتنافسين.

إنّ للفرد الحرية الكاملة في اختيار أيّ شخص للتعاقد معه دون قيد أو شرط؛ وذلك لأنه يتصرّف في أمواله وشؤونه الخاصّة.(١)

فإذا أراد شخص ما بناء بيت وتعاقد مع متعهّد غير أهل من الناحية المالية أو غير جدير من الناحية العملية فله الحرية الكاملة، غير أنه يتحمّل ما يترتّب على ذلك من نتائج من عمل غير متقن أو ضياع لأمواله.(٢)

على خلاف الإدارة التي ليس لها أن تتعاقد مع أيّ شخص يقع الاختيار عليه، بل هي ملزمة باتّباع إجراءات خاصّة لضمان اختيار أفضل تعاقد، سواء من حيث ماهية العمل أو تحقيق وفر مالي لخزينة الدولة،(٣) فلا يجوز للإدارة أن تتعاقد مع شخص لمصلحة أو أسباب شخصية على حساب المصلحة العامة؛ لذا كان لزامًا على الإدارة أن تلتزم بقاعدة المساواة بين المتنافسين.(٤) ويُقصد بذلك إتاحة الفرصة لمن يريد التعاقد مع الإدارة عدم التمييز لأي سبب كان، بحيث لا يتمّ إعفاء أيّ من المتنافسين من أي شرط تفرضه الإدارة، والمساواة المقصودة هنا هي المساواة القانونية النسبية وليست المطلقة.(٥)

وفي هذا الشأن قضت محكمة العدل العليا في أحكامها "أنّ مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة السادسة من الدستور لا يعني معاملة فئات المواطنين على ما بينها من تباين في مراكز قانونية، معاملة قانونية متكافئة ولا يقوم هذا المبدأ على معارضة صور التمييز جميعها، وأساس

---

(١) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ١٢٧.

(٢) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٣٣-٣٣٤.

(٣) حسين، محمد بكر. (٢٠٠٦م) **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص: ٢٩١.

(٤) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٣٤.

(٥) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٢١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ذلك أن من صور التمييز ما يستند إلى أُسس موضوعية لا مخالفة فيها لنص المادة السادسة من الدستور والتمييز المنهي عنه بمقتضى النص الدستوري الذي يكون تحكميًا باعتبار أنّ كلّ تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصودًا لذاته بل لتحقيق أغراض بعينها تعكس مشروعيتها إطارًا للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها، فإذا تعارض النص التشريعي بما انطوى عليه من التمييز مع هذه الأغراض كان تحكميًا وغير مستند إلى أُسس موضوعيّة ومجافيًا لأحكام المادة السادسة من الدستور".[١]

وتقوم هذه القاعدة على أساس اتخاذ الإدارة موقفًا عادلًا في التعامل مع المتنافسين؛ فالإدارة مقيدة في استعمال صلاحيتها في اختيار المتقدّمين للمنافسة.

ويعنـي هذا أنّ كل من يملك قانونًا يتقدّم إلى المناقصات العامة وله الحقّ في الاشتراك على قدم المساواة مع باقي المتنافسين وليس للإدارة أن تقيّم أيّ تمييز غير مشروع بين المتنافسين.[٢]

وتحقيقًا لـقاعدة المساواة بين المتنافسين نصّت الأنظمة الخاصة في الأردن على وجوب التزام الإدارة بهذه القاعدة، ومنها نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته؛ حيث تضمن أن يراعى مبدأ المساواة بين المتنافسين على شراء اللوازم والمواد التي تحتاج الإدارة إليها.[٣] كما جاء في نظام الأشغال الحكوميّة رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦ يتوجّب على الإدارة تطبيق قاعدة المساواة بين المتنافسين في حال تنفيذ الأشغال وتقديم الخدمات؛ وذلك لإعطاء فرص متساوية للمناقصين.[٤] ومن خلال ذلك وجب على الإدارة أن تعامل جميع المتقدّمين أو المتنافسين للمناقصة أو المزايدة على قدم المساواة بالنسبة إلى جميع الشروط المطلوبة (المالية والفنية وغيرها) وبالنسبة إلى المواعيد المطلوبة والإجراءات المقرّرة.[٥]

---

(١) **عدل عليا رقم (٢٠٠٢/٢٨٦م) تاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٢م. لسنة ٢٠٠٣م، مجلة نقابة المحامين عدد (٤).**

(٢) هاشم، عامر نعمة، (٢٠١٦م) **الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص: ١٥٦.

(٣) المادة (٩/ أ) من **نظام اللوازم الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه.**

(٤) المادة(٦/ ب) من **نظام الأشغال الحكومية رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦م.**

(٥) شحادة، موسى، (١٩٩٦م) **القانون الإداري**، منشورات جامعة القدس المفتوحة، عمان، ص: ١٨٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أكّدت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها وجوب احترام مبدأ المساواة بين المتنافسين حيث جاء في قرارها "أنّ القواعد العامة الواردة في نظام اللوازم والتعهّدات في الجامعة الأردنيّة رقم (٨٠) لسنة ١٩٧٨ يعتبر اختصاص الإدارة في المناقصة اختصاصًا مقيّدًا يجري على قواعدَ وُضعت لصالح الإدارة والأفراد على السواء، وبقصد كفالة احترام مبدأ المساواة بين المتناقصين ...".[١]

والحكمة من تطبيق قاعدة المساواة بين المتنافسين هي ضمان الصلاحية والكفاءة فيمن يرغب من الأفراد أو الشركات في التعاقد مع الإدارة من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق مبدأ المساواة بين المتنافسين، وكلّ ذلك يصبّ في مصلحة الإدارة العامّة .

ثانياً: إعطاء الأفضلية للمواطنين.

إنّ من الواجب على الإدارة ومن خلال أنظمتها الخاصة بعطاءات الحكومة ولوازمها أن تُراعي مبدأ اختيار المورد، وهذا يقتضي منح أفضلية للمواطنين عندما تتساوى العروض، وربما عندما تتفاوت الجودة والأسعار.[٢]

والواقع أنّ قصر بعض المعاملات على مواطنين الدولة أو إعطائهم أولوية في التعامل إنما يحقق أهدافًا عدة؛ لاعتبارات تتعلق بطبيعة العقد، ومدى سُلطات وحقوق المتعاقدين، خاصّة بالنسبة إلى العقود ذات الطابع السياسي أو الحزبي، ويهدف من ناحية أخرى إلى حماية مصالح المواطنين وذلك بإيجاد فرص عمل لهم.[٣]

وقد أكّد المشرّع الأردني هذه القاعدة من خلال نظام الأشغال الحكومية؛ حيث تضمّن قصر تنفيذ الأشغال وتقديم الخدمات الفنيّة على المواطنين الأردنيين الذين تتوفّر فيهم الشروط المطلوبة ممّا يزيد في رأس مال الدولة وينمّي اقتصادها.[٤]

وفي نصّ آخر من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها أكّد أفضلية المناقص الذي شمل عرضه ميزات إضافية، ثم المواطن الذي قدّم المنتجات المحلية في

---

(١) **عدل عليا، رقم (٨٦/٤٢) لسنة ١٩٨٧** من مجلّة نقابة المحامين.

(٢) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٣٨.

(٣) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ١٨٣.

(٤) المادة (٦/ د) من **نظام الأشغال الحكومية.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حال تساوت المواصفات والأسعار والجودة المطلوبة، ثم أفضلية المناقص المقيم في المملكة بصورة دائمة.[١]

والمعنى من ذلك إعطاء الأفضلية والأولوية لمن قدّم ميزاتٍ إضافيّةً في عرضه ومن ثَمّ للمواطن أو المقيم بالمملكة بصورة دائمة في حال تساوت المواصفات والأسعار والجودة إذا ما أرادت الإدارة طرح أي عطاء يتعلق بشراء لوازم أو غيرها من مستلزمات الإدارة، وذلك لإيجاد أكبر قدر من فرص العمل وتشغيل الأيدي العاملة الوطنية والقضاء على البِطالة من جهة، ومن جهة أخرى زيادة رأس مال الدولة.

ثالثاً: الأفضلية للصناعات والمنتجات الوطنيّة.

لا شكّ في أنّ من أهمّ مقوّمات الدولة الناجحة اهتمامها بالصناعة والعمل على تنميتها واستثمارها والاستفادة منها والحضّ عليها، ومن هنا نجد أنه كان لزامًا على الدولة أن تشرّع في قوانينها تشجيع الصّناعات المحليّة، وقد جاء في الأنظمة الخاصّة في التشريع الأردني ما يدعم هذه الميزة؛حيث جاء في نظام اللوازم إعطاء الأفضلية والأولوية للمنتجات والصّناعات الوطنيّة في حال تساوت المواصفات والجودة والشروط الأخرى في اللوازم المطلوبة لشراء.[٢]

وممّا لا شكّ فيه أن تقديم أولوية الشراء من المنتجات المحلية على غيرها من المنتجات يؤدّي إلى تشجيع الصناعة المحلية، التي هي من أولويات الدولة، سواء المتقدمة أو النامية، ممّا يزيد في حجم الصناعات المحلية.

وفي السياق ذاته فقد نصّ نظام الأشغال الحكومية على أنّ "النص في شروط العطاءات والمواصفات على استعمال المواد والمنتجات الصناعية المحلية في الأشغال ما دامت مطابقة للمواصفات المعتمدة مع وجوب تجنّب تحديد الأسماء التجارية لأيّ صناعة،وأن تعتمد المواصفات القياسية الأردنية عند المقارنة بين أوصاف المواد والمنتجات الصناعية المختلفة".[٣]

---

(١) المادة (٤٦) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م.**

(٢) المادة رقم (١/١٢) من **نظام اللوازم الأردني.**

(٣) المادة (٦/هـ) من **نظام الأشغال الحكومية.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والهدف المرجوّ من ذلك كله تشجيع الصناعة المحلية الوطنية وتنميتها، الذي يعمل على زيادة قدرة الدولة الصّناعية، وبذلك يزداد حجم الصادرات والنموّ الاقتصادي.

رابعاً: مراعاة الأسعار العادلة والجودة المناسبة في التعاقد مع الإدارة.

إنّ من المهمّ للإدارة عند توريد البضائع المتنوّعة وتنفيذ مشروعاتها للحصول على أفضل الأسعار بأقلّ تكلفة مادية ممكنة مع توفير أجود البضائع، الذي يؤدّي إلى استثمار موارد الدولة الماليّة.(١)

وقد أكّد نظام الأشغال الحكوميّة عند إحالة العطاء الالتزام لأفضلية العروض المستوفية للشروط وأرخص الأسعار وأجود اللوازم المطلوبة.(٢)

وفي سبيل الوصول إلى أجود اللوازم وأنسب الأسعار فإنّ ذلك يتطلب وضع مواصفات ومعايير وشروط خاصة عند الشراء؛ حيث أكد نظام اللوازم ذلك.(٣)

والحصول على أجود اللوازم وأقلّ الأسعار من الشروط المهمّة للإدارة عند عمليات الشراء لأيّ من اللوازم والمواد تحقيقًا للنفع العام من جهة، والحفاظ على المال العام من جهة أخرى.

وقـد قضـت محكمة العدل العليا في حكم لها في ما يتعلق بالأسعار والجودة بقولها:

- "... لا يجوز التفضيل بين العروض على أساس سعر السيارات المعروضة فقط، بل يجب أن يُراعى السعر إلى جانب نوع السيارات ومواصفاتها ووقودها والشروط الواردة في العروض ... .
- إذا كانت سعة الصهريج المقدم من الشركة المحال عليها العطاء (٥م) فقط بينما السعـــة المطلوبة في إعلان العطاء هي (٨م)، فإنّ ذلك يعتبر مخالفة لشروط العطاء...".(١)

---

(١) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص:١٤٢.

(٢) المادة (٦ / جـ) من **نظام الأشغال الحكومية.**

(٣) المادة (٩/ب) من **نظام اللوازم الأردني.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والهدف من ذلك تحقيق أكبر وفر مالي لخزينة الدولة،وأفضل الأصناف ممّا يؤكّد أنّ تختار الإدارة المتعاقد الذي يُقدّم أفضل الأسعار وأجود البضائع.

خامساً: حرمان بعض الأشخاص من التعاقد مع الإدارة.

نصّت التشريعات المقارنة على حرمان بعض الأشخاص أو الأفراد التعاقد مع الإدارة؛ وذلك حماية للمصلحة العامة، فلا يجوز للإدارة شراء أيّ من اللوازم أو الموادّ منهم.

وأبرز هذه الفئات الممنوعة من التعاقد:

١- **موظفو الحكومة؛** إذ إنه يحظر بنصّ القانون على الموظف العام أن يمتهن التجارة، ويمارس الأعمال التجارية.[٢] ذلك لأن عمله كتاجر يؤثر على أداء وظيفته ويعيق الأعمال الرسمية ولا يخلق الثقة والاحترام بين الموظف العام والمواطن متلقي الخدمة العامة.

٢- **كلّ من سبق أن سُحب منه مشروع يحظر التعامل معه في العمل،** إذا قرّرت اللجنة المختصة، وذلك بحرمانه من الاشتراك في العطاءات الحكومية بسبب التقصير أو إذا تكرر عدم الوفاء بالتزاماته،[٣] وفقًا لأحكام نظام الأشغال الحكومية؛ حيث تتضمّن أن من صلاحيات الوزير وبناءً على تنسيب من الوزير المختص أو أيّ إدارة ذات علاقة باتخاذ أيّ من الإجراءات التالية بحق أي مقاول أو مستثمر بناءً على تنسيب لجنة التصنيف أو لجنة التأهيل المستندة إلى تقرير اللجنة الفنية:

١- حرمان

الاستشاري أو المقاول من الدخول في العطاءات الحكوميّة، كما أنّ من صلاحيات الوزير شطب تصنيف أيّ استشاري أو مقاول أخلّ بالتزاماته وعدم الوفاء بها[٤].

---

(١) **عدل عليا رقم ١٠٧/١٩٧١** بتاريخ ١٩٧١/١/١، عدد ٤٠، من مجلة نقابة المحامين لسنة ١٩٧٢م.

(٢) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٢٣.

(٣) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٣٦.

(٤) المادة رقم (٢٥/ أ / ب) من **نظام الأشغال الحكومية.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣- **كل من ثبت التجاؤه للغش والتحايل والتلاعب في تعامله مع الإدارة.**[١]

حيث أكّدت تعليمات إجراءات وتنظيم العطاءات وشروط الاشتراك فيها:

للجنة العطاءات استبعاد عروض المناقصين في أيّ من الحالات التالية: من تعمّد تقديم وثائق غير صحيحة أو معلومات أخفى أوضاعه المالية وقدراته الفنية، أو استخدم أي من أساليب الغش أو التلاعب وأساليب الاحتيال من أجل قبول عرضه لغايات تنفيذ العقد .[٢]

٤- **كل من أخل بالتزاماته مع الإدارة:**[٣]

يتمّ حرمان كلّ من أخل بالتزاماته في أثناء تعامله مع الإدارة إخلالًا جسيمًا، ومن صور الإخلال الجسيم بالالتزامات التعاقدية التي تؤدّي إلى الحرمان من التعاقد مع الإدارة تلاعب المتعاقد مع الإدارة الذي يتجاوز الإهمال ولا يصل إلى مرتبة الغش، وعدم الجدية في تنفيذ التزاماته. وقد حدّدت المحكمة الإدارية العليا المصرية أمثلة لهذه الحالات في بعض أحكامها فقضت "بأن التلاعب الذي يجاوز الإهمال ولا يرق إلى مرتبة الغش، والذي يتعذّر حصر مختلف أساليبه وشتى صوره، يفترض إتيان المتعهد أعمالًا تنمّ عن عدم التزامه الجادّ في تنفيذ التزاماته، ومحاولة إيجاد الثغرات للتحلل منها ابتغاء الحصول على منفعة غير مشروعة على حساب المصلحة العامة التي يستهدفها العقد الإداري ..." [٤].

أ- كما أكّدت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها استبعاد كلّ من أخل بالتزاماته قبل إتمام العقد.[٥]

ويعدّ من صور الإخلال الجسيم بالالتزامات التعاقدية التنازل عن العقد لأي فرد دون موافقة الإدارة، وهذا ما أكّدته تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات من حيثُ عدم

---

(١) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٣٦.

(٢) المادة (١/٤٧/ب) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٢٤.

(٤) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٣٧.

(٥) المادة (١/٤٧/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

جواز المناقص أو المتعهّد عن التنازل لأي شخص آخر عن أيّ جزء من العقد دون إذن خطي من لجنة العطاءات.[١]

الفرع الثاني: طرق إبرام عقد التوريد الإداري

وبعد هذا العرض لأبرز القواعد التي تحكم عقد التوريد الإداري، سنتناول طرق إبرام عقد التوريد الإداري من خلال: طريقة العطاءات، وطريقة المفاوضة والتلزيم (استدراج العروض)، وطريقة الشراء المباشر. وسنبيّن هذه الطرق بشيء من التفصيل.

الفرع الأول: طريقة العطاءات.

نص نظام الأشغال الحكومية طرق إبرام عقد التوريد الإداري، وهي على النحو الآتي:

أ- العطـاءات العامة.

ب- العطـاءات بتوجيه دعوات خاصّة.

ج- التلزيم.

د- التنفيذ المباشر.[٢]

كما جاء في نظام اللوازم تحديد الطرق المتبعة لإبرام عقد التوريد الإداري؛ حيث يتمّ شراء اللوازم بإحدى الطريقتين الآتيتين:

أ- المفاوضـة والتلزيم (استدراج العروض).

ب- الشـــراء المباشر للوازم بالتفاوض مع بائعيها أو منتجيها أو مورديها[٣].

---

(١) المادة (٦٥) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٥) **من نظام الأشغال الحكومية.**

(٣) المادة (١٥) من **نظام اللوازم الأردني.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتهدف الإدارة من وراء إتباع المناقصة العامة أو المزايدة العامة غلى حماية مصلحة الإدارة، كما تهدف الإدارة من وراء إتباع العطاءات إلى تحقيق مصلحة الإدارة من جهة، وضمان اختيار أنسب العطاءات المالية والفنية من جهة أخرى.

ويقصد بالعطاءات أنها طريقة للتعاقد تقوم على المنافسة[١] والغرض من المناقصة هو ضمان حسن اختيار المتعاقد الذي يقدّم أحسن العروض من ناحية الشروط الفنية. ومن ناحية مصلحة الخزينة.[٢]

ويمكن تقسيم العطاءات إلى نوعين؛ عطاءات عامة وعطاءات خاصّة:[٣]

١- العطاءات العامة: وهي التي يُفتح مجال الاشتراك فيها لعدد غير محدود من المتنافسين؛ بهدف الوصول إلى صاحب أنسب عطاء،[٤]

وقد تكون المناقصة العامة داخلية، فيقتصر الإعلان عنها داخل الدولة، وقد تكون خارجيّة "دوليّة " يتم الإعلان عنها داخل الدولة أو خارجها.[٥]

ونستطيع القول إنه عندما تستخدم الإدارة أسلوب المناقصة العامة تضمن الحصول على أفضل العطاءات من الناحيتين الفنيّة والماليّة.

٢- العطاءات الخاصّة، وهي التي تكون بتوجيه دعوة مباشرة إلى عدد محدّد من الأشخاص أو الشركات أو المؤسسات المعتمدة بناء على قدرتها وكفاءتها الفنية والمالية.[٦]

وتهدف العطاءات الخاصة - كالعطاءات العامة - إلى الوصول إلى أفضل عطاء؛ لذا فإنّ من الواجب توجيه الدعوة إلى عدد محدد من المتقدمين للمناقصة، الذين تعتمد الإدارة أسماءهم.[٧]

---

(١) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ١٤٩.

(٢) البدوي، إسماعيل، المرجع السابق، ص: ١٨٥.

(٣) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٤٢

(٤) حسين، محمد بكر، المرجع السابق، ص: ٢٩٣

(٥) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ١٨٤.

(٦) الجبوري، ماهر صالح، (٢٠١٧م) **القانون الإداري**، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١، بغداد، ص: ٣٥٠.

(٧) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص:١٥١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وتخضع طريقة العطاءات إلى الإجراءات والأحكام نفسها المُتَّبعة في طريقة العطاءات العامة عدا الأحكام التي تخصّ الإعلان.

ويعتبر الإعلان عن طرح العطاءات بالنسبة لطريقة العطاءات العامة مهمًّا لتحقيق قاعدة المنافسة؛ حيث تضمنت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها أن يعلن المدير العام أو من ينوب عنه أو الأمين العام عن طرح العطاء بما لا يقلّ عن ثلاث صحف محلية في أكثر من يوم أو بالوسائل الممكنة التي يراها مناسبة بما فيها الوسائل الإلكترونية، ويجب أن يتضمن الإعلان عن العطاء رقم العطاء ونوع اللوازم وآخر موعد لبيع دعوة العطاء وآخر موعد لتقديم العروض وثمن دعوة العطاء.(١)

كما نصّت تعليمات العطاءات الحكومية على:

تتمّ دعوة المناقصين لتقديم العروض، وذلك عن طريق الإعلان مرة واحدة أو أكثر في صحفيتين يوميتين محليتين على الأقل باللغة العربيّة، ويجوز أن يتم الإعلان باللغة الإنجليزيّة.(٢)

وهكذا يتمّ الإعلان عن طرح العطاءات العامة لعدد غير محدود من المناقصين باستخدام وسيلة الصّحف اليومية والوسائل الإلكترونية؛ بهدف الوصول إلى أفضل العطاءات من الناحيتين الفنيّة والماليّة.

أمّا في طريقة المناقصات الخاصة فيتم الإعلان عنها كما تضمّنته تعليمات العطاءات الحكومية بإرسال دعوة العطاء عن طريق البريد المسجّل أو باليد.(٣) وهنا اقتصرت طريقة الإعلان على دعوة أشخاص محدّدين للتقدم للعطاءات؛ حيث أنها تحتاج إلى مناقصين يتمتعون بكفاءات فنيّة ومالية لتنفيذ عطاءات خاصّة، كتوريد أجهزة طبيّة دقيقة.

ويراعى أن تكون هناك مدّة بين الإعلان وموعد تقديم العروض؛ حيث تضمّنت تعليمات العطاءات الحكومية:

---

(١) المادة (٧/أ/ب) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٨/أ/) من **نظام تعليمات العطاءات الحكومية (تعليمات مناقصات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧م.**

(٣) المادة (٨/أ/ب) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يجب أن تكون هناك مدّة كافية من الزمن بين الإعلان عن العطاء وموعد إيداع العروض من أجل دراستها وإعداد العروض على ألّا تقّل عن سبعة أيام، كما تعطى مدة سبعة أيام بين آخر موعد لبيع نسخ العطاء وموعد إيداع العروض؛[١]وذلك ليتمكّن المناقصون من تجهيز عروضهم من جهة، ومن جهة أخرى حتى تتمكن الجهة الإداريّة المختصة من دراسة العروض.

الفرع الثاني- المفاوضة والتلزيم أو استدراج العروض.

تقوم هذه الطريقة على دعوة عدد من الموردين والتفاوض معهم علنًا في جلسة مشتركة؛ حيث يتقدّم كلّ واحد بسعره بحضور المتعهّدين الآخرين، ويكفّ من لا يرغب في الاستمرار في التنافس عن خفض سعره عن الحد الأدنى الأخير الذي عينه ويعلن إرادته بذلك.[٢] وتعتبر هذه الطريقة من الطرق الاستثنائية لتنفيذ الخدمات؛ حيث تتمّ دعوة عدد من المورّدين ومفاوضتهم علنًا وتقديم أسعارهم لاختيار الجهة الإداريّة المختصّة أنسب العروض.[٣]

وقد حدّد نظام اللوازم الحالات التي يجوز للإدارة أن تستخدم فيها طريقة المفاوضة والتلزيم، التي أسماها المشرّع (استدراج العروض) لشراء اللوازم في أيّ من الحالات الآتية :

١- ع

ند وجود حاجة تضطر الإدارة إلى شراء اللوازم التي تكون بحاجة إليها ويصعب وجودها مرّة أخرى لندرتها مثلًا، كما يكون من الصعوبة بمكان طرح عطاء لهذه اللوازم فيتمّ شراؤها مباشرة في جلسة علنية واحدة وتعطي هذه المادة للإدارة صلاحيات وسُلطة تقديريّة تتمتع بها الإدارة بعيدًا عن البيروقراطية المستخدمة أحيانًا في عمليات الشراء التي تتبعها الإدارة.

٢- ف

ي حالة عدم وجود أكثر من ثلاثة مورّدين هنا لا تستطيع الإدارة طرح عطاء لعدم وجود مناقصين للتقدّم باللوازم والمواد التي تحتاج إليها لأيّ سبب كان، وترتيبًا على ذلك تقوم الإدارة بالتفاوض معهم للوصول إلى أفضل الأسعار.

---

(١) المادة (٨/جـ) من **تعليمات العطاءات الحكومية.**

(٢) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٣١.

(٣) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٤٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٣- إذ

ا كانت قيمة اللوازم المراد شراؤها لا تزيد على (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار.

وفي هذه الفقرة تحديد سقف مالي للشراء عن طريق المفاوضة والتلزيم شريطة ألا تزيد قيمة الشراء على (٥٠٠٠) خمسة آلاف دينار.

٤- إذا لم يتقدّم

إلى العطاء المطروح عدد كاف أو مناسب من العروض، وفي هذه الحالة تستطيع لجنة العطاءات تحديد العرض المناسب لقلّة عدد المناقصين المتقدّمين، كما تقتضي حالة الضرورة الاستعجال في الشراء عن طريق استدراج العروض شريطة اقتناع لجنة العطاءات بشراء اللوازم بطريقة استدراج العروض في جلسة علنية مشتركة بوجود عدد محدود من المناقصين، وتفيد هذه الفقرة الإدارة التي تتيح الشراء بالسرعة الممكنة.[١]

وقد حدّد نظام الأشغال الحكوميّة الجهة الإداريّة المختصّة بتنفيذ الأشغال العامة والخدمات الفنيّة عن طريق المفاوضة والتلزيم (استدراج العروض)، وهم مجلس الوزراء والوزراء والأُمناء العامون كما حدّد صلاحية كلّ منهم بسقف مالي لشراء الخدمات؛ حيث نصّ على:

١- يكون الشراء مقرونًا بموافقة مجلس الوزراء، إذا كانت قيمة الخدمات المراد شراؤها تزيد على (٥٠) ألف دينار، ولا تتجاوز (٢٥٠) ألف دينار.

٢- يجوز الشراء بموافقة الوزير بعد توصية اللجنة الفنية، على ألّا يزيد السقف المالي على (٥٠) ألف دينار بعد تنسيب اللجنة الفنية المكلفة من الوزير المختصّ.

٣- يجوز الشراء بموافقة الوزير المختص بعد تنسيب اللجنة الفنية، على ألّا يزيد على (٢٠) ألف دينار.

٤- يجوز الشراء بموافقة الأمين العام، على ألّا تزيد القيمة على (١٠) آلاف دينار.[٢]

يستنتج من هذه المادة الحفاظ على الأموال العامة من الهدر ووضع شروط وقيود لتنفيذ الأشغال الحكومية والخدمات الفنية؛ حيث تمرّ عمليات الشراء بإجراءات من خلال موافقة مجلس الوزراء والوزير المختص بعد تنسيب اللجان الفنية، التي بدورها توصي بالشراء؛ حيث

---

(١) المادة (١٥/أ) من**نظام اللوازم الأردني**.

(٢) المادة (٢١/ب) من **نظام الأشغال الحكومية**.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إنّ لها من القدرة والإمكانات ما يؤهّلها للقيام بدورها بدراسة اللوازم والمواد المنوي شراؤها التي تحتاج إليها الإدارة، وهدفها الحفاظ على المصلحة العامة.

وتعتبر هذه الطريقة المفاوضة والتلزيم (استدراج العروض) من الطرق الاستثنائية التي تلجأ لها الإدارة لتنفيذ الأشغال الحكوميّة والخدمات الفنيّة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الثالث: الشراء المباشر.

يتحقق اختيار الإدارة للمتعاقد معها مباشرة دون طرح مناقصات، وذلك بأن تلجأ إلى الشراء المباشر للوازم المطلوبة بالتفاوض مع البائعين أو المنتجين أو المورّدين في حالات محدّدة.(١)

وقد تضمّن نظام اللوازم الأردني في حالة الشراء المباشر أن تتفاوض الجهة الإدارية مع البائعين أو المنتجين أو الموردين مباشرة دون اللجوء إلى طريقتي العطاءات واستدراج العروض، وذلك في حالات حدّدها نظام اللوازم الأردنيّ، وهي على النحو الآتي :

١- إذا كانت اللوازم محددة الأسعار رسميًّا. والمقصود من هذه الفقرة أنه إذا كانت أسعار اللوازم المراد شراؤها معلومة ومحددة مسبقًا من الجهات الرسمية فلا داع لطرح عطاء لانتفاء الهدف وهو الوصول لأنسب الأسعار، وكذلك لا حاجة إلى اللجوء لطريقة المفاوضة والتلزيم فتلجأ الإدارة للشراء المباشر.

٢- في حالة وجود حالة طارئة واجهت الدولة، وبناءً على تقدير الوزير لهذه الحالة الطارئة تلجأ الإدارة للشراء المباشر تحقيقًا للصالح العام وعدم اللجوء لطريقتي العطاءات واستدراج العروض.

٣- في حالة استحالة وجود صنف محدّد من اللوازم تحتاج إليه الإدارة ولا يتوفر إلا عند شركة أو متعهّد معيّن فيستحيل طرح عطاء أو الشراء عن طريق استدراج العروض، فتضطرّ الإدارة إلى اللجوء لطريقة الشراء المباشر.

٤- في حالة احتاجت الإدارة إلى قطعة محدّدة تشغل آلية من آليات الإدارة ولا تتوفّر إلّا عند شركة معيّنة بالذات ولها درجة عالية من الجودة يحدّدها تقرير فنيّ مؤهّل مختصّ، فتلجأ الإدارة حينئذٍ إلى طريقة الشراء المباشر.

---

(١) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٣٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٥- في حالة شراء المواد العلمية والأفلام والمخطوطات تلجأ الإدارة إلى طريقة الشراء المباشر، أو إنها لا تحتاج إلى طرح عطاء أو الشراء عن طريق المفاوضة والتلزيم.

٦- إذا كان الغرض من اللوازم المراد شراؤها توحيد الصنف في الدائرة أو التقليل من التنوّع، وهنا تكون اللوازم المراد شراؤها والأصناف محدّدة ومعروفة وموصوفة مسبقًا، إضافة إلى أنّ الإدارة لا تريد التنوّع في الأصناف بناءً على طلب الوزير؛ لذا فلا حاجةً إلى طرح عطاء أو استدراج عروض فتلجأ الإدارة إلى طريقة الشراء المباشر.

٧- إذا كانت الخدمات المراد شراؤها تشتمل على أعمال صيانة أو إصلاح أو استبدال أو فحص دون أن يكون حجم العمل معلومًا عند الشراء، ففي هذه الحالة لا بدّ من اللجوء إلى طريقة الشراء المباشر؛ وذلك لعدم إمكانية تحديد حجم العمل مسبقًا.

وتتمثل هذه الحالة عند إصلاح عطل ما حدث في ماكنة تصوير أو طابعة ولم يكن معروفًا ذلك العطل، فتضطرّ الإدارة إلى شراء تلك القطع مباشرة، وهذه سُلطة تقديريّة للإدارة وهامش من الحريّة.

٨- إذا تعذّر على الإدارة الحصول على أفضل العروض وأنسب الأسعار وكميّة اللوازم المطلوبة بعد استخدام طريقتي طرح العطاءات والمفاوضة والتلزيم (استدراج العروض)، فتلجأ الإدارة إلى طريقة الشراء المباشر.

٩- عند وجود نص قانوني أو اتفاقية دولية؛ إذ لا تملك الإدارة إلا الانصياع لهذه النصوص، فتلجأ إلى طريقة الشراء المباشر.[١]

والهدف من اللجوء إلى طريقة الشراء المباشر التي تعدّ من الطرق الاستثنائية وفي حالة الضرورة التسهيل على عمل الجهة الإدارية وعدم اللجوء إلى إجراءات معيّنة في طريقتي العطاءات واستدراج العروض .

---

(١) المادة (١٥/ب) من **نظام اللوازم الأردني**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبعد أن عرضنا وبيّنا طرق إبرام عقد التوريد الإداري؛ سنبيّن بالتفصيل إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري.

المطلب الثاني: إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري .

حدّد

المشرّع الأردني الإجراءات التي يجب على جهة الإدارة الالتزام بها لإبرام عقد التوريد الإداري ، وذلك من خلال تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م، وتعليمات العطاءات الحكومية لسنة ١٩٨٧م، وسنبيّن في هذا المطلب إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري ومراحله من خلال خمسة فروع.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الأوّل: إعداد وثائق العطاء.

يجب على الإدارة في هذه المرحلة تحديد الحاجات الفعلية من اللوازم والمواد اللازمة للدائرة بهدف شرائها تحقيقًا للمصلحة العامة وإدامة النشاط الإداري.

وتتأكد الدائرة من وجود الحاجة الماسة إلى شراء المواد واللوازم المطلوبة، وأنها غير متوفرة في دائرة اللوازم العامة، إلا في حالات الضرورة التي لا تسمح بذلك قبل إرسال طلب الشراء إلى الجهة المختصّة بطرح العطاء، وتقوم هذه الجهة بما يأتي:

١- يجب على دائرة اللوازم العامة التأكد من شروط اللوازم المطلوب شراؤها ومواصفاتها من حيث إنها واضحة ومفصّلة عن طريق لجنة من الخبراء والفنيين أو من أي جهة أخرى.

٢- على الإدارة التي تريد شراء أيّ من اللوازم تنظيم مستند موقع حسب الأصول بقيمة اللوازم المراد شراؤها لدائرة الموازنة العامة، وعلى دائرة الموازنة العامة إصدار إذن بالشراء.

٣- يحقّ لدائرة اللوازم العامة التأكّد من حاجة الإدارة الماسة إلى اللوازم المطلوب شراؤها، وأنه من الصعوبة بمكان تأمينها من أيّ إدارة أخرى.

٤- يلي ذلك إعداد دعوة العطاء.[١]

الفرع الثاني: طرح العطاء والإعلان عنه.

تعلن الدائرة عن العطاء وتدعو إليه، وذلك حسب ما حدده المشرّع.

(١) المادة (٤/أ/ب/ج/د) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١- يقوم المدير العام أو من ينوب عنه أو الأمين العام بالإعلان عن طرح العطاء في ما لا يقلّ عن ثلاث صحف محليّة في أكثر من يوم، أو بأيّ وسائل أخرى يراها مناسبة مثل الوسائل الإلكترونيّة.

ومن الملاحظ أنّ المشرّع لم يقصر طرق الإعلان على الطرق التقليديّة المتمثلة في الصّحف المحلية فقط، وإنما استخدم الوسائل الإلكترونيّة، وهذا أمر في غاية الأهميّة يعني أنّ المشرّع يواكب التكنولوجيا، فالإدارة إذن حديثة.

٢- يجب أن يتضمن الإعلان عن العطاء توضيحًا لرقم العطاء، ونوع اللوازم، وآخر موعد لبيع دعوة العطاء، وآخر موعد لتقديم العروض، وثمن دعوة العطاء، وأية أمور أخرى يراها المدير العام أو الأمين العام ضرورية للإعلان عنها[١].

كما تضمّنت المادة السابعة من تعليمات العطاءات الحكومية فقرة (أ):

يجب أن يتضمّن الإعلان عن طرح العطاء:

١- موضوع المناقصة وموقع المشروع.

٢- ثمن نسخة المناقصة.

٣- فئات المقاولين المسموح لهم بالاشتراك في العطاءات.

٤- تاريخ آخر موعد لشراء نسخ المناقصة، وبيان التاريخ والساعة المحددين لموعد إيداع العروض ومكانها.

٥- قيمة التمويل.[٢]

كما يمكن أن يكون الإعلان عن العطاء عن طريق الدعوة الخاصة، وذلك بتوجيه خطابات رسمية خاصّة لعدد مُعيّن من المورّدين ممّن يتمتعون بقدرات ماليّة وخبرات فنية؛

(١) المادة (٧) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٧/أ) **من تعليمات العطاءات الحكومية.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

حيث أشارت المادة الثامنة فقرة (ب) من تعليمات العطاءات الحكوميّة لسنة ١٩٨٧م إلى أنّ الدعوة تتمّ بواسطة البريد المسجّل، أو تسلّم باليد إلى المقاولين أو المستشارين[١].

كما راعى المشرع أن يكون هناك مدّة زمنيّة كافية بين الإعلان عن العطاء وموعد تقديم العروض استنادًا إلى تعليمات العطاءات الحكوميّة لسنة ١٩٨٧، الذي جاء فيه أن تكون هناك مهلة لا تقلّ عن سبعة أيام لتوزيع نسخ العطاء وإعطاء مهلة أخرى أيضًا سبعة أيام قبل إيداع العروض، وهذه مدّة كافية للمناقص لإعداد أموره وشؤونه، وتعرّف إن كان بإمكانه المشاركة في العطاء، وقدرته وكفاءته من الناحيتين الفنيّة والمالية.[٢].

الفرع الثالث: تقديم عروض العطاء.

بعد الإعلان عن طرح العطاء يستطيع أيّ من المتنافسين تقديم عرضٍ يتضمّن السعر الذي يرغب فيه إلى جهة الإدارة المختصّة.

ويجب على المناقص كتابة اسمه، واسم الدائرة التي طرحت العطاء، ورقم العطاء بخط واضح، وكتابة التاريخ المحدّد لآخر موعد لتقديم العروض، كما يجب عليه كتابة عنوانه الكامل والدقيق، وأن يتضمّن رقم صندوق البريد، والرمز البريدي، ورقم الهاتف، والهاتف النقال، والفاكس، والبريد الإلكتروني من أجل مراسلاته المتعلقة بالعطاء[٣].

وهذه المادة تسهّل على الإدارة التي طرحت العطاء التواصل مع المناقص المتقدّم للعطاء، وتحفظ حقّ الأخير في الحفاظ على طلبه وعرضه المقدّم للدائرة التي طرحت العطاء.

ويشترط في المناقص المتقدّم للعطاء أن يقدم العرض على نسختين مكتوبتين بخط واضح وخاليتين من المحو والشطب والتعديل والإضافة، وأن يكتب المناقص الأسعار بالأرقام والحروف مبيّنًا السعر الإفرادي لكلّ صنف والمجموع للأصناف جميعها، كما ويعتبر ذلك

---

(١) المادة (٨/ب) **من تعليمات العطاءات الحكومية.**

(٢) المادة (٨/جـ) **من تعليمات العطاءات الحكومية.**

(٣) المادة (٢٠) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

السعر شاملًا لأجور التغليف؛ إذ يؤدّي هذا الوضوح في هذه المعلومات إلى الشفافية والنزاهة.[١]

وبعد ذلك يتم تقديم العرض بإحدى طريقتين ضمن ظرف واحد يحتوي على العرض الفني والمالي، وفي هذه الحالة تقوم الإدارة بفتح العرضين معًا، يقدّم المناقص عرضه في ظرفين، أحدهما عرض فني والآخر مالي، وفي هذه الحالة يُفتح أولًا العرض الفني ومن ثَمّ تجري دراسة العروض من الناحية الفنية دون المالية، ويرشّح من تلك العروض ما يوافق المواصفات، وتعاد العروض المالية غير المؤهّلة بحضور المناقصين أو من يمثلهم.[٢]

ويجب على المناقص تقديم البيانات والوثائق الأصولية بخبرته ومقدرته الفنيّة والمالية ودرجة الخدمات المتوفّرة لديه وأي متطلبات أخرى ضروريّة. [٣]

ويجب على المناقص المتقدّم إلى العطاء بيان مكان صناعة اللوازم، واسم الشركة الصانعة، واسم الشركة المصدّرة ومكانهما، وبيان العلامة التجارية والاسم التجاري ورقم الكتالوج للوازم المعروضة؛ ففي هذا دلالة واضحة على حماية المنتج المقدّم إلى الإدارة. [٤]

ويُستبعد العطاء المقدّم من المناقص في حالة عدم تقديم الكتالوجات أو النشرات أو أيّ معلومات فنيّة تبيّن اللوازم المعروضة، كما يجب على المناقص ختم تلك المعلومات والبيانات بختمه وكتابة رقم العطاء على عرضه. [٥]

ويُستبعد العرض المقدّم من المناقص إذا لم يقدّم العينات المرغوب في شرائها، وإذا تعذّر نقل تلك العينات فعليه أن يبيّن مكانها ويحدّد موعدًا لرؤيتها. [٦]

ويجب على المناقص تقديم تأمين مالي إمّا عن طريق كفالة بنكيّة أو شيك مصدّق من البنك بنسبة (٣%) من قيمة المواد واللوازم المرغوب في شرائها. [٧]

---

(١) المادة (٢١) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٢٣/أ/ب) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) المادة (٢٢) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٤) المادة (٣٢) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٥) المادة (٢٦) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٦) المادة (٢٧) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٧) المادة (٨) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي حالة عدم رسوّ العطاء على أيّ من المناقصين يُعاد له مبلغ التأمين، أو الذين انتهت مدة سريان عروضهم ولم يقوموا بتمديدها بشكل خطي أو على المناقصين الذين جرت الإحالة عليهم وقدموا تأمين حسن التنفيذ.[١]

كما أنّ على المورد تسليم المواد واللوازم خلال أسبوع من تاريخ توقيع الاتفاقية، سواء حدّد موعد للتوريد أو لم يحدّد.[٢]

وتوضع العروض في صندوق العطاءات في الدائرة التي طرحت العطاء، ويجوز للمناقصين سحب العروض أو تعديلها بموجب طلب خطي موقع ومختوم منهم، ويكون ذلك قبل انتهاء موعد تقديم العروض، ولا يجوز للمناقص في حالة سحب عرضه أو تعديله بموجب طلب خطي سحب ذلك العرض إلّا في الموعد المحدّد لفتح العروض.[٣]

كما نصّت على ذلك تعليمات العطاءات الحكوميّة لسنة ١٩٨٧:

"يخصّص للعطاءات صندوق خاصّ في المكان الذي يعيّنه رئيس اللجنة، ويكون لهذا الصندوق ثلاثة أقفال مختلفة يحتفظ رئيس اللجنة بمفتاح واحد منها، ويحتفظ سكرتير اللجنة أو ممثل وزارة الأشغال العامة والإسكان بمفتاح القفل الثاني، ويحتفظ أحد أعضاء اللجنة الآخرين الذي تسمّيه اللجنة بمفتاح القفل الثالث".[٤]

وفي نهاية الحديث عن إجراءات تقديم العروض نستطيع القول إنّ هذه الإجراءات جاءت حماية للإدارة لدوام العملية الإدارية وَحُسْنِ سيرها وإدامة نشاطها بانتظام واضطراد إذ اشترطت على المناقص أن يبيّن في عرضه كل ما يتعلّق ببيانات اللوازم من حيث بلد المنشأ واسم الشركة المصدّرة والعلامة التجارية والاسم التجاري، كما ألزمت المناقص المتقدّم للعرض تقديم أيّ من الكتالوجات والنشرات والمعلومات الفنيّة المتعلقة باللوازم، وأوجبت تحديد موعد للتوريد، وبيّنت طريقة وضع العروض في الصندوق المخصّص لإيداع العروض، وأكّدت الحماية القانونيّة للمناقص المتقدّم للعطاء؛ حيث اشترطت تثبيت بياناته ومعلوماته الشخصيّة.

---

(١) المادة (٩/أ) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٣١) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) المادة (٨٤/ أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٤) المادة (١١) من **تعليمات العطاءات الحكومية.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الرابع: دراسة وتقييم العروض وفتحها.

بعد مرحلة تقديم عروض العطاءات من المنافسين تبدأ مرحلة دراسة العروض من اللجنة الفنية التي شكّلتها لجنة العطاءات المركزيّة.

نصّت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على:

"بعد انتهاء مرحلة تقديم العروض تبدأ مرحلة دراستها وتقييمها في الموعد المحدّد لفتحها، وفي حال كان المتناقصون المتقدّمون أقل من ثلاثة أشخاص فيحقّ للجنة العطاءات تحديد موعد آخر لتقديم العروض أو إعادة طرح العطاء أو الشراء عن طريق المفاوضة والتلزيم". (١)

أمّا في حالة وجود عدد كاف من المتقدّمين للعطاء فتفتح العروض شريطة وجود كامل نصاب لجنة العطاءات أو بأكثريتها في مكان وزمان فتح العروض المحدّدين مسبقًا في جلسة علنية بحضور المتقدّمين للعطاء أو من يمثّلهم، وفي هذا دلالة على شفافية لجنة العطاءات ونزاهتها. (٢)

بعد ذلك تشكّل لجنة العطاءات المركزيّة اللجنة الفنيّة التي تدرس العطاء؛ حيث جاء في المادة الثامنة عشرة من نظام اللوازم:

" ج- لرئيس لجنة العطاءات المركزية تأليف لجان فرعيّة فنيّة من موظفي دائرة اللوازم العامّة والدائرة المختصّة بمساعدة اللجنة في الأعمال والمهامّ المكلّفة بها بموجب أحكام هذا النظام". (٣)

وبعد أن تفتح لجنة العطاءات صندوق العطاءات في التاريخ والساعة المحدّدين بحضور النصاب في جلسة علنيّة، تتمّ دراسة العروض المقدّمة من اللجنة الفنيّة المشكّلة من اللجنة المركزيّة للعطاءات لدراسة العطاء من الناحيتين الفنيّة والماليّة، ثمّ تبدأ دراسة العروض المقدّمة للعطاء حسب تسلسلها في السعر:

بعد فتح العروض تبدأ اللجنة باختيار المناقص الذي قدّم عرضه من حيثُ هل هذه العروض خاضعة للشروط ومواصفات العطاء المطروح، ثم التأكد من كفاءة المتقدّم وقدرته من الناحيتين

---

(١) المادة (٤٠/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٣٧/أ/ب) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) المادة (١٨/ ج) من **نظام اللوازم الأردني.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفنيّة والماليّة، ومن ثَمّ من المناقص الذي قدّم أرخص الأسعار، ثم توصي لجنة العطاءات الفنيّة بمن الذي تطابق عرضه من ناحية الشروط والمواصفات والجودة وأرخص الأسعار للإحالة عليه. وهذه الإجراءات كلّها مهمّة من حيثُ حماية المال العام وإدامة النشاط الإداري ورعاية المصلحة العامة.[١]

وفي حال تساوت شروط العروض المقدّمة ومواصفاتها وجودتها وأسعارها؛ فيجب على لجنة العطاءات الفنيّة أن تحيل على المناقص المتقدّم بميزات إضافيّة، ومن ثمّ المناقص المواطن الذي قدّم المواد واللوازم الأردنيّة، ومن ثم المتقدم المقيم في الأردن بصورة دائمة، كما أخذت اللجنة بعين الاعتبار من قدّم عرضه في مدّة أقل لتسليم المواد واللوازم، وفي هذا دلالة على حماية المواطن الأردني ودعم المنتجات الوطنيّة.[٢]

وتقوم بعد ذلك لجنة العطاءات بالتوجيه إلى جهة الإدارة المختصّة بتوقيع أعضائها جميعهم لإبرام العقد.[٣]

ولا تنظر لجنة العطاءات في عروض المناقصات المخالفة لشروط العطاء ، في الحالات الآتية:

١- عدم إرفاق كفالة المناقصة المطلوبة في العطاء.

٢- وجود تحفظات أو شروط منافية لشروط العطاء.

٣- وجود أيّ شطب أو إضافة أو إلغاء يؤدّي إلى الغموض وعدم الوضوح.[٤]

كما يجوز استبعاد عروض المناقصين في حالة عدم توقيع المناقص على العرض، وفي حالة عدم كتابة أسعار الوحدة للبنود بالكلمات إضافة إلى الأرقام[٥].

---

(١) المادة (٤٤/أ/ب/ج/د) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٤٦) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ١٨٨.

(٤) المادة (١٣/أ) من **تعليمات العطاءات الحكومية.**

(٥) المادة (١٣/ب) من **تعليمات العطاءات الحكومية**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما يُستبعد أيّ عرض غير معزّز بتأمين دخول العطاء،[١] ويُستبعد أيضًا عرض المناقص إذا تبيّن أنّ حجم التزاماته التعاقدية أصبح مرتفعًا ويفوق قدراته الماليّة أو الفنيّة، أو أنّ أسعاره أقلّ من سعر التكلفة ولو كان أرخص الأسعار.[٢]

كما تحتفظ لجنة العطاءات لنفسها بحقّ استبعاد أيّ عرض لا يكون واضحًا بصورة كافية تمكّنه من الإحالة أو يحتمل أكثر من تفسير".[٣]

وفي ذلك تحافظ لجنة العطاءات الفنيّة على مصلحة الإدارة عندما تستبعد العروض التي بها نقص سواء من ناحية تقديم الكفالة المالية، أو وجود شروط مخالفة للعطاء، أو كان هناك شطب أو إضافة أو إلغاء يوهم لجنة العطاءات عن الوضوح في العرض المقدّم، كما تستبعد اللجنة العرض المقدّم دون توقيع المناقص المتقدّم أو في حالة عم ذكر الأسعار بالكلمات والحروف، كما تستبعد اللجنة الفنيّة العطاء الخالي من التأمين المقرّر، وللجنة العطاءات الحقّ في استبعاد العطاء المقدّم من شخص قدراته الماليّة لا تكفي لتغطّي التزامات العطاء، ولو كان عرضه المقدّم أرخص الأسعار، وأخيرًا تستبعد لجنة العطاءات أيّ عرض غامض وغير واضح ويحتمل أكثر من تأويل.

نستطيع القول إنّ هذه الإجراءات المتّبعة في دراسة العروض وتقييمها وفتحها تصبّ في مصلحة الإدارة التي طرحت العطاء، كما أنها حفظت حقوق المناقصين المتقدّمين والنزاهة والشفافية المتّبعة، وعدم ترسية العطاء على شخص ما دون شخص آخر لأيّ اعتبار كان سواء من ناحية الواسطة أو المحسوبيّة؛ حيث تدرس العروض اللجنة الفنية المشكّلة من لجنة العطاءات المركزيّة من الناحية الفنيّة والناحية الماليّة وكفاءة المناقص المتقدّم من ناحية الالتزامات المترتّبة على العقد من حيثُ الشروطُ والمواصفات والجودة.

الفرع الخامس: إحالة العطاء.

---

(١) المادة (٤٣) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٤٨/ب) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) المادة (٥٠) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تقوم لجنة العطاءات بإحالة العطاء وترسيته على المناقص الذي يُقدّم أنسب الأسعار وأفضل العروض من حيثُ الجودة ومدى إمكانيّة المناقص وكفاءته من الناحيتين الفنيّة والماليّة، ومدى قدرته على التقيّد بالمواصفات والشروط.

"تتم إحالة العطاءات مع بيان الأسباب على الفائزين وفقًا لما يأتي:

أ- من قدّم أرخص العروض شريطة أن يكون عرضه مطابقًا للمواصفات وشروط العطاء من ناحية جودة المواد واللوازم.

ب- يحال العطاء على المناقص الذي قدّم أرخص الأسعار مع استبعاد من قدم عطاءات مخالفة.

ج- تختار لجنة العطاءات لمن قدّم أرخص الأسعار وأجود اللوازم ومن طابق عرضه الشروط المطلوبة، وكذلك نوع المواد واللوازم، وذلك في حالة كانت العروض جميعها تحوي مخالفات، فتختار اللجنة الأنسب منها بناءً على الشروط التي تقدّمت.[١]

كما يحقّ للجنة العطاءات اختيار المناقص المتقدّم الذي كان عرضه مطابقًا لنظام اللوازم وأحكامه، وكان له مواصفات مبرّرة من الناحيتين الفنيّة والماليّة.

وبعد اختيار المناقصين الفائزين تعلن أسماؤهم عن طريق لوحة خاصّة؛ وذلك بوضعها على لوحة إعلانات خاصّة، أو بالطريقة التي يحدّدها المدير العام أو الأمين العام، بما في ذلك الوسائل الإلكترونية.[٢]

يلي ذلك التزام المناقص الفائز وبعد ترسية العطاء عليه بتقديم تأمين حُسن التنفيذ، للعطاء المُحال عليه على شكل كفالة بنكيّة أو شيك مصدّق صادر عن أحد البنوك أو المؤسّسات الماليّة المرخّصة والعاملة في المملكة بمبلغ لا يقلّ عن عشرة بالمائة (١٠%) من القيمة الإجماليّة للوازم المُحالة عليه، أو من القيمة التي تقدّرها لجنة العطاءات للقرارات غير محدّدة القيمة يقدّمه قبل توقيعه على أمر الشراء (الاتفاقية).[٣]

---

(١) المادة (٤٩/أ/ب/ج/د) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (٥٩/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) المادة (١٠/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي هذه الحالة تضمن الإدارة حقّها في حُسن تنفيذ المناقص بعد تقديمه مبلغ (١٠%) من قيمة العطاء المُحال عليه.

ويُعاد تأمين حُسن التنفيذ كما تضمّنته تعليمات إجراءات العطاءات إلى المتعهّد بعد تنفيذه جميع شروط العقد.[١]

كما عليه أن يقدّم تأمين الصيانة، فقد تضمّنت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات أنّ على صاحب العطاء تقديم تأمين الصيانة، وذلك على شكل كفالة بنكيّة أو شيك مصدّق صادر عن بنك أو مؤسّسة مرخّصة بنسبة لا تقلّ عن (٣٠%) من قيمة اللوازم المكفولة، ويُعاد تأمين الصيانة إلى المتعهّد بعد أن يقدّم براءة ذمّة من الدائرة المستفيدة.[٢]

وهنا تضمن الإدارة صيانة وضمانة ما سيقدّمه المناقص من كفالة بنكيّة بقيمة (٣٠%)، وذلك كفالة للمواد واللوازم المراد شراؤها، كما ألزمت تعليمات تنظيم العطاءات وشروط الاشتراك فيها تقديم المتعهّد ضمانة خطيّة عن سوء المصنعيّة مصدّقة من كاتب العدل وبكامل قيمة اللوازم مضافًا إليها (١٥%) من قيمتها، إلّا إذا ورد خلاف ذلك في العطاء، كما يلتزم المتعهّد باستبدال اللوازم التي يثبت سوء مصنعيتها خلال فترة الضمانة ومدتها سنة من تاريخ الاستلام النهائي، إلّا إذا ورد خلاف ذلك بقرار الإحالة. وفي حالة عدم قيام المتعهّد باستبدال اللوازم التي ثبت سوء مصنعيتها يتمّ تحصيل قيمة الضمانة كاملة بموجب قانون تحصيل الأموال الأميريّة أو أيّ وسيلة أخرى، ويصادر (١٥%) من قيمة اللوازم التي ثبت سوء مصنعيتها إيرادًا لحساب الخزينة، ويودع الباقي أمانات لشراء اللوازم على حساب المتعهّد وتحميله كلفة اللوازم، وأيّ نفقات أو ضرر يلحق بالدائرة المستفيدة أو دائرة اللوازم العامّة.[٣]

ومن الملاحظ على المواد التي تحدّثت عن إحالة العطاء أنها تميّزت بطريقة اختيار المناقصين الفائزين؛ حيث أحالت على أرخص اللوازم وأنسبها من حيث النوع والجودة والمواصفات، وكل ذلك يصبّ في مصلحة الدائرة التي طرحت العطاء. كما اشترط نظام اللوازم وتعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على المناقص الفائز تقديم تأمين لحُسن التنفيذ ما قيمته (١٠%) من القيمة الإجمالية للوازم المُحالة، كما ألزمت الأخير بتقديم تأمين للصيانة لا تقلّ قيمته عن (٣٠%) من قيمة اللوازم المكفولة، واشترطت عليه تقديم ضمانة عن سوء

---

(١) المادة (١٢) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) المادة (١٣/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٣) المادة (١٤/أ/ج/د/هـ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المصنعية بالقيمة الإجمالية للوازم المُحالة مضافًا إليها (١٥%) من قيمة اللوازم. وجميع هذه الإجراءات جاءت ضمانة وحماية قانونية للدائرة المستفيدة من العطاء، ونرى أنّ هذه الإجراءات منطقية وليس فيها إذعان للمناقص الفائز، وإنما هي حقّ من حقوق الدائرة المستفيدة التي تعود على حفظ المال العام من الهدر والمنفعة العامة.

المبحث الثاني: تنفيذ وانتهاء عقد التوريد الإداري.

بعد الانتهاء من إبرام عقد التوريد الإداري يبدأ تنفيذه، وهذا ما سنبيّنه في المطلب الأول من خلال فرعي سُلطات الإدارة في مواجـهة المتعاقد وحقوق المتعاقد من قبل الإدارة، ومن ثمّ سنبيّن في المطلب الثاني انتهـاء عقد التوريد الإداري نهاية طبيعيّة ونهاية مبتسرة.

المطلب الأول: تنفيذ عقد التوريد الإداري

بعد إبرام عقد التوريد الإداري بين الجهة الإدارية المختصّة والمتعاقد، فإنه يترتّب على طرفي العقد تنفيذ الحقوق والالتزامات المحدّدة في العقد.

إلّا أنّ الإدارة تملك سلطات وامتيازات واسعة تجاه المتعاقد معها؛ لأنّ عقد التوريد الإداري ووفقًا لطبيعته الإدارية يتصل بالمرفق العام وتحقيق المصلحة العامة، ويتميّز بأنه يتضمّن شروطًا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاصّ تختلف عن العقود المدنية، وفي المقابل فإن الجهة الإدارية المختصّة تلتزم تجاه المتعاقد معها بحقوقه المالية. كما يترتب على المتعاقد أن ينفذ التزاماته بحُسن نيّة اتّجاه الإدارة، وهذا ما سنبيّنه في هذا المطلب من خلال فرعين:

الفرع الأول: سُلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد.

الفرع الثاني: حقوق المتعاقد مع الإدارة.

الفرع الأول: سُلطات الإدارة في مواجهة المتعاقد

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يقصد بسلطات الإدارة الوسائل القانونية التي تمتلكها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد التي من شأنها أن تجعل العقد محققًا للغرض الذي أبرم من أجله.[١]

هذا وتتمتع الإدارة بسُلطات وامتيازات واسعة يسوّغها اتصال عقد التوريد الإداري بتسيير المرفق العام وإدامة نشاطها لتحقيق المنفعة العامة، وهي مقرّرة بموجب القواعد العامة التي تحكم العقود الإدارية.[٢]

وتعتبر هذه السلطات والامتيازات من الحقوق المقررة للإدارة ولو لم ينص عليها العقد في شروطه صراحة، ولا يجوز للإدارة أن تتنازل عن هذه الحقوق ولا يجوز الاتفاق على عدم الأخذ بها لأنها من النظام العام[٣].

ويتعين أن نتعرض لمصادرها، فقد يرد النص على هذه السلطات في العقد الإداري أو دفاتر الشروط، وقد يرد النص عليها في القوانين أو اللوائح، وإن السائد في الفقه والقضاء في كل من مصر وفرنسا أنه إذا لم ينص العقد أو دفاتر الشروط على حق الجهة الإدارية، وإذا لم تقرر القوانين واللوائح هذه السلطات، فإن هذه السلطات توجد بذاتها دون استثناء أي نص خاص باعتبارها سلطات أصلية.[٤]

وتستمد الإدارة هذه السلطات من نصوص العقد نفسه فتستطيع الإدارة تضمين العقد بعض الشروط الاستثنائية غير المألوفة في القانون الخاص وتستمد الإدارة هذه السلطات من إرادتها المنفردة لغايات تحقيق المصلحة العامة وكذلك من مجموعة القواعد المتعلقة بالمرافق العامة والتي يطلق عليها القانون الفرنسي قوانين المرافق وهذه القواعد هي مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ قابلية المرفق للتبديل والتغيير ومبدأ دوام سير المرافق العامة[٥].

وتتلخّص امتيازات وسُلطات الإدارة على النحو الآتي:

---

(١) القزاز، ضرار، **سُلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية والضاغطة في العقود الإدارية دراسة مقارنة فرنسا - مصر - سورية**، بحث منشور مجلة البعث - المجلد ٣٩ - العدد ٥١ لعام ٢٠١٧، ص: ١٤٧.

(٢) الجبوري، ماهر صالح، المرجع السابق، ص: ٣٥٦-٣٥٧.

(٣) الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، ص ٥٩١.

(٤) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ١٣٦-١٣٧.

(٥) شحادة، موسى، مرجع سابق، ص: ١٩٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

أولًا- سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه.

ثانيًا- سُلطة تعديل بعض نصوص العقد.

ثالثًا- سُلطة توقيع الجزاءات.

رابعاً – سلطة إنهاء العقد بالإرادة المنفردة

وسنتحدّث عن هذه السُّلطات من خلال الأساس القانوني لكلّ منها وحدود كل سُلطة والحماية القضائية للمتعاقد.

أولًا: سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه

تعدّ سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه من أهم امتيازات الإدارة والتي تؤديها لتكفل سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصّة.(١)

ويقصد بهذه السُّلطة الوسائل القانونيّة التي تمتلكها الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد التي من شأنها أن تجعل ذلك العقد محققًا للغرض الذي أبرم من أجله، بحيث يقوم المتعاقد بتنفيذ العقد حسب شروطه ومواصفاته الفنية والمالية ومتفقًا مع الغرض المنشود منه.(٢)

والهدف من سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه هو التحقق من تنفيذ العقد من الناحية الفنية للتأكّد من تطبيق الشروط المحددة في العقد، ومن جهة أخرى التثبت من تنفيذ الالتزامات المترتبة على المتعاقد تجاه الإدارة، وتختلف هذه الرقابة في مداها من عقد إلى عقد فتزيد في عقود الأشغال العامة أكثر ممّا هي عليه في عقود التوريد الإداري.(٣)

١- الأساس القانوني لسُلطة الرقابة والتوجيه:

---

(١) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ١٣٦.

(٢) حمزة، عبدلي، (٢٠١٥م) **أثار العقد الإداري**، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص: ١٣.

(٣) الجُرف، طعيمه، (١٩٦٤م) **القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص: ٤٠٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يعدّ

حقّ الإدارة بالنسبة لسُلطة الرقابة والتوجيه حقًّا ثابتًا للإدارة باعتبارها سُلطة عامة مسؤولة عن إدارة مرفق عام، وباعتبارها طرفًا في العقد.(١)

وتملك الإدارة هذا الحقّ الرقابي والتوجيهي حتى ولو لم ينصّ العقد على ذلك؛ لأنها تتعلق بالنظام العام ودون أن يحتجّ عليها بقاعدة قوّة العقد الملزمة أو بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين كما في القانون المدني.(٢)

وبهذا الصّدد ذهبت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى أنّ الإدارة تتمتع بسُلطة الرقابة على تنفيذ العقد حتى ولو لم ينصّ عليها فيه؛ حيث إنّ هذه السُّلطة تتعلق بالنظام العام.(٣)

ولا تملك الإدارة المتعاقدة التنازل عنها أو تقييدها، وعليه تعدّ النصوص الواردة في العقود الإدارية بخصوص هذه السُّلطة نصوصًا كاشفة وليست منشئة لها، ودليل ذلك أنّ هذه الصلاحية مستمدّة من طبيعة المرفق العام ذاته وضرورة الخدمة العامة المنوطة بالأفراد.(٤)

وأهم ما يلاحظ على هذه السُّلطة عدم التنازل عنها كليًّا أو جزئيًّا؛ فهي توجد حتى ولو تم النصّ في العقد على استبعادها؛ لأنّ هذا الحقّ الرقابي والتوجيهي ثابت للإدارة بموجب نصوص الدستور والقوانين لتنظيم المرفق العام والتأكد والتحقق من أداء المرافق العامة بانتظام واضطراد، ولهذا وجب على الإدارة ممارسة سُلطتها في الرقابة والتوجيه.(٥)

وقد تقرّر بعض النصوص أو الشروط على سُلطة الرقابة والتوجيه، إلّا أّن الإدارة ليست بحاجة إلى هذه النصوص أو الشروط لتمارس سُلطة الرقابة والتوجيه؛ لأنّ الإدارة تستمدّ الحقّ في هذه السُّلطة من فكرة المرفق العام الذي هو موضوع العقد أصلًا، ومن ثَمّ فإن الشروط المنصوص عليها في العقد جاءت من طبيعة تنظيمية لا من طبيعة تعاقدية.(٦)

---

(١) القيسي، إعاد، المرجع السابق، ص: ٣٣٣.

(٢) حلمي، محمود، (١٩٧٧م) **موجز مبادئ القانون الإداري**، دار الاتحاد العربي للطباعة، ص: ٢٢٥.

(٣) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، نقلًا عن المحكمة الإدارية العليا ١٩٧٨/٣/٢م، ص: ٣٣٨.

(٤) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٤٥.

(٥) النجيفي، مصطفى سالم، المرجع السابق، ص: ١٨٧.

(٦) الجُرف، طعيمة، (١٩٦٣-١٩٦٤م) **القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم نشاط الإدارة العامة**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ص: ٤٠٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

٢-

حدود سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه في عقد التوريد الإداري

تختلف هذه الرقابة في مداها من عقد إلى عقد، فتزيد في عقود الأشغال العامة أكثر ممّا هي عليه في عقود التوريد الإداري؛[١] لأنّ عقد التوريد الإداري يتعلق بمنقولات ومواد توضع تحت تصرّف الإدارة، ومن حقّ الإدارة رفض استلامها إذا خالفت المواصفات والشروط التي تمّ الاتفاق عليها مسبقًا في العقد المبرم بين الإدارة والمورد.[٢]

وقد ذهب الفقه إلى أنّ هذه السُّلطة تكون على المورّد في أثناء تنفيذ عقد التوريد الإداري تنصرف إلى معنيين، هما الإشراف والرقابة، وتكون هذه الرقابة أقلّ شدّة على المورد في عقود التوريد العادية، وتتسع سُلطة الرقابة على المورد في عقود التوريد الصناعية، فتشمل الرقابة الفنية والمالية.[٣] فهي قد تكون فنية للتثبت من تنفيذ العقد طبقًا للشروط الفنية. وقد تكون مالية للتحقق من أنّ المتعاقد يقوم بالتزاماته إزاء الجهة الإدارية، وما يقوم بينه وبينها من روابط مالية.[٤]

وتكون سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه على تنفيذ عقد التوريد الإداري لاحقة على تسليم اللوازم محلّ العقد؛ وذلك للتأكد من مطابقة اللوازم المورّدة طبقًا للشروط والمواصفات، من حيث النوع والعدد وصلاحية الأصناف.[٥]

٣- الحماية القضائية للمتعاقد في سُلطة الرقابة والإشراف والتوجيه في عقد التوريد الإداري:

من الملاحظ انّ سُلطة الإدارة في الرقابة والإشراف والتوجيه على تنفيذ العقد مهما اتّسع مداها، فإنها ليست مطلقة بل تقيدها بعض القيود لتوفير الضمانات للمتعاقد مع الإدارة ضدّ تـعسّفها في استخدام هذه السُّلطة. [١]

---

(١) المرجع السابق، ص: ٤٠٥.

(٢) حمزة، عبدلة، المرجع السابق، ص:٩.

(٣) العنزي، خالد، (٢٠١٢م) **عقد التوريد الإداري "دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي"**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، ص: ١٣١.

(٤) الجُرف، طعيمة، المرجع السابق، ص: ٤٠٥.

(٥) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٥٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وبذلك لا يجوز للإدارة أن تستعمل سلطتها في الرقابة لتحقيق غرض لا يتصل بالمرفق العام موضوع العقد، وإلا كان ذلك إساءة في استعمال السُّلطة.[٢] وألا تبالغ الإدارة في سُلطة الرقابة والتوجيه إلى حدّ تغيير موضوع العقد، كأن تقوم الإدارة بتغيير العقد من عقد توريد إلى عقد أشغال عامة أو الاعتداء على الحقوق المالية للمتعاقد.[٣] كما يتوجب توفير ضمانات للمتعاقد معها ضدّ تعسّفها أو انحرافها في استعمال السُّلطة بُغية تحقيق أغراض غير متعلقة بالمصلحة العامة.[٤]

ونخلص إلى أنّ هذه السُّلطة لا يجوز التنازل عنها لأنها من النظام العام، كما أنها توجد في العقد سواء نصّ عليها العقد أو نصّ على استبعادها؛ لأن هذه السُّلطة حقّ ثابت للإدارة بموجب نصوص الدستور والقوانين لتنظيم المرفق العام، كما أنّها محدودة في عقود التوريد العادية وتزيد في عقود التوريد الصناعية.

ثانيًا: سُلطة تعديل بعض نصوص العقد في عقد التوريد الإداري.

تعدّ هذه السُّلطة من السُّلطات التي تستأثر بها الجهة الإدارية، بل وتعدّ من قبيل الشروط الاستثنائية غير المألوفة في العقود المدنية واعترف المجلس الفرنسي بهذه السُّلطة عام ١٩١٠م، وقد كان ذلك الاعتراف مقتصرًا على عقود الامتياز، إلّا أنها أصبحت بعد ذلك تشمل جميع العقود الإداريّة بما فيها عقد التوريد الإداري.[٥]

ومن حق الإدارة خلافاً لمبادئ القانون الخاص التي تقضي بأن العقد شريعة المتعاقدين تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة، ودون حاجة لموافقة المتعاقد خاصة فيما يتعلق بمدى الأداءات المطلوبة زيادة أو نقصاً في حدود معينة، وهذا الحق مقرر للإدارة في فرنسا ومصر دون حاجة إلى النص عليه صراحة في العقد ولا يجوز للإدارة أن تتنازل عنه، وإن كان مدى سلطة التعديل تختلف من عقد إلى آخر، وإن حق الإدارة في التعديل ليس مطلقاً، ويجب ألا

---

(١) المرجع السابق، ص: ٣٥٥.

(٢) الجُرف، طعيمة، المرجع السابق، ص: ٤٠٥.

(٣) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ١٩٨.

(٤) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ١٤٠.

(٥) الجبوري، محمود خلف،**العقود الإدارية**،المرجع السابق، ص: ١٤٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يصل الحق إلى تعديل نوع العقد أو موضوعه، ويجب أن لا يطال حقوق المتعاقد المالية وإنما يقتصر على الشروط المتعلقة بسير المرفق العام[١].

١- الأساس

القانوني لسُلطة تعديل العقد في عقد التوريد الإداري:

تملك الإدارة حق التعديل استناداً إلى نص في العقد أو نص في القانون، وفي غيبة النص العقدي أو القانوني، فيذهب الراجح في الفقه إلى القول بوجود سلطة التعديل الانفرادي دونما حاجة إلى نص في القانون أو شرط في العقد، فهذا حق أصيل مستمد من صفتها كسلطة عامة لا يمكنها أن تتنازل عنه وليس بحاجة إلى النص عليه صراحة. [٢]

ولا تملك الإدارة أن تعدل من شروط العقد، إلا ما تعلق بسير المرافق العامة وبالخدمة التي يؤديها للمواطنين، ولكنها لا تملك أن تعدل المزايا المالية المتفق عليها في العقد، وأن لا تتجاوز تلك التعديلات حداً معيناً. والإ جاز للمتعاقد أن يطلب فسخ العقد، فلا يجوز أن تقلب تلك التعديلات شروط العقد رأساً على عقب أو أن تفوق في قيمتها ما اتفق عليه أصلاً في العقد بدرجة كبيرة.[٣]

ويؤيد غالبية الفقه سواء في فرنسا أو في مصر قيام سلطة التعديل المنفرد للإدارة على أساس صلة العقد بالمرفق العام، وكان من الشائع حتى وقت قريب أن سلطة الإدارة في نطاق عقد التوريد الإداري تمارس في أضيق نطاق، على أساس أن صلة عقد التوريد الإداري بالمرفق العام ليست بذات قوة صلة عقدي الالتزام والأشغال العامة به[٤].

وسلطة تعديل العقد مقيدة بغرض العقد وموضوعه إذ يجب أن يكون التعديل في دائرة وحدود غرض العقد وموضوعه ولا يجوز أن يترتب على التعديل إصابة المتعاقد مع الإدارة بالعجز عن تنفيذ العقد، وأن لا يتجاوز إمكانياته المالية[٥].

---

(١) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص: ٥٩٤

(٢) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ١٤٩.

(٣) الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص: ٥٩٤.

(٤) الفحام، علي، المرجع السابق، ص: ٤٦٣.

(٥) أبو راس، محمد الشافعي، المرجع السابق، ص: ٩٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي حقّ الإدارة في تعديل بعض نصوص العقود الإدارية في كثير من أحكامه، ومن هذه الأحكام ما جاء في حكمه الصادر بتاريخ ١٩٣٠/٥/٢٦م؛ حيث أعطى الإدارة صلاحيّة أن تطلب من ملتزم الكهرباء زيادة القوة المولدة لمواجهة زيادة الاستهلاك.[١]

ويؤيد الفقيه دى لوبادير سلطة تعديل العقد بالإدارة المنفردة في عقد التوريد إلا أنها أقل مدى عنها في عقدي الالتزام والأشغال العامة وإن كان قد سلم بحق الإدارة في التعديل إلا أنه اعتبرها سلطة مقيدة بوجود ظروف ملحة تستدعي التعديل مثل إلغاء المرافق العامة أو إعادة تنظيمها بصورة يجعلها في شكل جديد لا يتفق مع شروط عقد التوريد الإداري الأصلي[٢].

ونصّ المشرع المصري صراحة على حق الإدارة في تعديل بعض نصوص العقد، وكان ذلك بمناسبة صدور قانون التزام المرافق العامة رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧؛ حيث جاءت مادته الخامسة صريحة في هذا المعنى، ثمّ توالت النصوص التشريعية بالنصّ على تعديل بعض نصوص العقد، وكان ذلك في لائحة المناقصات والمزايدات أو في دفاتر الشروط العامة والخاصّة.[٣]

وبهذا الصّدد أكد القضاء الإداري المصري بحقّ الإدارة في تعديل بعض شروط عقد التوريد الإداري؛ حيث قضت محكمة القضاء المصري في بعض أحكامها "بأن سُلطة الإدارة في تعديل العقد أو في تعديل طريقة تنفيذه هي الطابع الرئيس لنظام العقود الإدارية، بل هي أبرز الخصائص المتميّزة لنظام العقود الإدارية عن نظام العقود المدنية، فتزيد من أعباء الطرف الآخر أو تنقصها كلما اقتضت حاجة المصلحة العامة هذا التعديل من غير أن يُحتجّ عليها بقاعدة الحقّ المكتسب أو بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين؛[٤] وذلك لأنّ طبيعة عقد التوريد الإداري وهدفه هو استمرار ديمومة المرفق العام ومصلحته، وأنّ التعاقد قد قام على أساس الوفاء بحاجة المرفق العام وتحقيق الصالح العام، وبما أنّ الإدارة هي السُّلطة المختصة بتسيير

(١) النجيفي، مصطفى سالم، المرجع السابق، ص: ١٨٩.

(٢) الفحام، علي، المرجع السابق، ص: ٤٦٥.

(٣) الفحام، علي، المرجع السابق، ص٤٧٦.

(٤) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٥٧-٣٥٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المرفق العام وصاحبة الاختصاص فكان لها حقّ التعديل، بما يتناسب مع ضرورة مصلحة المرفق العام.[١]

أمّا بالنسبة إلى المشرّع الأردني فقد أجاز تعديل بعض نصوص عقد التوريد الإداري قبل إحالة العطاء دون الرجوع إلى المناقص، وعلى ذلك نصّت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها:

"للجنة العطاءات أن تنقص أو تزيد الكميات المطلوبة في دعوة العطاء قبل الإحالة دون الرجوع إلى المناقص".[٢]

وهكذا يتّضح لنا أنّ غالبية الفقه الفرنسي ذهب إلى تأييد حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بما فيها عقود التوريد الإداري[٣]وأن المشرع المصري والأردني قد أجازا سُلطة تعديل بعض نصوص العقد، إلّا أنهما يختلفان من عقد لعقد، فتزيد هذه السُّلطة في عقود الامتياز وتكون أقل شدة في عقود التوريد الإداري.

٢- حدود السُّلطة الممنوحة للإدارة في تعديل بعض النصوص لعقد التوريد الإداري:

تعتبر حدود سُلطة التعديل المتعلقة بالعقود الإدارية بصفة عامة، هي ذات الحدود في ما يتعلق بعقود التوريد الإداري بصفة خاصّة، ولكن تبرز هنا على وجه الخصوص فكرة وجوب مراعاة إمكانات المورد الاقتصادية والفنية، وهذه الحدود يمكن أن تكون أيضًا محلّ اشتراطات في العقد ذاته، فقد يُنصّ في العقد على نسبة معيّنة للزيادة أو النقصان.[٤]

ويقتصر نطاق حق الإدارة في التعديل على شروط العقد المتعلقة بتنفيذه ويجب أن لا تؤدي إلى تغيير العقد تغييراً جذرياً بشكل يطال موضوعه أو نوعه أو مضمونه ويجب أن لا يمس المزايا المالية[٥].

وسلطة الإدارة في تعديل الشروط التنظيمية ليست سلطة مطلقة إنما هي سلطة مقيدة حتى لا تتعسف الإدارة في استعمالها لهذا الحق[١].

---

(١) الجبوري، محمود خلف،**العقود الإدارية**،المرجع السابق، ص:١٤١.

(٢) المادة (٥٤) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

(٣) الفحام، علي، المرجع السابق، ص ٤٦٥.

(٤) المرجع السابق، ص: ٤٧٣.

(٥) شحادة. موسى.المرجع السابق، ص: ٢٠١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولقد أقر القضاء الإداري عدة قيود على سلطة تعديل العقد:

أ- احترام قواعد المشروعية حيث يتعين على الإدارة عند تعديل العقد، أن تحترم القواعد العامة للمشروعية، إذ يجب أن يصدر قرار التعديل عن السلطة المختصة، بذلك دون مخالفة القواعد القانونية المنظمة لبعض العقود الإدارية.

ب- اقتصار حق التعديل على البنود المتعلقة بالمرفق العام، حيث يقتصر التعديل على البنود المتعلقة بتسيير المرافق العامة.[٢]

واعترف المشرّع المصري صراحة بحدود السُّلطة الممنوحة في تعديل عقد التوريد الإداري بمقتضى المادة (٨٧) من لائحة المناقصات والمزايدات التي تنصّ على "أن تحتفظ الإدارة أو المصلحة أو السلاح بالحقّ في تعديل العقود بالزيادة أو النقص في حدود (١٥%) في عقود التوريد و (٣٠%) في عقود توريد الأغذية، دون أن يكون للمتعهّد الحق في المطالبة بأيّ تعويض عن ذلك".[٣]

٣- الحماية القضائيّة للمتعاقد بالنسبة إلى سُلطة التعديل في عقد التوريد الإداري:

إن سُلطة التعديل وإن كانت تشمل كلّ نماذج العقود الإدارية، إلّا أنها تختلف من حيث القوة من عقد لآخر، وذلك لاختلاف درجة اتصال العقد بالمرفق العام. ففي العقود التي تتضمّن مشاركة مباشرة من المتعاقد في تسيير المرفق تكون هذه السُّلطة تعبيرًا عن سُلطة الإدارة الأصيلة في تنظيم المرفق ذاته، ومن ثَمّ تكون سُلطة التعديل في أوسع مداها، كما في عقود الالتزام، أما العقود التي لا يكون موضوعها بهذا الاتصال الوثيق بالمرفق، بل يتمثل مجرد تقديم أداءات بقصد إشباع حاجات عامة مثل عقود التوريد الإدارية، فإن سُلطة التعديل تبدو ذات مدى محدود، وهكذا يمكن القول إنه كلما كانت صلة العقد بالمرفق العام أوثق، كلّما كانت سُلطة التعديل أوضح.[٤]

---

(١) أبو راس، محمد الشافعي، مرجع سابق، ص: ١٠٢.

(٢) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ١٥٧-١٥٨.

(٣) الفحام، علي ، ص: ٤٦٨.

(٤) المرجع السابق، ص ٤٧٩

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لقد اعترف المشرع الأردني بحماية المتعهّد عند التعديل في بعض نصوص العقد؛ حيث نصت على ذلك صراحةً تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها:

"للجنة العطاءات أن تنقص أو تزيد الكميات المطلوبة في دعوة العطاء قبل الإحالة دون الرجوع إلى المناقص أو بعد الإحالة بموافقة المتعهّد الخطية على ألّا يتجاوز مجموع الزيادة أو النقصان (٢٥%) من الكميّة المطلوبة سواء قبل الإحالة أو بعدها". (١)

ويستنتج من ذلك أنه إذا أرادت الإدارة التعديل بعد الإحالة بالزيادة أو بالنقصان أخذ موافقة المتعهّد بما لا يتجاوز مجموع الزيادة أو النقصان عن (٢٥%)، وتعتبر هذه ضمانة للمتعهّد في مواجهة هذه السُّلطة التي تتمتع بها الإدارة.

والتعديل هنا هو التعديل الكمّي كزيادة عدد اللوازم محلّ العقد أو إنقاصها، والتعديل الزمني في سير التوريد كالاستعجال أو التأخير في توريد اللوازم المطلوبة.(٢)

كما لا بدّ من أن يتمّ التعديل في حدود الإطار العام للمشروعية الإدارية، بأن يصدر الأمر بالتعديل من السُّلطة المختصة، حسب الأوضاع والترتيبات التي قد ينصّ عليها التشريع أو العقد. وأن تتقيّد الإدارة بنسب التعديل المنصوص عليها، ولا تتعدّاها، حتى لا ينتهي التعديل إلى تغيير طبيعة العقد نفسه، ويصبح المتعاقد معها وكأنه أمام عقد جديد، أو موضوع يختلف تمامًا عن ذلك الذي كان محلّ المتعاقد. (٣)

وإذا ما سلّمنا بوجود هذه السُّلطة إلا أنها سُلطة ليست مطلقة؛ حيث نصّت المادة (٧٨) من اللائحة التنفيذية من قانون المناقصات والمزايدات المصري على أنه "يجوز لجهة الإدارة تعديل كميات أو حجم المواد المتعاقد على توريدها في حدود (٢٥%) بالنسبة إلى كلّ بند بذات الشروط والأسعار دون أن يكون للمتعاقد معها الحق بالمطالبة بالتعويض". وجاء في حكم المحكمة الإدارية العليا "والوعاء الذي يحسب على أساسه هذا التعديل هو قيمة العقد المبرم مع المتعاقد وليس مجموعة قيمة العقود التي أبرمت بشأن المراحل المتعدّدة للمشروع، فهذا هو القدر الذي يفترض أن المتعاقد قد أخذه في حسبانه وارتضاه عند تقديم العطاء وإبرام العقد".(٤)

---

(١) المادة (٥٤) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**

(٢) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٠.

(٣) الفحام، علي، المرجع السابق، ص ٤٧٩.

(٤) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، المرجع السابق، ص: ١٣٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وفي هذا ضمانة وحماية لحقوق المورد ألّا يكون تعديل بعض نصوص عقد التوريد الإداري إلّا في حدود (٢٥%) بالنسبة إلى تعديل المواد واللوازم. كما لا يجوز للإدارة تعديل قيمة العقود التي أُبرمت على فترات إنما يحقّ لها تعديل قيمة العقد الحالي.

وإذا ما أرادت الإدارة استخدام حقها في سُلطة التعديل، فيجب عليها ألّا يؤدّي هذا التعديل إلى تعديل موضوع العقد وشروطه نهائيًّا، أو تؤدّي إلى ضياع جميع ما قدّمه المتعاقد من إمكانات سواء فنيّة أو مالية.[١]

وأيًّا ما كان الأمر، فليس للمتعاقد أن يعترض على تعديل عقده؛ ذلك أنّ الذين يتعاقدون مع الإدارة لا يستطيعون تجاهل سُلطتها في التعديل. وماذا يضير المتعاقد من تعديل عقده، طالما أنّ حقوقه الماليّة محفوظة بمقتضى فكرة التوازن المالي للعقد، التي تؤدّي دورًا بارزًا في نظريّة العقد الإداري.[٢]

وفي النهاية يتبيّن من هذه السُّلطة أنّ الفقه والقضاء قد استقرّا على حقّ الإدارة في تعديل بعض نصوص العقد، إلا أنها تختلف من عقد لعقد، فتزيد هذه السُّلطة في عقود الامتياز وتكون أقلّ شدة في عقود التوريد الإداري.

(١) الجُرف، طعيمة، المرجع السابق، ص: ٤٠٨.

(٢) الفحام، علي، المرجع السابق، ص: ٤٧٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثًا: سُلطة توقيع الجزاءات

إنّ من الأمور المسلّم بها في العقود الإدارية أو المدنية تنفيذ الالتزامات الناشئة بين طرفي العقد، والخطأ العقدي هو عدم قيام المتعاقد بتنفيذ التزاماته، ويستوي في ذلك أن يكون عدم التنفيذ ناشئًا عن عمد أو إهمال أو تقصير.(١)

وإن من حق الإدارة توقيع الجزاءات دون حاجة إلى الالتجاء للقضاء، وحتى لو لم ينص العقد على هذه الجزاءات في صلب العقد، وتستطيع الإدارة أن توقع الجزاءات طالما وجدت الأسباب والمبررات التي تستوجب ذلك، ولا يجوز للإدارة التنازل عن هذا الحق(٢).

وليس الهدف الأساسي من توقيع الجزاءات على المتعاقد مجازاته أو تعويض الإدارة عما أصابها من ضرر، وإنما هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد(٣).

وإن هذه الجزاءات لا تُفرض فقط تعويضاً عن ضرر، وإنما تتجه أيضاً إلى التنفيذ الفعلي للعقد خدمة للمصلحة العامة.(٤)

وإن العديد من قرارات مجلس الدولة الفرنسي نصت على أن سلطة توقيع الجزاءات مستقلة عن نصوص العقد.(٥)

ويجب على الإدارة قبل توقيع الجزاء على المتعاقد معها أن تقوم بإنذاره ولا تعفى الإدارة من ذلك، إلا إذا نص العقد صراحة على ذلك أو يراقب القضاء الإداري الإدارة في استعمالها لحقها في توقيع الجزاءات، من حيث مشروعيتها غير أن القاضي لا يستطيع إلغاء هذه الجزاءات وإنما يرتب التعويض للمتعاقد(٦).

١- الأساس القانوني لسُلطة توقيع الجزاءات:

---

(١) العنزي، خالد، المرجع السابق، ص: ١٣٥.

(٢) شحادة، موسى، مرجع سابق، ص: ٢٠٢.

(٣) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص: ٥٩١.

(٤) الجبوري، ماهر صالح، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ٣٦٠.

(٥) الشواربي، عبد الحميد، المرجع السابق، ص:

(٦) شحادة، موسى، مرجع سابق، ص: ٢٠٣ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

لقد اعترف مجلس الدولة المصري بحقّ الإدارة في فرض الجزاءات حتى ولو لم ينصّ على ذلك العقد، إلّا أنه اختلف مع مجلس الدولة الفرنسي؛ حيث ألزم الإدارة في حالة النصّ على جزاء معيّن في العقد فعليها تنفيذه دون سواه، ولا يجوز استبداله بغيره خلافًا لمجلس الدولة الفرنسي الذي أقرّ بإمكانيّة استبدال الجزاء بآخر على أن يتناسب مع حجم المخالفة.(١)

وأكّدت المحكمة الإدارية العُليا المصريّة "أنّ من حقّ الإدارة توقيع جزاءات على المتعهّد، وتستطيع فرض هذه الجزاءات طالما وجدت الأسباب والمبررات التي تستوجب ذلك، وبحسب ما تراه ضمانًا لسير وانتظام المرفق العام". ولا يملك المتعاقد الاحتجاج بأنّ الإدارة تراخت في توقيع الجزاء عليه وأن تراخيها قد أساء إليه؛ إذ لا يسوّغ لمخطئ أن يستفيد من تقصيره".(٢)

ولهذا تعدّ سُلطة توقيع الجزاءات من أهمّ الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقد في حال توفّرت مسوّغات استخدام هذه السُّلطة.

واستقرّ الفقه والقضاء الإداريان على فرض الجزاءات على المتعاقد معها في حالة الإخلال بالالتزامات التعاقدية أيًّا كانت بإرادتها المنفردة ودون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، ولا تستند الإدارة للقيام بهذه السُّلطة إلى نصوص العقد، وإنما إلى امتيازات الإدارة التي تملكها وتتمتع بها؛ وذلك ضمانًا لسير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة.(٣)

٢- حدود السُّلطة الممنوحة للإدارة في توقيع الجزاءات:

للإدارة سُلطة واسعة في فرض الجزاءات على المتعاقد في حالة الإخلال بالالتزامات.(٤) سواء تمثل هذا الإخلال بامتناع المتعاقد عن تنفيذ العقد أو التأخير عن المواعيد

---

(١) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف، **العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء الإداري الأردني والقضاء المقارن**، بحث منشور، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤٣، ٢٠١٦م،، ص: ١٣٤٨.

(٢) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص:٢٠٢.

(٣) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٥٨-٣٥٩.

(٤) الجبوري، ماهر صالح، المرجع السابق، ص: ٣٦٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المحدّدة لمراحل التنفيذ أو التنفيذ السيء كالانحراف عن الشروط والمواصفات أو استخدام الغِشّ والتدليس والتلاعب في تنفيذ العقد أو مخالفة الشروط التي يتضمّنها.[١]

وتخضع سُلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد لنظام قانوني خاصّ هو نظام القانون العام في العقود الإدارية، فضرورة الحرص على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد تستلزم التشدّد في التعامل مع المتعاقد لإجباره على تنفيذ العقد بدقة.[٢]

ومن الممكن في توقيع الجزاءات إنذار المتعاقد مع الإدارة قبل فرض الجزاء عليه، وتنبيهه لمواطن الخلل والتقصير أو التأخير في تنفيذ العقد الإداري، إلا أن هذه الأعذار وهذه القاعدة ليست مطلقة، فقد سمح مجلس الدولة الفرنسي باستثناءات وهي:

أ- تعفى الإدارة من الأعذار إذا ما تضمن العقد شرطاً بهذا المعنى.

ب- كذلك أعفى مجلس الدولة الفرنسي الإدارة من شرط الأعذار إذا كانت الظروف تضفي على تنفيذ العقد طابع الضرورة المُلحة.

ج- في حالة عدم جدوى الأعذار ولأسباب ترجع إلى المتعاقد نفسه في حالة رفضه تنفيذ العقد.[٣]

وتتمثل حدود سُلطة توقيع الجزاءات من خلال الجزاءات المالية والضاغطة، وتشمل الجزاءات المالية غرامة التأخير ومصادرة التأمين، كما تتمثل الجزاءات الضاغطة في الشراء على حساب المورد وجزاء الفسخ.

والجزاءات المالية هي عبارة عن المبالغ التي يحقّ للإدارة مطالبة المتعاقد بها عندما يخلّ بالتزاماته التعاقدية، ومنها ما يكون الغرض منه تغطية ضرر حقيقي لحق بالإدارة نتيجة

(١) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص:٢٠١.

(٢) حمزة، عبدلي، المرجع السابق، ص: ١٤.

(٣) الدليمي، فارس خلف، ٢٠١٦م، الجزاءات المالية في العقد الإداري: دراسة مقارنة بين التشريعي الفرنسي والأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص: ٤٢-٤٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

خطأ المتعاقد، ومنها ما يقصد به توقيع عقاب على المتعاقد بغض النظر عن أيّ ضرر لحق بالإدارة.[١]

وتشمل الجزاءات الماليّة:

أولاً : غرامة التأخير

وهي عبارة عن مبالغ مالية منصوص عليها في العقد.[٢] بين الجهة الإدارية والمتعاقد تنفذهُ الإدارة على كلّ من يخلّ في تنفيذ الالتزامات التعاقدية في مواعيدها، وإذا لم تحدّد في العقد فإنّ المشرّع يحدّدها في الأنظمة التي تحكم العقود الإداريّة.[٣]

وإن من خصائص الغرامة:

١- أن غرامة التأخير اتفاقية لأنها محددة بالاتفاق.

٢- الغرامة التأخيرية تلقائية بمعنى أنها تطبق بمجرد حصول التأخير وبغير إلزام جهة الإدارة بإثبات الضرر فبمجرد التأخير يكفي لتطبيق الغرامة تلقائياً.

٣- الغرامات التأخيرية مرنة تطبق بمقتضى قرار إداري فبمجرد صدور قرار من الإدارة دون الحاجة لإستصدار حكم قضائي بتوقيعها.

٤- تستحق الغرامة بمجرد انقضاء الفترة المحددة في العقد.[٤]

وللإدارة حقّ توقيع هذه الغرامة بمجرّد حدوث التأخير من جانب المتعاقد، دون حاجة إلى حكم قضائي، أو إثبات الضرر، أو تنبيه أو إنذار، ولا يعفى المتعاقد منها إلا بإثبات أنّ

(١) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف، المرجع السابق، ص: ١٣٤٧.

(٢) الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص٥٩١.

(٣) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٤٩.

(٤) الدليمي، فارس خلف، المرجع السابق، ص: ٨٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التأخير يعود لأسباب قهريّة (قوّة قاهرة) أو إلى فعل الإدارة نفسها، كأن تكون قد مدّدت له المدّة، أو أجرت تعديلات جسيمة على العقد دون أن تمدّد مدّة التنفيذ.[١]

وتعد الغرامات التأخيرية من الجزاءات المالية المهمة وحتى تستطيع الإدارة ممارسة هذه السلطة لاستحقاق الغرامة، فهي لا تخرج عن ثلاثة شروط وهي:

أ- أن يتضمن العقد الإداري نصاً يعطي الإدارة الحق في فرض الغرامة التأخيرية.

ب- تأخر المتعاقد في تنفيذ العقد أو مخالفة بنوده.

ج- حصول الضرر.[٢]

وقد نصّ المشرّع الأردنيّ على غرامة التأخير في حال تأخر المورد في توريد اللوازم، وهذا ما تضمّنته تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها.

"أنه وفي حال تأخّر المتعهّد في تنفيذ ما التزم به في الموعد المحدّد في العقد تفرض عليه غرامة ماليّة لا تقلّ عن (٠.٥%) نصف بالمائة من قيمة اللوازم التي تأخّر في توريدها عن كلّ أسبوع أو جزء من الأسبوع بصرف النظر عن الضرر الناشئ عن التأخير في التنفيذ، وفي جميع الأحوال للجنة العطاءات الحقّ بفسخ العقد وشراء اللوازم التي تأخّر المتعهّد في توريدها وتحميله فروق الأسعار دون سابق إنذار، وعلى أن يتمّ فرض غرامة التأخير".[٣]

وتأسيسًا على ذلك يتمّ تحميل المتعاقد في عقد التوريد الإداري غرامة التأخير وفروق الأسعار بالنسبة إلى المشرّع الأردني دون حاجة إلى إنذار مسبق؛ وذلك حمايةً لمصلحةّ الإدارة العامّة.

وقد نصّت المادة ٢٣ من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ على أنه "إذا تأخّر المتعاقد في تنفيذ العقد عن الميعاد المحدّد له جاز للسُلطة المختصة لدواعي المصلحة العامّة إعطاء المتعاقد مهلة إضافيّة لإتمام التنفيذ، على أن تُوْقِع عليه غرامة عن مدّة

---

(١) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص:٢٠٤.

(٢) الدليمي، فارس خلف، المرجع السابق، ص: ١٠١.

(٣) المادة (٦٨) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

التأخير طبقًا للأسس وبالنسب وفي الحدود التي تبيّنها اللائحة التنفيذيّة، بحيث لا يتجاوز مجموع الغرامة (٣%) من قيمة العقد بالنسبة إلى شراء المنقولات وتلقّي الخدمات".[١]

وعلى ذلك جاء موقف المشرع المصري بفرض غرامة التأخير في حال تأخّر المتعاقد عن توريد المنقولات وفرض غرامة مقدارها (٣%) من قيمة العقد.

وفي حكم لمحكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية بقرارها الرقم ٢٠٠٢/٣٢٧١م هيئة خماسية في ٢٠٠٣/٢/٢م، بقولها "... من حقّ المدّعية المطالبة بغرامة التأخير وفقًا للاتفاقية المعقودة ما بين الجهة المدّعية والمدّعى عليها والمتضمّنة موعد التسليم ومقدار الغرامة دون أن تكون مكلّفة بإثبات الضرر؛ لأنّ الضرر متحقّق، وهو التأخير في التسليم".[٢]

وعلى هذا فإنّ موقف القضاء الأردني موافقًا للتشريع المصري بفرض غرامة على كلّ من تأخّر في التسليم في الموعد المحدّد المتفق عليه في عقد التوريد الإداري.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العُليا المصرية لسنة ١٩٨٧ قالت "... ويحقّ للإدارة احتجاز أيّ مبلغ مستحقّ للمورد طرفها لاستيفاء قيمة الغرامات وفروق الأسعار بعد ثبوت تقصيره في التوريد، وهذا لا يشكّل خطأ عقديًّا من جانب الإدارة، ولا يمثل قوّة قاهرة تحول بين المورّد والتنفيذ".[٣]

وقضت المحكمة الإدارية العُليا المصرية في الطعن رقم ٣٤٧ جلسة عليا ٢٠٠٢/١٢/٣١م "... بينما الحكمة في الغرامات التي ينصّ عليها في العقود الإدارية هي ضمان تنفيذ هذه العقود في المواعيد المتّفق عليها حرصًا على حُسن سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد، وتملك جهة الإدارة حقّ توقيعها بمجرّد حصول التأخير ولو لم يترتّب عليه ضرر دون الحاجة إلى تنبيه أو إنذار أو اتخاذ أيّة إجراءات قضائية أخرى، ومن ثمّ فللجهة الإدارية حقّ توقيعها بنفسها دون الحاجة إلى حكم بها إذا أخلّ المتعاقد معها بالتزامه قبلها، ولا يقبل منه إثبات عدم حدوث ضرر لها من تأخيره في تنفيذ التزامه، فاقتضاء الغرامة منوط بتقديرها باعتبارها القوّامة على حُسن سير المرافق العامّة".[٤]

---

(١) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، المرجع السابق، ص ١١٤.

(٢) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف، المرجع السابق، ص ١٣٤٧.

(٣) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، المرجع السابق، ص ٢١٥، ٢١٦.

(٤) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف، المرجع السابق، ص ١٣٤٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وعلى ذلك استقرّ الفقه والقضاء الأردنيّ والمصريّ على وجوب فرض الغرامة على المتعاقد في حالة عدم التسليم في الموعد المحدّد وتنفيذ الالتزامات المترتّبة وتقصيره في عقد التوريد والإدارة غير ملزمة بإثبات الضرر؛ حيث إنّ التأخير في التسليم حصل دون سابق إنذار وعلى أن يتمّ فرض غرامة التأخير.

والهدف من الغرامة التأخيرية حثّ المتعاقد وإجباره على ضرورة احترام المواعيد المحدّدة في تنفيذ عقد التوريد الإداري تنفيذاً وتحقيقاً للمصلحة العامة وليست الغرامة بذاتها .

ثانياً : مصادرة التأمينات:

سبق أن أشرنا إلى أنّ على الفائز بإحالة العطاء تقديم تأمينات كما جاء في تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على المناقص الفائز تقديم تأمين للدخول في العطاء ما يوازي (٣%) وتأمين لحسن التنفيذ ما قيمته (١٠%) من القيمة الإجمالية للوازم المُحالة، كما ألزمت الأخير بتقديم تأمين للصيانة لا تقلّ قيمته عن (٣٠%) من قيمة اللوازم المكفولة، واشترطت عليه تقديم ضمانة عن سوء المصنعية بالقيمة الإجمالية للوازم المُحالة مضافًا إليها (١٥%) من قيمة اللوازم، وقد جاءت جميع هذه الإجراءات ضمانة وحماية قانونية للدائرة المستفيدة من العطاء.

وتعني هذه التأمينات أنها المبالغ المالية التي تودع جهة الإدارة تتوقى بها آثار الأخطاء التي يرتكبها المتعاقد في أثناء تنفيذ العقد الإداري، ويضمن لها ملاءته لمواجهة المسؤوليات الناجمة عن تقصيره.[١]

وإن لمصادرة **التأمين شروط:**

١- وجوب تحقق سبب استحقاقها سواء إخلال أو تأخر في تنفيذ العقد.

٢- صدور قرار بالمُصادرة ويُعد هذا القرار إفصاحاً لنية الإدارة توقيع هذا الجزاء.

٣- التنفيذ المباشر من الجهة الإدارية دون الحاجة إلى حكم قضائي.[٢]

(١) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف، المرجع السابق، ص: ١٣٤٧.

(٢) الدليمي، فارس خلف، المرجع السابق، ص: ١٣٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وجاء في تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات أنّ على المناقص أن يرفق في عرضه تأمينًا ماليًّا على شكل كفالة بنكيّة، أو شيك مصدّق صادر عن أحد البنوك أو المؤسّسات الماليّة المرخّصة والعاملة في المملكة، لأمر المدير العام أو الأمين العام، إضافة إلى وظيفته، وبنسبة لا تقلّ عن (٣%) ثلاثة بالمائة من قيمة اللوازم الواردة في عرضه، أو بالقيمة المحدّدة بدعوة العطاء، وأن يكون صالحًا للمدّة المحدّدة بدعوة العطاء تحسب من تاريخ آخر موعد لتقديم العروض، إلّا إذا ورد خلاف ذلك بدعوة العطاء صراحة، ويجوز للجنة قبول النقص في تأمين الدخول بما لا يزيد على (٢%) من قيمة هذا التأمين". [١]

وفي حالة استنكف المناقص عن الالتزام بعرضه أو لم يقم بتقديم تأمين حُسن التنفيذ خلال عشرة أيام من تبليغه إشعار الإحالة تصادر لجنة العطاءات قيمة تأمين الدخول أو أيّ جزء منه إيرادًا للخزينة بما يتناسب وقيمة المادة أو الموادّ التي استنكف عنها بما لا يقلّ عن (٣%) من قيمة اللوازم. كما تصادر قيمة تأمين الدخول متى ما قدّم المتعاقد معلومات غير صحيحة أو مغلوطة أو غِشّ أو تلاعب بالمعلومات أو الوثائق المقدّمة من قبله لغايات المشاركة فيحقّ للجنة العطاءات اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه بما في ذلك مصادرة قيمة تأمين الدخول أو أيّ جزء منه إيرادًا للخزينة". [٢]

كما ألزم المشرّع المتعاقدَ تقديم تأمين حُسن التنفيذ بما يقارب (١٠%) من قيمة اللوازم الإجماليّة المُحالة على المتعاقد على شكل كفالة بنكيّة أو شيك مصدّق صادر من أحد البنوك أو المؤسّسات الماليّة المرخّصة والعاملة في المملكة بمبلغ لا يقلّ عن عشرة بالمئة (١٠%) من القيمة الإجمالية للوازم المُحالة عليه، أو من القيمة التي تقدّرها لجنة العطاءات للقرارات غير محدّدة القيمة يقدّمه قبل توقيعه على أمر الشراء (الاتفاقية). [٣]

كما عليه أن يقدّم تأمين الصيانة، وذلك على شكل كفالة بنكيّة أو شيك مصدّق صادر عن بنك أو مؤسّسة مرخّصة بنسبة لا تقلّ عن (٣٠%) من قيمة اللوازم المكفولة. [٤]

---

(١) المادة (٨) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

(٢) المادة (٩/ب/جـ) **من تعليمات إجراءات العطاءات**.

(٣) المادة (١٠/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

(٤) المادة (١٣/أ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويترتّب على المناقص الفائز تقديم كفالة سوء مصنعيّة للوازم بقيمة تلك اللوازم مضافًا إليها (١٥%) موقعة عند الكاتب العدل، وفي هذا دلالة على حماية الإدارة لما بعد رسو العطاء، ويترتّب على المناقص أيضًا تبديل اللوازم التي ثبت سوء مصنعيتها لمدّة عام كامل، إلّا إذا اشترط غير ذلك، وفي حالة عدم استجابة المناقص تبديل أيّ من اللوازم التي ثبت عدم مصنعيتها تلجأ الإدارة إلى تحصيل ذلك من خلال قانون الأموال الأميريّة أو أيّ وسيلة أخرى، ومصادرة (١٥%) من قيمة اللوازم لخزينة الدولة، كما يتحمّل المناقص الفائز أيّ نفقات أو أضرار تلحق بالدائرة أو بدائرة اللوازم. (١)

وللإدارة حقّ مصادرة التأمين بطريق التنفيذ المباشر دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء في حالة عدم التنفيذ، وذلك سواء نصّ أو لم ينصّ في شروط العقد على ذلك، وإلّا لما كان هناك محلّ أصلًا لاشتراط إيداع التأمين مع العطاء، وحقّ مصادرة التأمين لا يستلزم إثبات الضرر لأنه ركن مفترض غير قابل لإثبات العكس. (٢)

أما بالنسبة للجزاءات الضاغطة فهي مجموع الجزاءات التي تكفل تنفيذ العقد من خلال مجموعة تدابير، بهدف التغلب على قصور المتعاقد مع الإدارة، ويمثل هذا الإجبار وسيلة من وسائل الضغط على المورد، من أجل تنفيذ العقد لضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار، وتقوم الإدارة بممارسة الضغط على المورد المقصر من خلال ما يُعرف بنظام الشراء على حساب المورد وتحت مسؤوليته. (٣)

وصور الجزاءات الضاغطة تختلف باختلاف نوع العقود، فمثلاً في عقد الامتياز تستطيع الإدارة فرض الحراسة، وهذا يعني أن تتولى الإدارة بنفسها أو تكلف جهة أخرى بإدارة هذا المرفق على مسؤولية المتعاقد مع الإدارة، وفي عقود الأشغال العامة تستطيع الإدارة سحب العمل من المقاول وتنفيذه على حسابه بطريق المناقصة العامة وفي عقود التوريد الإداري تستطيع الإدارة اللجوء إلى مورد آخر، وإذا كان السعر أعلى من المتفق عليه في العقد يكون على المورد المقصر دفع الفرق. (٤)

---

(١) المادة (١٤/أ/ج/د/هـ) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.**

(٢) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، المرجع السابق، ص: ١١٥ _ ١١٦..

(٣) القزاز، ضرار، المرجع السابق، ص: ١٦٨.

(٤) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وصور الجزاءات الضاغطة بالنسبة لعقد التوريد الإداري :

أولاً : الشراء على حساب المورد

تعتبر سُلطة الإدارة في الشراء على حساب المورد أهمّ الجزاءات لأنها وسيلة ضغط توقعها الإدارة على المتعاقد دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وتلزم الإدارة المورد تنفيذ العقد والشراء على حسابه .[١]

وشروط الشراء على حساب المورد:

١- الإخلال

الجسيم من المتعاقد بشروط العقد، ووفقاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، فإن تقاعس المورد عن التسليم في المواعيد المحددة أو التأخير فيها ورداءة الأصناف للمورد، تعتبر أخطاء جوهرية تبرر اتخاذ جزاء التنفيذ على الحساب.

٢- ضرورة

إعذار المورد قبل قيام الإدارة بالشراء على حسابه.

٣- التزام

الإدارة بذات شروط العقد الأصلي.

حيث أكدت المادة (٩٤) من قانون المناقصات والمزايدات المصري على أن تقوم الإدارة بشراء الأصناف التي لم يقم المورد بتوريدها من غيره على حسابه بذات الشروط والمواصفات المعلن عنها والمتعاقد عليها.[٢]

وقد نصّت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على:

" للجنة العطاءات شراء اللوازم أو الخدمات موضوع العقد بنفس المواصفات والخصائص أو بديلًا عنها بذات الخصائص والاستعمالات ولا تقلّ عنها معًا وفقًا لأحكام نظام اللوازم المعمول به، وتحميل المتعهّد فروق الأسعار والنفقات الإضافية

(١) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٥٣-١٥٤.

(٢) القزاز، ضرار، المرجع السابق، ص: ١٦٩-١٧٢.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وأيّ خسارة أو مصاريف أو عطل أو ضرر يلحق بالدائرة المستفيدة أو دائرة اللوازم العامة دون الحاجة إلى أيّ إنذار، ولا يحقّ له الاعتراض على ذلك".[١]

بمعنى إذا قصّر المورد عن تنفيذ الالتزامات موضوع العقد كالتأخير عن الموعد المحدّد في تسليم المواد واللوازم المحالة عليه فينبغي عليه شراء تلك اللوازم على نفقته الخاصّة وتحميله فروقات الأسعار وأيّ نفقات ومصاريف وعطل وضرر دون حاجة إلى إنذاره.

ونصّت المادة (٩٤) من لائحة المناقصات والمزايدات المصري "يرتبط جزاء الشراء على حساب المورد في عقد التوريد إذا تخلّف المتعاقد عن تنفيذ الالتزامات أو تأخّر في التوريد عن المدّة المحدّدة في العقد؛ حيث تقوم الإدارة بالتنفيذ على حسابه ومسؤوليته".[٢]

ويشترط القضاء الإداري لممارسة الإدارة سُلطة توقيع الجزاء المتمثّل في الشراء على حساب المورد المقصر في الالتزامات أن يكون قد ارتكب أخطاءً جسيمة في تنفيذ الالتزامات، ومن أمثلتها في عقود التوريد الإداري التأخير في تسليم اللوازم، والامتناع أو العجز في تنفيذ عقد التوريد الإداري ، أو الإهمال في تنفيذ الالتزامات التي يفرضها العقد.[٣]

وتجدر الإشارة في هذه الحالة أنّ حقّ الإدارة في التنفيذ والشراء على حساب الجهة المُحال عليها العطاء إذا تأخّرت في تسليم المواد واللوازم في الوقت المحدّد أو في حالة الامتناع أو الإهمال في تسليم اللوازم؛ لأنّ هذه الأخطاء تعدّ من الأخطاء الجسيمة ممّا يعرّض المرفق العام لحالة من التعطل والضّرر، ومن ثَمّ التقصير في أداء المرفق العام عن تقديم الخدمة العامة وهي الوظيفة التي يؤدّيها، لهذا كان لا بدّ من توقيع هذا الجزاء الإكراهي على المتعهّد الذي أخلّ بتنفيذ الالتزامات التعاقدية؛ وذلك ضمانًا لسير المرفق العامّ ومصلحته.

وهذه الجزاءات لا تنهي العقد ولو أرادت الإدارة ذلك للجأت للجزاء المُنهي للعقد مباشرة بل هي تضغط عليه لتنفيذ التزامه.[٤]

---

(١) المادة (٦٦/ب) من **تعليمات تنظيم العطاءات.**

(٢) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف، المرجع السابق، ص: ١٣٤٨.

(٣) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٦٣.

(٤) دراجي، عبد القادر، **سلطة الإدارة في توقيع الجزاء**، بحث منشور، مجلة المفكر، العدد العاشر، جامعة الحسين، عمان، ص: ١٠٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً : الفسخ

تملك الإدارة فسخ العقد بإرادتها المنفردة حتى لو لم ينص العقد على هذا الحق،[١] فإن سلطة الإدارة في التنفيذ المباشر تقتضي إعطاء الإدارة فسخ العقد دون حاجة للجوء إلى القضاء.[٢]

ويعتبر الفسخ من أشد الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على المتعاقد معها، لذلك فإنّ الإدارة لا تلجأ إليه إلّا في حالة الخطأ الجسيم والمتكرّر من المتعاقد.[٣]

غير أنّ من حقّ الإدارة فسخ عقد التوريد الإداري ومصادرة التأمين دون الالتجاء إلى القضاء؛ وذلك لارتباط العقد الإداري بالمرفق العام الذي يستهدف تسييره مشروط بوجود أسباب تبرّره، وباستهدافه تحقيق المصلحة العامة".[٤]

ومن شروط الفسخ:

١- إذا تبين بصفة نهائية أن المتعاقد لم يعد بإمكانه تنفيذ العقد بطريقة مرضية.[٥]

٢- في حالة ارتكاب المتعاقد خطأ جسيماً في تنفيذ التزاماته التعاقدية.[٦]

٣- استعمال المتعاقد لأساليب الغش والتلاعب.[٧]

وقد حدّدت بعض التشريعات المقارنة الخاصّة بالعقود الإدارية. كما هو الحال في قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المصري الحالات التي تبرّر فسخ العقد، ومن أمثلتها الغِشّ في

---

(١) الشواربي، عبد الحميد، المرجع السابق، ص: ٤٣.

(٢) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص:٣٦٤.

(٣) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٦.

(٤) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، المرجع السابق، ص: ١٢٥.

(٥) طنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٦٤.

(٦) الشواربي، عبد الحميد، المرجع السابق، ص: ٤٣.

(٧) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تنفيذ الالتزامات التعاقدية، وعدم دفع التأمين واستعمال الغِشّ والتلاعب في تعامله مع الإدارة وحالة إفلاس أو إعسار المتعهّد، وعدم قيام المتعهّد بتوريد اللوازم المتّفق عليها في الموعد المحدّد في العقد أو خلال المدّة الإضافية، ووفاة المتعاقد مع الإدارة.[١]

والآثار المترتبة على الفسخ:

أ- إنهاء الرابطة التعاقدية تماماً ويعود المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد.

ب- يفقد المتعاقد مع الإدارة كافة حقوقه حتى التأمينات.

ج - مطالبة الإدارة المتعاقد معها بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الإدارة والتي تحملها كنتيجة لخطأه الجسيم.[٢]

٣- الحماية القضائيّة للمتعاقد في عقد التوريد الإداري في ما يتعلق بسُلطة توقيع الجزاءات:

حدّد المشرع حماية قضائية للمتعاقد في ما يتعلق بسُلطة توقيع الجزاءات الماليّة بالنسبة إلى غرامة التأخير أو مصادرة التأمين أو الجزاءات الضاغطة؛ حيث إنّ للإدارة صلاحية في توقيع الغرامة المالية إذا تحقق سببها دون حاجة إلى إنذار أو حكم قضائي استنادًا إلى سُلطتها في التنفيذ المباشر. وتأسيسًا على ذلك تستطيع الإدارة التنازل عن هذه الغرامة صراحة في حال قدّرت أنّ هناك أسبابًا ومبرّرات؛ حيث نصّت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على:

أ- إذا كانت مدّة التأخير ستين يومًا أو أقلّ فإنّ صلاحيّة فرض الغرامة لأمين عام الدائرة المستفيدة.

ب- إذا زادت مدّة التأخير عن ستين يومًا تكون الصلاحيات في فرض الغرامة للجنة العطاءات.[٣]

---

(١) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٦٤-٣٦٥.

(٢) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٦.

(٣) المادة (٦٨) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

بمعنى أنه إذا أراد الأمين العام في الفقرة (أ) عدم توقيع غرامة التأخير إذا وجد أسبابًا ومبرّرات مقنعة فله صلاحيات عدم فرض تلك الغرامة، وفي الفقرة (ب) فإنّ للجنة العطاءات صلاحية فرض الغرامة أو إعفاء المتعاقد منها، وهي من ينظر في ذلك ويتّخذ القرار المناسب واللازم.

كما أنّ القوة القاهرة المؤقتة تعتبر من أهمّ الأسباب التي يمكن أن تؤدّي إلى إعفاء المتعاقد مع الإدارة من الغرامة التأخيريّة، ويقصد بالقوة القاهرة المؤقتة ذلك الحادث الذي يستحيل دفعه، ويؤدّي إلى استحالة التنفيذ استحالة مطلقة أو كلّ عذر قهري منع المتعاقد مع الإدارة من الوفاء بالتزامه في الموعد المحدّد في العقد؛ نتيجة لظرف استثنائي قد يكون من فعل الطبيعة، أو من خطأ إنساني، بحيث لم يتوقع المتعاقد حدوثه أو استحال عليه تنفيذه دون أن يكون له يد بذلك.[١]

وقد أشار المشرّع الأردنيّ إلى حالات إعفاء المتعاقد من الغرامة، وهي على النّحو الآتي:

أ- لا يتحمّل المتعهّد في عقد التوريد الإداري غرامة التأخير في حالة عدم توريد المنقولات في الموعد المحدّد بسبب القوة القاهرة،

ب- يجب عليه أن يقدّم إشعارًا خطيًّا لجهة الإدارة يشرح فيه ظروف التأخير التي منعته من الوفاء بالالتزام المحدّد في تنفيذ العقد وعليه أن يثبت ذلك.[٢]

أما في التشريع المصري فإنه يُعفى المتعاقد من الغرامة بعد أخذ رأي إدارة الفتوى المختصّة بمجلس الدولة المصري إذا ثبت أنّ التأخير لأسباب خارجة عن إرادته، كما للإدارة حقّ إعفاء المتعاقد من الغرامة إذا لم ينجم عن التأخير ضرر.[٣]

و نؤكّد سلامة النهج الذي سار عليه المشرّع المصري لجهة أخذ رأي مجلس الدولة عند الإعفاء من الغرامة؛ ذلك أنّ مثل هذا الإجراء يمثّل ضمانة مزدوجة للإدارة والمتعاقد؛ حيث

---

(١) القزاز، ضرار، المرجع السابق، ص:١٥٧.

(٢) المادة (٨٢/أ/ب/ج) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

(٣) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، ص: ١١٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

يمثل رأي إدارة ضمان تطبيق الإدارة الصحيح حكم القانون، وفي ذات الوقت يضمن للمتعاقد عرض أمر الإعفاء على جهة محايدة تضطلع بتفسير القانون وتطبيق أحكامه على الواقعة المعروضة عليها.[١]

وفي الأردن نصّت المادة (٩ فقرة ب، ج) من تعليمات العطاءات رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م، على أنّ المشرّع منح المتعاقد عشرة أيام من تاريخ إحالة العطاء عليه، حتى لا تصادر قيمة تأمين الدخول أو أيّ جزء منه لصالح الخزينة العامة بما لا يقلّ عن (٣%) من قيمة اللوازم، أن يقوم بإتمام المتطلبات اللازمة للتعاقد وتوقيع أمر الشراء وأن يقدّم تأمين حُسن التنفيذ.[٢]

كما أنّ من حقّ الإدارة مصادرة التأمين؛ إذ لا يجوز لها أن تتنازل عنه مقدّمًا، مثله في ذلك مثل سائر الجزاءات التعاقديّة، إلّا أنّ توقيع هذا الجزاء فعلًا يرتبط بسُلطتها التقديرية؛ فلها أنّ تعفي المتعاقد منه إذا قدّرت مثلًا أنه لم يلحق بها ضررًا. والإعفاء من هذا الجزاء قد يكون صراحة أو ضمنًا، وعلى ذلك قضى بأنه "إذا كان الثابت أنّ للمدعي الملتزم بالتوريد في ذمّة جهة الإدارة مبلغ التأمين ولم تقم الوزارة بمصادرته؛ لأنها لم تُصب بضرر جرّاء عدم تنفيذ المدّعي لالتزاماته التعاقدية فإنه يتعيّن على القضاء أن يحكم له باسترداد هذا المبلغ".[٣]

وأوجبت المادة (٢١) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المصري والمادة (٩٤) من لائحته التنفيذية ضرورة قيام الجهة الإدارية المتعاقدة بإخطار المتعاقد المقصّر بكتاب، وقضاء مجلس الدولة المصري مستقرّ على هذا المبدأ؛ حيث قرّرت المحكمة الإدارية العُليا أنّ المقاول يلتزم بتنفيذ الأعمال المتعاقد عليها على نحوٍ تكون صالحة تمامًا للتسليم المؤقّت في الميعاد المتّفق عليه والمحدّد سلفًا في العقد، فإذا أخلّ بهذا الالتزام أو أهمل في تنفيذه ولم يصلح ذلك خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ إخطاره كان للجهة الإدارية الحقّ في فسخ العقد ومصادرة التأمين والتنفيذ على حسابه.[٤]

أمّا بالنسبة إلى الحماية القضائية للمتعاقد في الشراء على حساب المورد فتنصّ المادة (٧٠) من دفتر الشروط الخاصّة بالتجربة الفرنسية على أنّ: كلّ مورد يخلّ بتنفيذ التزامه في

---

(١) القزاز، ضرار، المرجع السابق، ص: ١٦١.

(٢) المادة (٩/أ/ب) من **تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

(٣) عبد الباسط، محمد فؤاد، المرجع السابق،ص: ٤٣٣.

(٤) القزاز، ضرار، المرجع السابق، ص:١٧١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المواعيد المحدّدة في العقد ينذر في الحال بخطاب مسجّل يعلمه ضرورة تنفيذ التزامه قبل انقضاء المهلة المحدّدة بهذا الخطاب، وأنه في حال عدم التنفيذ بمعرفته ومع مراعاة موافقة السُّلطة العُليا المختصّة فسيجري الشراء على نفقته ومسؤوليته.[١]

أمّا في ما يتعلق بالحماية في جزاء الفسخ فقد قضت محكمة التمييز الأردنية "أنّ فسخ العطاء من قبل البلدية ومنع المتعهّد من تنفيذه بعد إبرام اتفاقية تنفيذ التعهّد هو فسخ للعقد ذاته، والفسخ بهذه الحالة تصرّف عقدي، وتختصّ محكمة البداية بأنّ فسخ العطاء هو قرار إداري يخضع للطعن أمام محكمة العدل العُليا، وتكون إجراءات البلدية بمصادرة التأمينات البنكية وفسخ العقد وإلغائه وتلزيم المتعهّد بآخر سابقة لأوانها؛ لأنّ اتفاقية التعهّد قد اشترطت لمصادرة التأمينات وتنفيذ التعهّد على حساب المتعهّد أن يقع منه الإخلال أو التقصير في التنفيذ بعد إنذاره خطيًّا مرتين مع مهلة مدّتها خمسة عشر يومًا بعد كلّ إنذار، وتبيّن أنّ الإنذار الثاني الموجّه من محامي البلدية قد أمهل المتعهّد يومين فقط، وعليه فإنّ الحكم بإلزام البلدية بردّ قيمة الكفالة مع ضمان الأضرار اللاحقة بالمتعهّد من جرّاء الفسخ يتفق مع القانون".[٢]

ونرى أن إنذار المتعهد مرتين مع مهلة خمسة عشر يوماً بعد كل إنذار، حماية قانونية إذا استثمرها المتعهد .

وقضت المحكمة الإدارية العُليا المصرية بضمان حقّ المتعاقد إذا كان لا يوجد مبرّر للإدارة وتعسّف في فسخ عقد التوريد ودون أسباب حقيقية مطالبة المتعاقد معها بالتعويض عمّا أصابه من ضرر "نتيجة لهذا الإجراء غير المشروع الذي يمثل خطأ عقديًّا، وسواء أكانت هذه الأضرار مادية أو أدبية بشرط أن تكون ثابتة ثبوتًا يقينيًّا ويقيم المدعى الدليل على وقوعها حتى يمكن أن يقضى له بالتعويض عن هذه الأضرار".[٣] وهذه ضمانة قانونية للمتعاقد جبر وتعويض الضرر سواء المادي أو الأدبي ، في حال تعسف الجهة الإدارية ودون أسباب حقيقية أو مبررة فسخ العقد .

يستفاد ممّا تقدم عرضه أنّ هذه السُّلطات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقد أمرٌ استقرّ عليه الفقه والقضاء، كما تملك الإدارة هذا الحقّ بإرادتها المنفردة ولو لم ينصّ العقد على ذلك؛ لأنّها تستمدّ حقّها في ممارسة هذه السُّلطات من طبيعة تنظيميّة وليس من طبيعة عقديّة،

---

(١) المرجع السابق، ص: ١٧١.

(٢) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٥٥.

(٣) الحلو، ماجد راغب، **العقود الإدارية والتحكيم**، المرجع السابق، ص:١٢٤.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كما أنّ الإدارة تستمدّ هذا الحقّ من فكرة المرفق العام موضوع العقد، ولا تملك الإدارة التنازل عن هذه السُّلطات أو جزء منها لأنها من النظام العام، والهدف الأساسي من ممارسة هذه السُّلطات على المتعاقد هي ضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، ولا تعتبر هذه السُّلطات مطلقة وإنما تخضع لقيود وضوابط يجب على الإدارة الالتزام بها .

رابعاً: سلطة إنهاء عقد التوريد الإداري بالإرادة المنفردة

تملك الإدارة الحق في إنهاء عقد التوريد الإداري بإرادتها المنفردة شريطة أن يستند هذا الإنهاء إلى مقتضيات المصلحة العامة وحاجة المرفق العام.(١)

ولا يلزم النص على حق إنهاء عقد التوريد الإداري في العقد بين الإدارة والمورد، كما يقع باطلاً أن تتنازل الإدارة عن هذا الحق.(٢)

١- الأساس القانوني لسلطة إنهاء عقد التوريد الإداري.

تجد سلطة الإدارة في إنهاء عقد التوريد الإداري بإرادتها المنفردة ودون خطأ من المورد في فكرة المصلحة العامة ومقتضيات حسن سير المرافق العامة وانتظامها، وإن كثيراً من الفقه وأحكام القضاء تشير إلى سلطة إنهاء العقد من الإدارة عن طريق الإنهاء المبتسر.(٣)

وقد ورد في حكم محكمة القضاء الإداري المصري " أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد لتسييره وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة "، ويترتب على ذلك أن للإدارة دائماً سلطة إنهاء العقد، إذا قدرت أن هذا يقتضيه الصالح العام وليس للمتعاقد إلا الحق في التعويض إن كان له وجه على خلاف الأصل في العقود المدنية التي لا يجوز أن يستقل أحد الطرفين بفسخها أو إنهاءها دون إرادة الطرف الآخر.(٤)

٢- حدود السلطة الممنوحة للإدارة في إنهاء عقد التوريد الإداري

---

(١) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٦.

(٢) الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص: ٥٩٤.

(٣) البناء، محمد عاطف، المرجع السابق، ص: ٢٣٧.

(٤) راضي، مازن ليلو، المرجع السابق، ص: ٢٨٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

إن مصير الالتزامات المالية المتبادلة في إنهاء عقد التوريد الإداري يختلف من حيث إذا كان هذا الإنهاء لدواعي المصلحة العامة أو كان نتيجة لخطأ المتعاقد، ويترتب على إنهاء عقد التوريد الإداري من جانب الإدارة انقضاء الالتزامات التعاقدية المتبادلة بين الإدارة والمورد، ويترتب على إنهاء العقد نتيجة لخطأ المورد وضع نهاية فورية للعقد والمطالبة بالتعويض لجبر الضرر الذي لحق بالإدارة نتيجة إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية.(١)

٣- الحماية القضائية للمورد في سلطة إنهاء عقد التوريد الإداري:

إن استعمال الإدارة لسلطتها في إنهاء عقد التوريد الإداري بإرادتها المنفردة خاضعاً للرقابة القضائية، إذا كانت الإدارة تعسفت في استعمال حقها في إنهاء عقد التوريد الإداري بإرادتها المنفردة.(٢)

وللمورد في هذه الحالة الحق في التعويض الكامل عما فاته من كسب وما لحق به من خسارة بسبب إنهاء العقد من قبل الإدارة بإرادتها المنفردة.(٣)

ويراقب القضاء الإداري حق الإدارة في إنهاء عقد التوريد الإداري، حيث يتحرى القاضي عن جدية الأسباب التي دفعت الإدارة إلى استخدام حقها في إنهاء العقد، فإن ثبت للقاضي بأن إنهاء العقد لا يقوم على سبب مشروع فإنه يلغي القرار ويرتب التعويضات الكاملة للمورد.(٤)

الفرع الثاني: حقوق المتعاقد مع الإدارة.

يتمتع المتعاقد مع الجهة الإدارية بحقوق اعترف بها الفقه والقضاء الإداريان بُغية تمكين المتعاقد من الاستمرار بتنفيذ التزاماته التعاقدية، وحتى يستمرّ المرفق العام من أداء خدماته، تقابل السُّلطات الخطيرة التي تملكها الجهة الإدارية عند إبرام عقد التوريد الإداري.(٥)

أولاً- المقابل المالي (الثمن)

(١) منصور، حذيفة عادل، المرجع السابق، ص: ١٥٢.
(٢) أبو راس، محمد الشافعي، المرجع السابق، ص: ١٠٣..
(٣) الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: ٥٩٤.
(٤) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٧.
(٥) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٦٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وهو الذي يستحقه المورد جراء تنفيذ التزاماته التعاقدية مع جهة الإدارة، مضافاً عليه قيمة ما يستجد على هذه الالتزامات نتيجة الأعمال الإضافية التي يقوم بها المورد.[١]

ويتم تحديد الثمن في عقد التوريد الإداري من خلال ثلاث طرق: طريقة التحديد الجزائي للثمن بصفة إجمالية، وبموجب هذه الطريقة يحدد المتعاقدين الكمية المطلوب توريدها وثمنها الإجمالي، فإذا ورّدت على دفعة واحدة استحق المورد الثمن الإجمالي المتفق عليه، أما إذا ورّدت على دفعات، وكانت إرادة الطرفين قد اتجهت بتعديل السعر الإجمالي للأصناف المورّدة، فإنه في هذه الحالة لا يؤثر على التزام الإدارة بدفع مستحقات المورد، أما الطريقة الثانية فهي طريقة تحديد الثمن لكل نوع من الأصناف المورّدة، بمعنى تحديد ثمن مستقل لكل صنف من السلع المطلوب توريدها، وتحديد ثمن الوحدة من الصنف الواحد، أما عن الطريقة الثالثة في تحديد الثمن في عقد التوريد الإداري، وهي طريقة تحديد الثمن بالإحالة إلى عنصر خارجي عن العقد، إذ يتفق على تحديد الثمن على أساس أسعار السوق السائدة في تاريخ محدد، ومثال ذلك توريد عقود الفاكهة والخضراوات إلى المستشفيات ومعسكرات القوات المسلحة.[٢]

ولعلّ أهم حق من الحقوق للمتعاقد مع الجهة الإدارية هو المقابل المالي، فالمتعاقد مع الجهة الإدارية في أغلب الأحيان متعاقد، يسعى إلى الربح ومصلحته تتمثل في الحصول عليه، ولا مصلحة له في إدارة المرفق العام على وجه معيّن.[٣]

وهذا هو هدف المتعاقد من وراء الدخول في العملية العقدية تقاضي الثمن مضافًا إليه شيء من الربح يُتفق عليه عند إبرام عقد التوريد.[٤]

وعليه، فإنّ الحقوق المقررة للمتعاقد مع الجهة الإدارية المختصّة تعدّ حقوقًا ماليّة بامتياز؛ وذلك لأنّ المتعاقد لا يبرم عقد التوريد مع الجهة الإدارية، إلّا بالنظر إلى المميزات الاقتصادية التي تمكّنه من الحصول عليها جرّاء التعاقد.[٥]

---

(١) العرسان، زياد، (٢٠١٦م) **تحديد الثمن وطبيعته القانونية في العقود الإدارية: دراسة مقارنة**، بحث منشور، مجلة جامعة البحث، المجلد ٣٨، العدد ٥٨، ص: ٩٢.

(٢) البيواتي، وفاء محمود، (٢٠١٨م) **المقابل المالي في العقود الإدارية: دراسة مقارنة**، المركز العربي، القاهرة.

(٣) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٢٦.

(٤) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٥٦-١٥٧.

(٥) العنزي، خالد، المرجع السابق، ص: ١٢٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثانياً- التعويض

مثلما تملك الإدارة حقوق في مواجهة المتعاقد معها فإن المتعاقد يتمتع بحقوق ومنها حقه في التعويض.

وقد يستحق المتعاقد تعويضاً عن الأضرار التي تلحق به نتيجة وقوع أخطاء تعاقدية من قبل الإدارة، أو بسبب عدم تنفيذها لالتزاماتها المنصوص عليها في العقد. [١]وطبقاً للقواعد العامة فإن المتعاقد يتقاضى بعض التعويضات. [٢]

كما يستحق المتعاقد تعويضاً عن الأخطاء التي تنجم عن الإدارة كفسخ العقد في غير الحالات التي ينص عليها القانون. [٣]

كما يترتب تعويض المتعاقد مع الإدارة في حالة قيام الإدارة بالإنهاء الفردي للعقد الإداري قبل الأوان ومن دون وقوع أي خطأ من جانب المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ التزاماته العقدية، لأن هذا الإنهاء من جانب الإدارة يحرم المتعاقد من المزايا المالية، ويضع المتعاقد في موقف صعب ولكي لا يتحمل المتعاقد الأعباء المالية المترتبة على ممارسة الإدارة لسلطة إنهاء العقد، فإن القضاء اعترف بقيام المسؤولية التعاقدية بدون خطأ على عاتق الإدارة مما يتيح للمتعاقد الحصول على التعويض.[٤]

وقد يستحق المتعاقد تعويضاً عن الأعمال الإضافية التي يقوم بها من تلقاء نفسه ودون طلب من الإدارة، ولكن يرى أنها ضرورية ومفيدة في تنفيذ العقد، وفي هذه الحالة تتم المطالبة بالتعويض من الإدارة على أساس قاعدة الإثراء بلا سبب.[٥]

وقد يستحق المتعاقد تعويضاً عن الأضرار التي تلحق به نتيجة لصدور قرار مشروع من قبل الإدارة، أو نتيجة لظروف أو أحداث غير متوقعة ولا دخل للطرفين فيها. [٦]

---

(١) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٩.

(٢) راضي، مازن ليلو، (٢٠١٢م) **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، ط١، ص: ٢٨٦.

(٣) الشلماني، حمد محمد، المرجع السابق، ص: ٢٦٢.

(٤) منصور، حذيفة عادل (٢٠١٥م)، إنهاء العقد الإداري .....، المنفردة دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والفرنسي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، ص: ١٢٣.

(٥) راضي، مازن ليلو، المرجع السابق، ص: ٢٨٧.

(٦) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢٠٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويرتب العقد الإداري على الإدارة التزامات من أهمها تمكين المتعاقد معها من البدء في تنفيذ العقد وحتى يتم إنجازه، فإذا لم توفِ الإدارة بهذا الالتزام فإن هذا يشكل من جانبها خطأً عقدياً يخول المتعاقد معها الحق في مطالبتها بالتعويض عن الضرر الذي نجم جرَّاء ذلك.[١]

ثالثاً- حقّ المتعاقد في إعادة التوازن المالي للعقد

اعترف الفقه والقضاء بحق المورد بفكرة التوازن المالي للعقد؛ لأنه من المبادئ الأساسية في نظرية العقد الإداري، وهي تقيم ارتباطًا وتناسبًا بين حقوق المتعاقد والتزاماته، وهي ليست بعيدة عن مجالات العقود المدنية؛ إذ يقبل المتعاقد الدخول في العلاقة التعاقدية لما تعود عليه من ثمن مرضٍ، وهو ما يقتضي استمرار نوع من التناسب بين حقوق المتعاقد والتزاماته في حال تغيير تلك الالتزامات والأعباء بالزيادة أو النقصان.[٢]

وإذا قامت الإدارة بأعمال مشروعة أو إذا حدثت ظروف أو أحداث طارئة بعد إبرام عقد التوريد الإداري وفي أثناء تنفيذه، ويكون من شأن هذه الأمور أن تؤدّي إلى زيادة الأعباء المالية للمورد على نحوٍ كبير أو تؤدّي إلى إرهاقه؛ هنا فإنه يجب على الإدارة أن تعوّضه وتساهم في جبر عدم التوازن المالي للعقد.[٣]

ولذا، فإنّ فكرة التوازن المالي للعقد هدفها كفالة سير المرافق العامة، ولما تخضع له العقود المدنية بحسب قاعدة العقد شريعة المتعاقدين في القانون المدني.[٤]

ومن حقّ المورد مع الإدارة كذلك إذا اختلّ التوازن المالي للعقد أن يطلب بالتعويض لإعادته إلى حالته الأولى، ويرجع اختلال التوازن المالي للعقد وزيادة أعباء المورد المالية.[٥]

وفي هذه الحالة، فإنه لا بدّ من إعمال نظريات ظهرت لهذه الحالة نظرية الظروف الطارئة، ونظرية فعل الأمير، وأن كان هدف هذه النظريات إعادة التوازن المالي للعقد إلا أنها تختلف بحسب الأصل فيما بينها من ناحية الفعل الذي تتحقق من المسؤولية في نطاق كلّ

---

(١) منصور، حذيفة عادل، المرجع السابق، ص: ١٢٣.

(٢) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ٢٩٠-٢٩١.

(٣) شحاده، موسى، المرجع السابق، ص: ٢١٠.

(٤) البنا، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٩٠-٢٩١.

(٥) الحلو، ماجد راغب، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص: ٥٩٦.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

نظرية، وتختلف من حيث خصائص الضرر القابل للتعويض، وتختلف من حيث مقدار التعويض وشروط انطباق كلّ نظرية.[١]

١- نظرية

الظروف الطارئة

يقصد بنظرية الظروف الطارئة أنه إذا استجدّت في أثناء تنفيذ العقد أمور خارجة عن إرادة المتعاقد مع الإدارة، ولم تكن متوقعة عند التعاقد، فترتّب على ذلك أنّ تنفيذ العقد أصبح مرهقًا للمتعاقد مع الإدارة، فإنّ الإدارة تلتزم إمّا بتعويضه جزئيًّا وبصفة مؤقتة، وإمّا بتعديل شروط العقد للتلطيف من أثر هذه الظروف بما يسمح للمتعاقد بالاستمرار في تنفيذ العقد دون إرهاق. [٢]

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الطارئة على عقد التوريد الإداري في قضية إنارة مدينة "بوردو " حيث أن الشركة الملتزمة بتوريد الغاز لمدينة بوردو، أثناء تنفيذها لعقد التوريد الإداري وجدت أن الأسعار التي تتقاضها أبعد كثيراً من أن تغطي النفقات، وذلك بعد الارتفاع في أسعار الفحم المستخرج منه الغاز ارتفاعاً كبيراً عقب نشوء الحرب العالمة الأولى، بحيث ارتفع سعر الفحم إلى أكثر من ثلاثة أضعافه حيث كان ثمن طن الفحم عند إبرام العقد في عام ١٩٠٤ "٢٣ فرنكاً "، وارتفع في عام ١٩١٦م إلى أكثر من "٧٣ فرنكاً"، مما أصبح معه تنفيذ الشركة لالتزاماتها مرهقاً [٣] .

وقد عُرض النزاع على مجلس الدولة الذي أقر بدوره نظرية الظروف الطارئة كسبب لإعادة التوازن المالي للعقد حيث ورد في الحكم ".... فإن الارتفاع الطارئ خلال الحرب العالمية الحالية في أسعار الفحم، وهو المادة الأولية في صناعة الغاز بلغ نسبة لا توصف فقط بأنها ذات طبيعة استثنائية بالمعنى المعتاد لهذا اللفظ ولكنه أدى كذلك إلى ارتفاع في تكلفة صناعة الغاز لدرجة أخلت بكل الحسابات ..."

---

(١) العنزي، خالد، المرجع السابق، ص: ١٢٩.

(٢) الحلو، ماجد راغب، **االقانون الإداري**، المرجع السابق، ص: ٥٩٩.

(٣) راضي، مازن ليلو، (٢٠٠٨م) **موجز القانون الإداري** ، منشورات الأكاديمية العربية ، ص: ٨٧ .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

وخلص المجلس من ذلك إلى قوله "بالتزام الشركة بضمان المرفق محل الالتزام، ومن ناحية أخرى بأن عليها أن تتحمل فقط خلال هذه الفترة الوقتية جزء من النتائج الباهظة .."[١]

أمّا في الأردن فقد أخذ المشرّع الأردنيّ بنظرية الظروف الطارئة في القانون المدنيّ؛ فقد نصّت المادة (٢٠٥) من القانون المدني الأردنيّ على:

"إذا طرأت حوادث استثنائية عامة لم يكن في الوسع توقعها، وترتّب على حدوثها أنّ تنفيذ الالتزام التعاقدي وإن لم يصبح مستحيلا، صار مرهقًا للمتعاقد بحيث يهدّده بخسارة فادحة جاز للمحكمة تبعًا للظروف وبعد الموازنة بين مصلحة الطرفين أن تردّ الالتزام المرهق إلى حدّ المعقول إن اقتضت العدالة ذلك، ويقع باطلا كل اتفاق على خلاف ذلك".[٢]

ونظرية الظروف الطارئة تهدف إلى استمرار عمل المرفق العام في كلّ الظروف؛ لذلك أعطى المتعاقد مع الإدارة التعويض عن الخسارة التي أصابته بسبب الظروف الطارئة، فضلًا عن أن تطبيقها قد يؤدّي إلى إعفاء المتعاقد مع الإدارة من الغرامات التأخيرية إذا ترتّبت عليه في ظلّ ظروف غير متوقعة أو إعطائه مُددًا إضافية.[٣]

ويعتبر من الظروف الطارئة وقوع الحرب، وحدوث أزمة اقتصادية خطيرة، وتخفيض العملة أو انخفاض قيمتها، وحدوث زلزال عنيف، أو فيضان مفاجئ، أو وباء أو إضراب مفاجئ. أو تحديد تسعيرة رسمية. وكثيرًا ما تحدث تطبيقات لهذه النظرية في العقود طويلة الأمد أو متراخية التنفيذ، كعقد التوريد الإداري .[٤]

ومن تطبيقات قضاء محكمة التمييز الأردنية ما نصّ على ذلك " .... ولا تسري نظرية الظروف الطارئة المشار إليها في المادة (٢٠٥) من القانون المدني إلّا عندما يكون الحادث الاستثنائي العام قد طرأ خلال مدّة من الزمن تفصل بين إبرام العقد وتنفيذ الالتزام طالما أنّ انخفاض قيمة الدينار الأردني قد طرأت في أثناء المباشرة في التنفيذ، إضافة إلى أنّ البضاعة المستوردة كانت قد وصلت إلى ميناء العقبة عند انخفاض الدينار الأردني، فقد كان على المميّز

---

(١) حكم لمجلس الدولة الفرنسي نقلاً عن كتاب الوجيز في القانون الإداري، لمؤلفه مازن ليلو راضع، مرجع سابق، ص: ١٨٧ .

(٢) القبيلات، حمدي،المرجع السابق، ص: ١٦٢.

(٣) الجبوري، ماهر صالح، المرجع السابق، ص٣٦٥-٣٦٦..

(٤) الجبوري، محمود خلف، **العقود الإدارية**، المرجع السابق، ص: ١٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

مراجعة القضاء لتخفيض حدة الخسارة بسبب انخفاض قيمة الدينار وليس الامتناع عن تنفيذ التزامه التعاقدي وإقامة الدعوى للمطالبة بقيمة الكفالة".[١]

أ- **شروط**

تطبيق نظرية الظروف الطارئة:

١- أن يخل

الظرف الطارئ بالتوازن المالي للعقد إخلالًا من شأنه أن يجعل تنفيذه مرهقًا بالنسبة إلى المتعاقد مع الإدارة. فمجرد الانتقاص من مقدار الربح لا يكفي، وإنما يجب أن يتعلق الأمر بخسارة غير يسيرة تهدد بالتوقف عن تنفيذ العقد. أما إذا أدى الظرف الطارئ إلى استحالة تنفيذ العقد فإن المتعاقد في هذه الحالة يعفى من التزاماته لوجود القوة القاهرة.[٢]

٢- أن يكون

الظرف لا دخل لإرادة المتعاقد فيه. فلا تعويض إذا كان الظرف من صنع المتعاقد، بعمده أو بإهماله؛ لأنه في هذه الحالة يتحمل وحده نتيجة عمله أو تقصيره. وإذا كان المتعاقد تسبّب في وقوع الحادث الطارئ جزئيًّا أو ساهم بخطئه في زيادة أعبائه فإنّ القاضي يراعي ذلك في تقدير التعويض.[٣]

٣- أن يكون

الظرف الطارئ خارجًا عن إرادة الطرفين المتعاقدين؛ أي أن يكون أجنبيًّا ومستقلًا عن إرادة الفرقاء. وقد عبّرت عن هذا الشرط محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها إنه يشترط لتطبيق نظرية الظروف الطارئة أن يكون الحادث أو الظرف (الطارئ) خارجًا عن إرادة المتعاقدين ولا دخل لهذه الإرادة في وقوعه.[٤]

٤- أن يطرأ

بعد التعاقد أمر لم يكن متوقعًا عند إبرام العقد كحرب أو فتنة أو إضراب. وقد يتمثل هذا الأمر في إجراء عام تتّخذه إحدى سلطات الدولة -غير الإدارة المتعاقدة - وذلك

---

(١) القبيلات، حمدي،المرجع السابق، ص: ١٦٣.

(٢) الحلو، ماجد راغب،**القانون الإداري**، المرجع السابق، ص: ٦٠٠.

(٣) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ٣٠٤.

(٤) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢١٥.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

كالتشريعات التي من شأنها أن تقلب الوضع الاقتصادي للعقد، كزيادة الرسوم الجمركية والتسعير الجبري وخفض قيمة العملة.[١]

ب- الآثار المترتبة على نظرية الظروف الطارئة:

١- مساهمة الإدارة والمتعاقد تحمّل أعباء الظروف الطارئة إلى الحدّ المعقول خلافًا لنظرية فعل الأمير التي تحمل الإدارة كامل التعويض.[٢]

٢- يكون التعويض مؤقتًا بمعنى للفترة الزمنية التي وقع فيها الظرف الطارئ.[٣]

٣- إذا ثبت استحالة إعادة التوازن المالي لعقد أو لم يتفق الطرفان على تعديل شروط العقد فمن حقّ المتعاقد طلب الفسخ إمّا بحكم قضائي أو بقرار إداري.[٤]

٢- نظرية فعل الأمير

من طبيعة العقد الإداري أن يحقق بقدر الإمكان توازنًا بين الأعباء التي يتحمّلها المتعاقد مع الإدارة والمزايا التي ينتفع بها. وقد تزيد الأعباء على عاتق المتعاقد بفعل إجراءات إدارية أو تشريعية لا تتّجه إلى العقد مباشرة، ولكنها تؤثر فيه. وهذه هي نظرية المخاطر الإدارية، وتسمى في القانون الإداري فعل "الأمير".[٥]

---

(١) الحلو، ماجد راغب، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص: ٦٠٠.

(٢) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٣٥.

(٣) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢١٦.

(٤) إعاد، القيسي، المرجع السابق، ص: ٣٤١.

(٥) الجرف، طعيمة، المرجع السابق، ص: ٤١١.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تعتبر نظرية فعل الأمير من أقدم النظريات العامّة التي ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي في مراحل العقود الإدارية لتعويض المتعاقد مع الإدارة عن الأضرار التي تلحق به.[١].

ويقصد بفعل الأمير هي تلك الأعمال المشروعة الصّادرة عن السُّلطة الإدارية التي أبرمت العقد. وتنصب هذه الأفعال إمّا على ذات العقد أو على ظروف تنفيذه وتؤدّي إلى زيادة الأعباء الماليّة للمتعاقد، ممّا يرتّب له الحقّ في التعويض. [٢]

وقد أكّدت محكمة التمييز الأردنية هذا المعنى؛ حيث قالت: "إنّ السُّلطة العامة بوصفها سُلطة آمرة إذا سبق تعاقدها مع أحد الأفراد بعقد إداري للتوريد، ثم أصدرت عملًا مشروعًا يمسّ عناصر العقد الذي ارتبط به ويقلب اقتصادياته ويحمل المتعاقد الأخير أعباء وتكاليف جديدة تزيد في الأعباء التي التزم بها في مواجهتها فتكون السُّلطة مسؤولة بالتعويض عليه عمّا لحقه من ضرر جرّاء عملها ...." [٣]

وتتخذ نظرية فعل الأمير صورتين؛ صورة الإجراء الخاصّ الموجّه إلى المتعاقد مع الإدارة، فيؤدّي إلى زيادة أعبائه، كما لو عدّلت من الرسوم المقتضى تحصيلها من الأفراد، أو صورة قرار عام يصدر من جهة الإدارة التي أبرمت العقد، كما لو فرضت زيادة الضرائب أو الرّسوم الجمركيّة، أو فرضت جهة الإدارة المحلية التي أبرمت العقد رسومًا على الفحم باعتباره مادة أولية فتمسّ هذه الرسوم ملتزم توريد الإضاءة بغاز الاستصباح، أو ترفع الإدارة الرسوم على الشعير إثر التعاقد مع متعهّد بتوريد هذا الصنف. [٤]

أ- شروط تطبيق نظريّة فعل الأمير:

(١) شحادة، موسى، المرجع السابق، ص: ٢١١.

(٢) إعاد، القيسي، المرجع السابق، ص: ٣٣٩.

(٣) القبيلات، حمدي، المرجع السابق، ص: ١٦٤..

(٤) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٣٠.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١- أن يتصل الإجراء بعقد إداري، فإذا لم تكن ثمة رابطة تعاقدية بين المضرور من الإجراء والدولة، أو كان العقد من عقود القانون الخاصّ، فلا محلّ لإعمال هذه النظرية.(١)

٢- أن يترتّب على الإجراء الضارّ ضررًا فعليًّا للمتعاقد مع الإدارة: وينبغي لتطبيق هذه النظرية أن يترتّب على الإجراء الضارّ الذي أصدرته الإدارة المتعاقدة ضررًا فعليًّا للمتعاقد معها، وأن يكون مؤكّدًا ومباشرًا دون أن يشترط في هذا الضرر درجة معيّنة من الجسامة، فقد يكون هذا الضرر جسيمًا أو يسيرًا، أو مجرّد نقص في الأرباح التي قام على أساسها العقد وأدّت إلى إخلال توازنه المالي.(٢)

٣- أن يكون الإجراء غير متوقع وقت إبرام العقد، فإذا كان المتعاقد قد توقع حدوث مثل ذلك الفعل في أثناء التعاقد لم يعد له الحقّ في طلب التوازن المالي؛ لأنه أقدم على التعاقد وهو مقدّر لهذا الظرف، وكلّ ما يمكن الحصول عليه في مثل هذه الحالة هو الطعن بالعقد ذاته من حيث تفسيره أمام القضاء.(٣)

٤- أن تتخذ السُّلطة الإدارية التي أبرمت العقد إجراء من شأنه زيادة الأعباء المالية للمتعاقد معها، أما إذا صدر هذا الإجراء من سُلطة أخرى من سلطات الدولة كالسُّلطة التشريعية مثلًا فإنّ القضاء الإداري لا يطبّق النظرية، إلّا في حالات استثنائية نشأ فيها عن هذا الإجراء ضرر خاصّ للمتعاقد، "ويفضّل القضاء الآن في هذه الحالة تطبيق نظرية الظروف الطارئة إذا توفّرت شروطها الأخرى".(٤)

أ- الآثار المترتّبة على نظرية فعل الأمير:

(١) البنا، محمود عاطف، المرجع السابق، ص: ٢٩٧.

(٢) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٧٤.

(٣) الجبوري، محمود خلف، **العقود الإدارية**، المرجع السابق، ص: ١٩٤.

(٤) الحلو، ماجد راغب، **القانون الإداري**، المرجع السابق، ص: ٥٩٨.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١- تعويض المتعاقد مع الإدارة تعويضًا كاملًا عن الأضرار التي أصابته من جرّاء فعل الأمير، الذي يشكّل ما لحق المتعاقد مع الإدارة من خسارة وما فاته من كسب.[١]

٣- الحقّ في فسخ العقد إذا كانت هناك صعوبة في الاستمرار في تنفيذه.[٢]

٤- حقّ المتعاقد في المطالبة بعدم إيقاع عقوبة غرامة التأخير.[٣]

ويستنتج من خلال هاتين النظريتين المساهمة في إعادة التوازن المالي للمتعاقد والتقليل من زيادة الأعباء المالية التي تؤدّي لإرهاقه، ومن ثَمّ المساهمة في جبر الضرر ومن جهة أخرى حماية المصلحة العامة ودوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

٣- نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة

لا تنطبق هذه النظرية على عقد التوريد الإداري .

المطلب الثاني: انتهاء عقد التوريد الإداري

ينتهي عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية في حالة قيام كلّ من الطرفين بتنفيذ ما يقرّره العقد من التزامات، فينتهي بتوريد الأصناف المتعاقد عليها واستلام الثمن، وقد ينتهي نهاية مبتسرة قبل موعده وإتمام ما أُتفق عليه من توريد الأصناف. وسنبيّن في هذا المطلب من خلال فرعي النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري والنهاية المبتسرة.

الفرع الأول: النهاية الطبيعيّة لعقد التوريد الإداري

(١) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص: ٣٧٤.

(٢) إعاد، القيسي، المرجع السابق، ص٣٤٠.

(٣) الجبوري، محمود خلف، **العقود الإدارية**، المرجع السابق، ص: ١٩٧.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ينتهي عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية اعتيادية في حالة قيام كلّ طرف بتنفيذ التزاماته، وإتمام موضوع العقد، فإذا قام المتعهّد بتوريد المواد واللوازم بحسب الشروط والمواصفات المحدّدة في العقد، وقامت الإدارة بدفع الثمن المقابل فإنّ عقد التوريد الإداري ينتهي نهاية طبيعية.[١]

والحالة الثانية لنهاية عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية هي انتهاء المدة المحددة المتعاقد عليها؛[٢] إذ إنه من العقود المستمرة الزمنية، فإذا انقضت المدة المحددة لتوريد الأصناف والبضائع المتفق عليها ففي هذه الحالة تكون نهاية عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية.

حيث نصت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها على أنه "إذا كانت اللوازم المطلوبة من نوع المشاريع الكبرى التي تتطلّب تركيبًا وتشغيلاً فيجب أن تتضمّن دعوة العطاء "الشروط الخاصة"؛ ذلك أن يقوم كلّ مناقص بذكر ذلك في عرضه وعلى النحو الآتي:

١- تحديد مدة التوريد الإداري".[٣]

وعليه ينتهي عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية بانتهاء المدّة المقرّرة والمحدّدة في العقد.

ويترتّب على النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري تسليم المتعاقد الإدارة اللوازم والمواد حسب الشروط والمواصفات المتفق عليها في الموعد المحدّد، كما يترتّب على الإدارة دفع الثمن للمتعاقد.

الفرع الثاني: النهاية المبتسرة لعقد التوريد الإداري

قد ينتهي عقد التوريد الإداري قبل تنفيذ الالتزامات المتفق عليها في العقد من تسليم الأصناف واللوازم والمواد وقبل حلول المدّة المحدّدة للتوريد الإداري، وتتمثل هذه النهاية في الحالات الآتية:

---

(١) الجبوري، ماهر صالح، المرجع السابق، ص: ٣٦٩.

(٢) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٣٨.

(٣) المادة (٨١) **من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات**.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١- الانتهاء الاتفاقي بين الطرفين

فيتفق الطرفان؛ الإدارة والمورد على إنهاء العقد قبل تمامه؛ أي قبل تسليم اللوازم أو قبل انتهاء المدّة المحدّدة للتوريد الإداري.(١)

ويترتّب على الإنهاء الاتفاقي بين الطرفين عدم تحميل المتعاقد أيًّا من الالتزامات الماليّة من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ الإدارة لا تقوم بتعويض المتعاقد وتسوية ما يترتّب على هذا العقد من حقوق للطرفين .

٢- الفسخ القضائي

يتمّ الفسخ القضائي عن طريق القضاء، ومفاد ذلك أن يرتكب أحد أطراف العقد من الأخطاء ما يجعل الطرف الآخر لا يستطيع الاستمرار في تنفيذ العقد، وهنا يلجأ للقضاء طالبًا الحكم بفسخ العقد.(٢)

ويترتّب على الفسخ القضائي أنّ الإدارة إذا أخلّت بالتزاماتها العقدية جاز للمتعاقد أن يطلب الفسخ من القضاء، ففي هذه الحالة يستحقّ المتعاقد التعويض عمّا يصيبه من أضرار نتيجة خطأ الإدارة، أمّا في حالة خطأ المتعاقد مع جهة الإدارة فللإدارة أن تلجأ إلى القضاء للحكم بإنهاء العقد وتعويض الإدارة. (٣)

٣- فسخ العقد بالقوة القاهرة

تعتبر القوة القاهرة من الأسباب القانونية لانقضاء الالتزامات. والقوة القاهرة هي الحادث الخارجي الذي يستحيل دفعه ويؤدي إلى استحالة التنفيذ استحالة مطلقة.(٤)

---

(١) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٣٨.

(٢) أبو راس، محمد الشافعي (د.ت) **العقود الإدارية**، القاهرة، ص: ١٢٥.

(٣) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص ٢٤٠ . ٨

(٤) المرجع السابق، ص: ٢٣٩.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ويترتّب على فسخ العقد بالقوة القاهرة أنه من الأسباب القانونية لانقضاء الالتزامات واستحالة تنفيذها، وفي ما يتعلق بالإدارة تستطيع إنهاء العقد بقرار منها استنادًا إلى القوة القاهرة، أمّا بالنسبة إلى المتعاقد مع الإدارة فليس له أن يقدّر القوة القاهرة، ولهذا يشترط أن يحصل من القضاء على حكم بإنهاء العقد.[١]

٤- الفسخ الإداري

يُعدّ هذا الفسخ الإداري من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في علاقتها التعاقدية، التي تتميّز بها عن العقود الإدارية الخاصّة، وبموجب نظرية العقد الإداري فللإدارة حقّ الفسخ بإرادتها المنفردة سواء نصّ عليه العقد أو لم ينصّ، وسواء أخلّ المتعاقد بالالتزامات أم نفّذها بحُسن نيّة، فاعتبارات المصلحة العامّة وضرورة تسيير المرفق العام بانتظام تُملي على الإدارة وضع حدّ لإنهاء علاقتها التعاقدية.[٢]

ويترتّب على الفسخ الإداري إنهاء العقد من جانب الإدارة، وإذا كان ذلك بسبب خطأ المتعاقد فإنه يتحمل الأخير جميع الالتزامات المالية، أمّا إنهاء العقد بغير خطأ من جانب المتعاقد فيقابله حقّ المتعاقد في التعويض عمّا لحقه من أضرار بسبب هذا الإنهاء طبقًا للمبادئ العامة في التعويض.[٣]

---

(١) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص: ٢٣٩.

(٢) الجبوري، ماهر صالح، المرجع السابق، ص: ٣٧٢.

(٣) حلمي، محمود، مرجع سابق، ص: ٢٤٣.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الخاتمة

وأخيرًا، فإن عقد التوريد الإداري يعد من العقود الإدارية بطبيعتها ووفق خصائصها الذاتية دون الاستناد إلى إرادة المشرع وتحديد القانون ، ويمتاز بجملة من الخصائص الذاتية التي تميزه عن غيره من العقود الإدارية الأخرى حيث أن محل عقد التوريد الإداري دائماً هو منقولات للشخص المعنوي ، كما أن الجهة الإدارية مقيدة في اختيار المتعاقد وتخضع لقيود .

ولقد استقر الفقه والقضاء على أن الإدارة تمتاز بسلطات متأصلة في عقد التوريد الإداري، ولا يجوز مخالفتها أو التنازل عنها لأنها من النظام العام وتخضع هذه السلطات للرقابة القضائية، ولا يجوز للإدارة التعسف في استعمالها ويقابل هذه السلطات الممنوحة للإدارة حقوق للمورد اعترف بها الفقه والقضاء، ومنها المقابل المالي والتعويض وإعادة التوازن المالي للعقد، حيث ابتدع الفقه الفرنسي نظرية الظروف الطارئة ونظرية فعل الأمير وتقوم على فكرة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

النتائج:

١- عقد التوريد الإداري لا يكون عقداً إدارياً إلا إذا توافرت فيه معايير وشروط العقد الإداري.

٢- أن محل عقد التوريد الإداري هو دائماً توريد منقولات ولا يرد على عقار أو عقار بالتخصيص.

٣- يختص القضاء العادي في الأردن بالنظر والفصل في المنازعات العقدية الناشئة عن عقد التوريد الإداري، خلافاً للتشريع الفرنسي والمصري حيث يخضع للقضاء والمحاكم الإدارية. .

٤- لقد استقر الفقه والقضاء على أن صلاحيات وامتيازات الإدارة في عقد التوريد الإداري متأصلة

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

في طبيعة العقد الإداري ذاته وأصبحت من المبادئ الراسخة في القانون الإداري ولا تحتاج ممارستها إلى النص عليها في العقد حيث أن هذه الصلاحيات تعتبر من النظام العام ولا يجوز للإدارة التنازل عنها.

٥- يقابل

صلاحيات وامتيازات الإدارة جملة من الحقوق للمورد اعترف بها المشرع كحقه في الحصول على المقابل المالي (الثمن) والحق في التعويض .

٦- إن حق

الإدارة في توقيع الجزاءات على المورد معها حق مقرر وثابت دون النص عليه في العقد ، وتملك الإدارة فرضها بإرادتها المنفردة ودون اللجوء إلى القضاء ، وأن الأساس القانوني لهذه السلطة يكمن في فكرة أهمية سير المرافق العامة بانتظام.

٧- لا يجوز

للجهة الإدارية بموجب صلاحياتها وامتيازاتها بإرادتها المنفردة تعديل الشروط المالية لعقد التوريد الإداري أو المساس بها، حيث يقتصر التعديل على الشروط المتعلقة بسير المرفق العام ودوامه وانتظامه.

٨- تتمتع

الإدارة بحقها الكامل وسلطتها في إنهاء عقد التوريد الإداري بإرادتها المنفردة دون تدخل من جانب المورد في مختلف الأنظمة والقوانين.

٩- يعد عنصر

الثمن من أهم حقوق المورد على الإطلاق، ويمثل في ذات الوقت التزاماً على الإدارة يتعين عليها تنفيذه فور استحقاقه.

١٠- لقد ابتدع

مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الطارئة، ونظرية فعل الأمير للحفاظ على التوازن المالي لعقد التوريد الإداري، وتحقيق المصلحة العامة ومساعدة المتعاقدين من تنفيذ التزاماتهم على أكمل وجه.

التوصيات:

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

١- نتمنى على

المشرع الأردني توحيد القواعد القانونية الخاصة بعقد التوريد الإداري في نظام قانوني خاص وموحد في الأردن أسوةً بالمشرع المصري والفرنسي .

٢- نتمنى على

المشرع الأردني ضرورة تشكيل لجنة عطاءات إدارية مركزية واحدة بدلاً من تعدد لجان العطاءات المختلفة .

٣- من

الضروري على المُشرع النص على مواعيد وإجراءات الوفاء بالمقابل المالي للمتعاقد بصورة واضحة وصريحة كما فعل المشرع الفرنسي والمصري. في حال تم تنفيذ جميع الالتزامات التعاقدية، حيث خلت أنظمة اللوازم و نظام الأشغال الأردنية من ذلك .

٤- يا حبذا لو

أن المشرع الأردني حذا حذو المشرع الفرنسي والمصري من خلال توسيع اختصاصات المحكمة الإدارية بأن تشمل النظر في المنازعات العقدية الناشئة المتعلقة بعقد التوريد الإداري ضماناً لسلامة عمل الإدارة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- الكتب والمؤلّفات

(١) البدوي، إسماعيل. رسلان، أحمد، (١٩٩٤م) **مبادئ القانون الإداري**، (د. ت) مصر.

(٢) الببواتي، وفاء محمود ، (٢٠١٨م) **المقابل المالي في العود الإدارية : دراسة مقارنة** ، المركز العربي ، القاهرة .

(٣) البنا، محمود عاطف. (٢٠٠٧م) **العقود الإداريــة، ط١**، دار الفكر العربي، القاهرة.

(٤) التحيوي، محمود السيد عمر. (٢٠٠٣م) **التجاء الجهات الإدارية للتحكيم الاختياري في العقود الإدارية**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

(٥) الجبوري، ماهر صالح. (٢٠١٧م) **القانون الإداري**، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط١.

(٦) الجبوري، محمود خلف. (١٩٩٩م) **النظام القانوني للمناقصات العامة، دراسة مقارنة، ط١**، دار الثقافة، عمّان.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

(٧) الجبوري، محمود خلف. (١٩٩٨م) **العقود الإدارية**، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.

(٨) الجُرف، طعيمه. (١٩٦٤م) **القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة**، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة.

(٩) جعفر، محمد أنس. (٢٠٠٠م) **العقود الإدارية، دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات مدارسة للقانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨م الخاص بالمزايدات والمناقصات في مصر ولائحته التنفيذية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

(١٠) حسين، محمد بكر. (٢٠٠٦م) **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

(١١) حلمي، عمر. (١٩٩٣م) **معيار تمييز العقد الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

(١٢) حلمي، محمود، (١٩٧٧م) **موجز مبادئ القانون الإداري**، دار الاتحاد العربي للطباعة.

(١٣) الحلو، ماجد راغب. (١٩٩٦م) **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

(١٤) الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٤م) **العقود الإدارية والتحكيم**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية.

(١٥) راضي ، مازن ليلو، (٢٠١٢م) **القانون الإداري** ، دار المطبوعات الجامعية ، ط١.

(١٦) راضي ، مازن ليلو،(٢٠٠٨م) **موجز القانون الإداري** ، منشورات الأكاديمية العربية.

(١٧) شحادة، موسى. (١٩٩٦م) **القانون الإداري**، منشورات جامعة القدس المفتوحة، عمّان.

(١٨) الشلماني، حمد محمد. (٢٠٠٧م) **امتيازات السُّلطة العامة في العقد الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندريّة.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

(١٩) الشواربي، عبد الحميد، (٢٠٠٣) **العقود الإدارية في ضوء الفقه**، القضاء، التشاريع، منشأة المعارف، جلال حربي وشركاه، الإسكندرية أبو راس، محمد الشافعي،(د.ت)، **العقود الإدارية**، القاهرة.

(٢٠) صبرة، محمود محمد. (٢٠٠٤م)، **ترجمة العقود الإدارية**، دار الكتب القانونية، مصر.

(٢١) صبرة، محمود محمد، (٢٠٠٢م) **ترجمة العقود الإدارية (وثائق المناقصات – عقود التوريد – عقود الإنشاءات والأشغال العامة – عقود الامتياز – عقود المقاولة من الباطن)**، دار الكتب القانونية، مصر

(٢٢) الطماوي، سليمان. (١٩٨١م) **الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة**، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.

(٢٣) عبد الباسط، محمد فؤاد. (د.ت) **أعمال السُّلطة الإدارية (القرار الإداري – العقد الإداري)** دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.

(٢٤) عثمان، عبد الحكيم أحمد، (٢٠٠٧) **عقد التوريد وتكييفه في الميزان الفقهي المقارن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.**

(٢٥) العمروسي ، أنور (د.ت). (١٩٩٧م) **الوجيز في الصيغ القانونية الحديثة في العقود معلّقًا عليها بالفقه وأحكام النقض**، النسر الذهبي للطباعة، مصر.

(٢٦) الفحام، علي، (١٩٧٦م) **سُلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري "دراسة مقارنة"**، دار الفكر العربي.

(٢٧) القبيلات، حمدي. (٢٠١٠م) **القانون الإداري، ج٢ (القرارات الإدارية - العقود الإدارية- الأموال العامة- الوظيفة العامة)**، دار وائل للنشر، ط١، عمّان.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

(٢٨) القيسي، إعاد. (١٩٩٨م) **الوجيز في القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري- التنظيم الإداري- النشاط الإداري- عمال وأعمال السُّلطة الإدارية - أموال السُّلطة الإدارية).** دار وائل للنشر، ط١، عمّان.

(٢٩) كرم، غازي. (٢٠١٠م) **القانون الإداري**، الآفاق المشرقة، ناشرون، ط١، عمّان.

(٣٠) كنعان، نواف. (٢٠١٠م) **القانون الإداري، الكتاب الثاني**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان.

(٣١) النجيفي، مصطفى. (٢٠١١م) **العقود الإدارية والتحكيم**، ط١، الآفاق المشرقة، ناشرون، الشارقة.

(٣٢) هاشم، عامر نعمة. (٢٠١٦م) **الأصول القانونية لإبرام العقود الإدارية، دراسة مقارنة**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

ثانياً- الرسائل والأبحاث

(١) أبو جزر، محمد يوسف،(٢٠٠١م)**الجزاءات والضمانات في عقد التوريد في الفقه الإسلامي**، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة.

(٢) حمزة، عبدلى، (٢٠١٥م) **أثار العقد الإداري**، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.

(٣) خشمان، مخلد توفيق، الحسين، محمد يوسف،(م٢٠١٦)**العقود الإدارية وجزاءاتها في فقه القضاء**

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الإداري الأردني والقضاء المقارن، بحث منشور، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤٣.

(٤) دراغمة، نمر صالح ، (٢٠٠٤م).**عقد التوريد في الفقه الإسلامي "دراسة مقارنة"**، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

(٥) دراجي ،عبد القادر، **سلطة الإدارة في توقيع الجزاء**، بحث منشور، مجلة المفكر ،العدد العاشر ، جامعة الحسين.

(٦) الدليمي ، فارس خلف ،(٢٠١٦م). **الجزاءات المالية في العقد الإداري "دراسة مقارنة بين التشريعي الفرنسي والأردني** ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان .

(٧) شويدح، أحمد ذياب، أبو هربيد، (٢٠٠٧م) **عقد التوريد والمقاولة في ضوء التحديات الاقتصادية المعاصرة "رؤية شرعية"** بحث منشور مقدم إلى مؤتمر الإسلام والتحديات المعاصرة.

(٨) العرسان ، زياد ، (٢٠١٦م) ، **تحديد الثمن وطبيعته القانونية في العقود الإدارية "دراسة مقارنة "**، بحث منشور ، مجلة جامعة بغداد ، المجلد ٣٨.

(٩) العنزي، خالد، (٢٠١٢م) عقد التوريد الإداري **"دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي"**، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان.

(١٠) القزاز، ضرار، (٢٠١٧م) سُلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية والضاغطة في العقود الإدارية دراسة مقارنة، فرنسا – مصر – سورية، بحث منشور مجلة البعث – المجلد ٣٩ – العدد ٥١.

(١١) منصور ، حذيفة عادل ، (٢٠١٥م) ، **إنهاء العقد الإداري .....، المنفردة دراسة مقارنة بين التشريع الأردني والفرنسي** ، رسالة ماجستير ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان .

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

(١٢) الهواملة، محمود علي،(٢٠١٥)**صكوك عقد التوريد "دراسة مقارنة بين الفقه الإسلامي والتشريعات الأردنية الناظمة للصكوك"**، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمّان.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثاً- القوانين والتشريعات

(١) الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته.

(٢) قانون محكمة العدل العليا ١٩٩٢ الملغى.

(٣) قانون القضاء الأردني رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤.

(٤)نظام اللوازم الأردني رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ وتعديلاته والتعليمات الصادرة بموجبه.

(٥)تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (١) لسنة ٢٠٠٨م.

(٦) نظام الأشغال الحكومية رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦م.

(٧) نظام تعليمات العطاءات الحكومية (تعليمات مناقصات الأشغال الحكومية) لسنة ١٩٨٧م.

المنارة للاستشارات
www.manaraa.com