حدود سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري

(دراسة مقارنة)

د. محمد فاروق محمود محمد

أستاذ مشارك بقسم الأنظمة في كلية الشريعة – جامعة القصيم

m.farouk@qu.edu.sa

ملخص البحث:

فلطالما جعلت العقود الإدارية من المنفعة العامة هدفًا، والمرفق العام – بما يقوم به من إشباع حاجات الجمهور– محلًا لهذا النفع، وهو ما يتجافى ومبدأ العقد شريعة المتعاقدين في أحكام القانون الخاص؛ وآية ذلك اشتمال العقد الإداري على شروط استثنائية غير مألوفة في تعاملات الأفراد فيما بينهم في النّظام المدني القائم على فكرة المراكز المتساوية. الأمر الذي سوغ تحجيم هذا المبدأ في العقود الإدارية، فأصبح للإدارة سلطة تعديل العقد بالزيادة والنقصان بموجب أحكام القانون دونما حاجة لموافقة المتعاقد معها، وأضحى جليًا غناها عن إدراج حقها بالتعديل في طيات العقد وكراسة الشروط، وبات تنازلها عن ممارسة هذه السلطة يقوض مفهوم إدارية العقد، وإن تفاوت مدى حقها في حدود هذه المكنة من عقدٍ إداري لآخر. ويهدفُ البحث إلى تحليل النُّصوص الحاكمة لحقِ الإدارة في التّعديل، وتفسير الأساس القانوني، وتفصيل الضوابط إبان التعديل، وتحديد النطاق المسموح.

وقد اتبعت في البحث المنهج التحليلي المقارن، وتناولت الموضوع في مبحث تمهيدي وثلاثة مباحث، الأول في الأساسِ القانوني للتّعديل، والثاني في ضوابطهِ، والثالث في نطاقهِ. وانتهيت لعدم جواز تنازل الإدارة بحال عن حقها في التعديل الانفرادي، والتّوصية بإدراجِ بند تمهيدي في صدر العقد المبرم باعتبار القانون المنظم للتعاقدات الحكومية ولوائحه التنفيذية جزء لا يتجزأ من العقد الإداري، ناهيك عن تضمينه بكراسة الشروط.

الكلمات المفتاحية: العقد الإداري– التعديل الانفرادي– السلطة العامة.

Limits of the Administration's Authority to Unilaterally Modify the Administrative Contract

Dr. Mohamed Farouk Mahmoud

Qassim University- Associate Professor

m.farouk@qu.edu.sa

Abstract

The nature of administrative contracts centers on serving the public interest, particularly through public utilities, which justifies unique provisions differing from private contracts governed by "pacta sunt servanda." Due to exceptional conditions in administrative contracts, the administration has the authority to unilaterally modify them—whether by increasing or decreasing obligations—without the contractor's consent, following legal provisions. This authority is inherent, making its explicit inclusion in the contract or tender documents unnecessary, and any waiver would undermine the concept of the administrative contract. However, the extent of this authority may vary among contracts.

The research analyzes the legal framework governing the administration's right to amend contracts, exploring its legal basis, the guidelines for such modifications, and their permissible scope. The study concludes that the administration cannot waive its right to modify contracts, as this is directly linked to public utilities and the public interest. It recommends that government contracts include clauses in the preamble and main body, confirming that relevant laws and regulations are integral to the contract, and that these conditions should be clearly stated in the tender documents.

Keywords: Administrative contract - Unilateral modification - Public authority

د. محمد فاروق محمود محمد

المقدمة

الحمد لله والصلاة والسلام على سيدنا رسول الله، وعلى آله وصحبه ومن ولاه وبعد:

فقد حظيت جهة الإدارة بسلطاتٍ واسعةٍ في اضطلاعها بأنشطتها المختلفة بمقتضى ما تفصح عنه بإرادتها الملزمة في شكلِ قرارات وما تبرمه من عقود، ومن أخصِّ هذه السُلطات حقها في التّعديل الانفرادي لعقودها الإدارية؛ لمواجهة ما يطرأ من أحداث أثناء التنفيذ، على سعة في تأصيل هذا الحق ما بين امتيازات السلطة العامة ومقتضى المرفق العام، فذانك مسوغان لإكتسابها هذا المكنة في القانون المقارن استثناء على مقتضى الأصل العام في القانون الخاص، لاسيما وأنَّ سلطة التعديل عامة في جميع العقود وإن اختلف مداها من عقدٍ لآخر وفقًا لمساهمة المتعاقد في تيسير المرفق وطبيعة الخدمات التي ينهضُ بها.

أهمية الموضوع:

نظرًا لأهمية العقود الإدارية في إشباع حاجات الجمهور من الخدمات والمنافع عبر المرافق العامة، وللأهمية المتزايدة لهذه العقود، لاسيما عقدي الامتياز والأشغال العامة من جهة، ولما يطرأ على العقد من إشكاليات وصعوبات أو حتى مزيد تطلعات ورغبة في مواكبة المستجدات من جهة أخرى، تظهر أهمية دراسة مكنة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد؛ لمسايرة الحداثة وتطوير المرفق بما يحقق المنفعة العامة، مع تسليط الضوء في الوقت ذاته على ضمانات التعديل، وحدوده التي يتقيد بها نظامًا.

مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في نهوض مبادئ عامة تحكم التعاقد بصفة عامة، قوامها شرعية العقد بين المتعاقدين، ويكأن العقد تحكمه قواعد حاكمة لسير المرفق العام، أسها المصلحة العامة، ويمثلها احتياج المرفق، وهو ما نحاول التوفيق بينهما للإجابة على التساؤلات التالية:

١- ما مفهوم التعديل الانفرادي للعقد الإداري؟

٢- ما الأساس القانوني لقيام الإدارة بهذا التعديل؟

٣- وهل سلطة الإدارة مطلقة بالتعديل، أو ثمة ضوابط تلتزم بها الإدارة في هذا الخصوص؟

٤- وما حدود ونطاق التعديل؟

أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في العناصر التالية:

١ – توضيح المفهوم القانوني للتعديل الانفرادي للعقد.

٢ – تحليل النصوص واللوائح الحاكمة لتعديل العقود الإدارية.

٣ – تفسير أساس الحق في التعديل.

٤ – تفصيل الضوابط التي يتعين مراعاتها إبان التعديل.

٥ – تحديد النطاق المسموح فيه للإدارة بالتعديل.

أسباب الاختيار:

١ –نظرًا لأهمية التعاقدات الحكومية، ودورها البالغ في إنشاء وتسيير المرافق العامة، رغبت في الكتابة في هذ الموضوع.

٢ – ما يثيره تعديل العقد من إشكاليات دعاني لتناول الحق الممنوح للإدارة في هذا الخصوص بمزيد من التأصيل في أقولِ الفقهاء حيال النّصوص القانونية الحاكمة من جهة، وتنزيل النصوص على الوقائعِ في التّطبيق القضائي من جهةٍ أخرى.

حدود البحث:

يرتبطُ نطاق هذا البحث بمشكلته التي فرضت حدوده الزمنية والمكانية، حيثُ اقتصر نطاقه المكاني على جمهورية مصر العربية، والمملكة العربية السعودية كونهما النطاق المكاني لسريان قانوني التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصرية، والمنافسات والمشتريات الحكومية السعودية، كما اقتصرَ نطاقه الزمني على آخر تحديث للقانونين آنفي البيان.

منهج البحث:

اتبعَ الباحث في تناول مفردات هذا البحث المنهج التحليلي المقارن بحسبان أنه الأنسب دراسة والأقرب منهجًا في الوقوف على مدى تحقق ضوابط التّعديل الانفرادي للعقد، ومدى الالتزام بالحدود والالتزامات التعاقدية، وطرق تنفيذ العقد ومدته، مقارنة بين جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية.

الدراسات السابقة:

١- **سلطة تعديل العقد الإداري**، للباحث/ محمد مصطفى أبو ضيف، بحث مقدم لكلية الحقوق جامعة المنيا، وتناول البحث لسلطة التعديل في مصر، وقد عرضت لبحث الموضوع دراسة تحليلية من واقع أحكام مجلس الدولة وديوان المظالم، وهو ما يختلف عن الدراسة السابقة.

٢- **التعديل الانفرادي لبعض العقود الإدارية**، للباحث/ محفوظ عبد القادر، رسالة ماجستير، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر ٢٠١٤م، والدراسة تناولت سرد لعقدي الامتياز والأشغال العامة، كما أنها تمحورت حول الجزائر وفرنسا.

٣- **تعسف الإدارة في استعمال صلاحيتها في تعديل العقد الإداري " دراسة مقارنة"**، للباحث/ ثامر مبارك عوض المطيري، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، عمّان ٢٠١١م، والدراسة تمحورت حول التعسف في استعمال حق التعديل، والجزاء المترتب على التعسف في استعمال الحق من فسخ وبطلان وتعويض، كما أنها لم تعرض لدراسة الموضوع في المملكة.

خطة البحث:

المبحث/ التمهيدي: مفهوم التعديل الانفرادي:

- المطلب الأول: ماهية التعديل الانفرادي.
- المطلب الثاني: التطور التشريعي والقضائي للتعديل.

المبحث الأول: الأساس القانوني لحق الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري:

- المطلب الأول: أساس السلطة العامة.
- المطلب الثاني: مقتضيات المرفق العام.

المبحث الثاني: ضوابط التعديل الانفرادي للعقد الإداري:

- المطلب الأول: مشروعية التعديل الانفرادي للعقد الإداري.

- المطلب الثاني: عدالة التعديل الانفرادي للعقد الإداري.

المبحث الثالث: نطاق التعديل الانفرادي للعقد الإداري:

- المطلب الأول: تعديل التزامات المتعاقد.
- المطلب الثاني: تعديل طرق تنفيذ العقد.
- المطلب الثالث: تعديل مواعيد التنفيذ.

المبحث التمهيدي

مفهوم التعديل الانفرادي للعقد الإداري

وفيه نعرض لماهية التعديل الانفرادي لغة واصطلاحًا في المطلب الأول، وللتطور التشريعي والقضائي لتعديل جهة الإدارة لعقودها الإدارية بإرادتها المنفردة في المطلب الثاني، وذلك على التفصيل التالي:

المطلب الأول: ماهية التعديل الانفرادي

أولا: معنى التعديل:

إذا مال شيءٌ قلتَ: عدلته أي أقمته فاعتدل أي استقامَ، وما تناسب فقد اعتدل (١) من عدَّلَ يعدِّل، تعديلاً، وعدَّل الوضعَ: بدَّله، أجرى بعض التَّغيير فيه وأزال أخطاءه، كتعديل الدساتير والقوانين واللوائح، وتعديل القسمة جعلها عادلة، والتعديل الوزاري للحكومة هو تغيير في بعض أعضائها دون استقالتها أو إعادة تأليفها. وفي قوله تعالى: ﴿ٱلَّذِى خَلَقَكَ فَسَوَّىٰكَ فَعَدَلَكَ﴾ [الانفِطَار: ٧] أي قوَّمك أحسن تقويم وسوَّى خلقك في أحسن صورة (٢). بأن جعل الإنسان معتدلًا سَوِيّ الخَلق يدل عليه" ﴿لَقَدْ خَلَقْنَا ٱلْإِنسَٰنَ فِىٓ أَحْسَنِ

(١) ابن منظور، محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: ٧١١هـ) لسان العرب- الناشر: دار صادر – بيروت، الطبعة الثالثة ١٤١٤هـ، ٤٣٢/١١

(٢) الزبيدي، محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ) تاج العروس من جواهر القاموس- الناشر: دار الهداية، ٤٤٧/٢٩؛ د. مختار، أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) معجم اللغة العربية المعاصرة، الناشر: عالم الكتب الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م، ١٤٦٧/٢

تَقْوِيمٍ ﴾ [التِّين: ٤]. وتقول هذا فرَسٌ معتدل الغُرّة إذا تَوَسَّطَت غرتُه جبهتَه من غير إصابة أحد العينين أو تنحرف إلى واحد من الخدين (٣).

ثانيًا: معنى الانفرادي:

انفراديّ: اسم منسوب إلى انفراد، تقول تفرَّد بالأمر بمعنى انفرد به، ولم يُشْرك معه أحدًا فيه (٤). وتعديل العقد الإداري هو المكنة التي تسمح للإدارة بتعديل التعاقد بالإرادة المنفردة أثناء تنفيذ العقد، بصورة لم تك معلومة إبان إبرام التعاقد (٥).

ثالثًا: الفرق بَين الِانْفِراد، والاختصاص:

الانفراد هو: انفراد بعضي للأشياء دون غيرها، كالانفراد بالعلوم والتملك، وهذا الانفراد هو تصويب النفس وغيرها، والانفراد بهذا عكس الازدواج والخصة تحتمل الإضافة وغير الإضافة، بينما الاختصاص بخلاف ذلك؛ لأنه نقيض الاشتراك فَلَا يكون الاختصاص إلا على الإضافة؛ لأنه اختصاص محدد بكذا دون كذا (٦)، ذلك أن للإدارة دوما سلطتي الإشراف والتوجيه على تنفيذ العملية التعاقدية، كما أنه مقرر لها تغيير شروط التعاقد وإضافة شروط جديدة بما قد يتراءى لها أنه أكثر اتفاقا مع الصالح **العام دون أن يحتج الطرف الآخر بقاعدة (أن العقد شريعة**

(٣) تاج العروس- المرجع السابق، ٤٤٧/٢٩؛ د. جبل، محمد حسن جبل- المعجم الاشتقاقي المؤصل لألفاظ القرآن الكريم- الناشر: مكتبة الآداب – القاهرة، الطبعة الأولى ٢٠١٠م، ٣/ ١٤٢٤، وما ليس مُستقيمًا يقال له حَدْلٌ وضدّه عَدْلٌ، وبنعت القضاء بأنه عَدْلٌ غير حَدْلٍ. بمعنى تقويمك الشَّيْء بالشَّيْء من غير جنسه حَتَّى تَجْعَلهُ لَهُ مِثلاً.

(٤) د. مختار، أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) معجم اللغة العربية المعاصرة، الطبعة الأولى ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م، ١٦٨٧/٣

(٥) د. شطناوي، علي خطار- النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية- الناشر مكتبة الرشد الطبعة الثانية ١٤٣٧هـ - ٢٠١٦م، ص ٢٢٨؛ د. أبو العينين، محمد ماهر- العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤م، دار الكتب المصرية ٢٠٠٣م، ص ١٠٣

(٦) العسكري، أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل بن سعيد بن يحيى بن مهران (المتوفى: نحو ٣٩٥هـ) الفروق اللغوية- الناشر: دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة، ص١٤٠

المتعاقدين)، ولا يكون للمتعاقد معها سوى حق المطالبة بالتعويض إن كان له مقتضى، خلافًا لما هو معهود في عقود القانون الخاص التي لا يجوز لأحد طرفي التعاقد أن يستقل بتعديل الشروط أو فسخها أو إنهائها بغير موافقة الطرف الآخر (٧).

المطلب الثاني: التطور التشريعي والقضائي للتعديل

نصّ المقنن المصري بداية في نظام التزام المرافق العامة رقم: (١٢٩) لسنة ١٩٤٧م، على أن لمانح الالتزام دومًا إذا دعت المصلحة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام، أو قواعد استغلاله، وبصفة خاصة قوائم الأسعار المرتبطة به؛ وذلك مع حفظ حق الملتزم في التعويض متى كان له محل (٨)، كما نظم قانون التعاقدات الحكومية حق جهة الإدارة في تعديل العقد إذا ما استجد بعد إبرام العقد الإداري ما يوجب تعديل حجم التعاقد فيحق للإدارة تعديل عقودها بالزيادة أو النقص شريطة عدم تجاوز نسبة (٢٥٪) من كمية كل بند في عقود المقاولات، وعدم تجاوز نسبة (١٥٪) من كمية كل بند في باقي العقود الأخرى بذات الشّروط والمواصفات والأسعار، ويتعين تضمين كراسة الشروط والمواصفات مضمون ذلك التّعديل (٩). وتناولت اللائحة التنفيذية شرح وتوضيح هذا الحق في التعديل (١٠).

وفي المملكةِ العربية السعوديّة عرضَ المنظمُ لحق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية في المادة: (٦٩) في الفصل الرابع:(تعديل الأسعار وأوامر التغيير) من البابِ الرابع:(إبرام العقود وتنفيذها) من نظامِ المنافسات والمشتريات الحكومية، مقررًا للجهة الإدارية في حدود احتياجاتها الفعليّة تعديل العقد بالزيادة بما لا يزيد عن نسبة ١٠٪ من

---

(٧) الطعن رقم ٤٢٢١، ٤٥٥٩ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ١٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠١٠م- ٢٠١١م، وفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة لعام ٢٠١٢م، الطبعة الأولى ٢٠١٣م، ٣/٤٤١-٤٤٢.

(٨) المادة: (٥) من القانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧م، ينظر الوقائع المصرية، العدد (٦٩) السنة (١١٨) الصادر في ٢٤ يوليه ١٩٤٧م.

(٩) مادة ٤٦ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، ينظر الجريدة الرسمية- العددُ ٣٩ مُكرر (د) – السَّنة الحادية والسُّتون ٢٣ المحرم ١٤٤٠هـ، الموافق ٣ أكتوبر ٢٠١٨م.

(١٠) مادة:(٩٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠١٨/١٨٢م والصادرة بقرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩م، والمنشور بالوقائع المصرية – العدد: ٢٤٤ تابع (ب) في ٣١ أكتوبر سنة ٢٠١٩م.

قيمة العقد، وكذا الحق في تخفيض العقد بما لا يجاوز نسبة ٢٠٪ من قيمة التّعاقد (١١). كما تناولت المادة (١١٤) من اللائحةِ التنفيذية ضوابط وأحكام ذلك التّعديل (١٢).

ودرج قضاء مجلس الدولة المصري على التعرض لحق الإدارة في التعديل الانفرادي موضحًا أن سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد بتعديل طريقة تنفيذه هي الطابع الرئيس لمفهوم العقود الإدارية، ناهيك عن كونها أبرز الخصائص التي تميز عقود الإدارة عن العقود المدنية؛ إذ تملك الإدارة بمقتضى السلطة المخولة لها حق تعديل العقد أثناء تنفيذه، وكذا التزامات المتعاقد فتزيد من أعباء هذا الأخير أو تنقصها متى اقتضت حاجة المرفق ودعت المصلحة ذانك التعديل دونما حجة للتمسك بقاعدة الحق المكتسب، وكذا قاعدة العقد شريعة المتعاقدين (١٣).

ونظرًا لأهميّة العقد الإداري فلا يجوز نقضه أو تعديله بغير ما يقرره القانون أو يتفق عليه طرفا العقد، وحيثُ ينصّ البند رقم (٢٠) من العقد الخاص بالعملية محل التداعي على أن: "للطرفِ الأول الحق وحده في إسناد أعمال إضافية للطرف الثاني زيادة على الأعمال المنصوص عليها في هذا العقد، وذلك بذات الشروط والأسعار، كما له الحق في إلغاء أي جزء من هذه الأعمال قبل البدء فيها، وذلك في حدود ٢٥٪ من القيمة الإجمالية للعقد. ومن حيثُ مفاد ما تقدم أن نصوص العقد هي التي تحدد حقوق والتزامات طرفيه، يتعين الالتزام بما ورد ببنود العقد من أحكام، ولا يجوز التنصل منها باعتبارها الشريعة التي تلاقت عند إرادة الطرفين، كما يتعين على كل من الطرفين تنفيذ التزاماته وفقا لما تم الاتفاق عليه وبما يوجب حسن النية (١٤)".

وفي فرنسا، فقد اعترف قضاء مجلس الدولة بحق جهة الإدارة في تعديل عقودها الامتياز بالإرادة المنفردة في قضية Societe nouvelle du gaz de Deville-Les-Rouen مقررًا حق الإدارة في تعديل كيفية العقد بالزام الشركة المتعاقدة بتغيير وسيلة الإنارة وتحويلها من الغاز إلى الكهرباء. ودرج القضاء الإداري الفرنسي على تأكيد حق

(١١) نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٤٤٠/١١/١٣هـ، والمنشور بجريدة أم القرى العدد (٤٧٩٠) وتاريخ ١٤٤٠/٢/١هـ.

(١٢) اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٢٤٢) وتاريخ ١٤٤١/٣/٢١هـ، والمنشورة بجريدة أم القرى العدد (٤٨٠٩) وتاريخ ١٤٤١/٤/١٦هـ.

(١٣) الطعن رقم ١١٥٢٨ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ، المرجع السابق ٤٩٨/٣.

(١٤) الطعن رقم ٢٤٤٩٣ لسنة ٥٢ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ، المرجع السابق، ٤٢٨/٣؛ وينظر أيضًا فتوى رقم ٣٥ بتاريخ ١٩٩٨/١/١١م، ملف رقم ٢٨٢٤/٢/٣٢. المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة – المكتب الفني، من أكتوبر ١٩٩٦م إلى يونية سنة ٢٠٠٠م، ص ٨٨٠.

التعديل الانفرادي لجهة الإدارة؛ ضمانة لسير المرفق وتحقيق المصلحة العامة، كما في قضية GENERALE FRANCAISE DES TRAMWAYS وكذا قضية compagnie generale des ministres des بالزام الشركة المتعاقدة في عقد الامتياز بزيادة الكمية المقدمة للأفراد من المياه (١٥).

(15) Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 16e édition 2017,p.58 - CE 02/01/1902, note HAURIOU, GAJA, 16 edition, Dalloz, France, 2007, p58 et suite

المبحث الأول

الأساس القانوني لحق الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري

لا غرو أن جهة الإدارة بحسبانها سلطة عامة، تتمتع بسلطات استثنائية حال إبرامها لعقودها وبما ليس مألوفا في عقود القانون المدني، وتلكم السلطات متعددة المظاهر ومتنوعة الأوضاع كمًا وكيفًا. ولعل من أهم مظاهر سلطات الإدارة حقها في التعديل الانفرادي للعقد في أي وقت كانت عليه العملية التعاقدية.

وسنعرض في هذا المبحث للأساس القانوني لحق جهة الإدارة في هذا التعديل، والذي لا يخرج بدوره عن فكرتين: الأولى: السلطة العامة، والثانية: احتياج المرفق العام، فهاتان فكرتان لأساس الحق في التعديل، وسنعرض لهما في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: أساس السلطة العامة.

المطلب الثاني: حاجة المرفق العام.

المطلب الأول: أساس السلطة العامة

إن جهة الإدارة تظهر للمتعاقدين معها أثناء تنفيذ العقد بمظهرين مختلفين أولها: كسلطة عامة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، والأخرى بحسبانها شخصًا اعتباريًا خاصًا يهدف لتحقيق الربح والمصلحة الخاصة، وهذا الفرض الأخير لا يعني تخلي الإدارة عن صفتها الاعتبارية العامة، وإنما اختارت أن تنزل مختارة عن بعض الامتيازات التي يوجبها لها القانون العام، وأن تجعل من القانون الخاص القائم على فكرة المراكز المتساوية الحكم لمجريات العقد معها.

لا غرو أن الإدارة في عقودها الإدارية تمارس التعديل على العقد باعتباره امتيازًا بوصفها سلطة عامة وهي بصدد مباشرة أعمالها، وعليه فلا تمارس الإدارة هذا الحق بحسبانه حقًا تعاقديًا، وإنما بوصفه سلطة عامة فحسب.

وآية ذلك أن هذه القرارات التي تصدرها الإدارة ليست امتيازًا تعاقديًا بقدر ماهي مستمدة بالأساس من نصوص القانون العام الذي يحدد الصلاحيات، ويرسم حدودها، مما لا يجوز معه للإدارة أن تتنازل أو تتفق على

عدم ممارسة صلاحياتها في إدارة مرافقها العامة (١٦)، فضلا عن تميز عقود الإدارة بطابع خاص مقارنة بغيرها، مناطه احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره، وتغليب وجه المنفعة العامة على ما سواها (١٧)، فحين تتدخل جهة الإدارة باستعمال صلاحياتها في التعديل الانفرادي لعقد إداري ما فإنما تدخلها بوصفها ممثلة السلطة العامة صاحبة السيادة والمنوط بها النهوض بالمصالح العامة، ويقع على عاتقها حسن سير المرفق العام وضمان سيرة بانتظام واطراد.

وبشأن ما تمارسه الإدارة متخلية فيه عن سلطاتها الآمرة، نزولا على مبادئ المساواة مع الأفراد في العلاقات التعاقدية، فقد نزلت الإدارة مختارة على أحكام القانون الخاص دون الحق في التمسك باختصاص القضاء الإداري وأحكام القانون العام؛ لأن الإدارة تتصرف في هذا السياق كفرد عادي لا بوصفها سلطة عامة.

والحقيقة أن مفهوم السلطة العامة هو الذي يسوغ للإدارة امتياز اتخاذ قراراتها النافذة من تلقاء نفسها، وامتياز استخدام التنفيذ المباشر لهذه القرارات، حال امتناع الأفراد عن الامتثال لها طواعية واختيارا، ذلك المفهوم هو الذي يجعل سلطة الحق في التعديل سلطة حقيقية فعلية ولها آثارها العملية؛ إذ الإدارة بمقتضي حقها في اتخاذ قرارات ذات طابع تنفيذي وبمقتضي سلطتها في استخدام التنفيذ الجبري، تملك فرض التعديلات التي تقتضيها المنفعة العامة، ناهيك عن جعل التعديلات نافذة من تلقاء نفسها قسرا ودون توقف على رغبة المتعاقد (١٨).

كما تشكل السلطة العامة كل نشاط تمارسه جهة الإدارة حال ممارستها لوسائل القانون العام، تلبية للاحتياجات الضرورية، وتحقيقًا للمصلحة العامة بمقتضى الأنظمة واللوائح (١٩).

---

(١٦) د. عياد، أحمد عثمان، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية ١٩٧٣م، ص٢٢٠

(١٧) الطعن رقم ٤٢٢١، ٤٥٥٩ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ٢٣/٢/١٠١٠م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٤٤١/٣-٤٤٢؛ والطعن رقم ١١٥٢٨ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ٢٣/٢/١٠١٠م، موسوعة المبادئ، المرجع السابق ٤٩٨/٣

(١٨) د. بدوي، ثروت القانون الإداري، القاهرة ١٩٧١م، ص١٣٦، د. الحلو، ماجد راغب- القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٨٧م، ص٥٤

(١٩) د. الفحام، علي، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دراسة مقارنة- دار الفكر العربي١٩٧٦م، ص ١٤٨، ينظر حكم

هذا وقد كشف Vedel لمعنى واقعي في ممارسة جهة الإدارة للسلطة العامة، وهو الوجه المقابل لممارسة الحقوق؛ إذ عني بتحمل الالتزامات والتقيد بها باعتبار أن السلطة العامة لا تنصرف إلى ممارسة جهة الإدارة لامتيازات بحسبانها سلطة عليا آمرة، وإنما تمتد لتشمل القيود التي تحد من صلاحية الإدارة نفسها وتوجب عليها من الالتزامات ما يربو على خطاب الأفراد في أحكام النظام المدني (٢٠).

كما جرى قضاء ديوان المظالم على تأكيد مثل هذه الضوابط والقيود، ومنها تحديد الاختصاصات لارتباطها بالنظام العام، وكذا الشروط والضوابط التي تتقيد بها جهة الإدارة في سبيل ممارستها لسلطتها التقديرية (٢١) فضلا عن تقيدها باستهداف المصلحة العامة، وبما تفرضه الأنظمة واللوائح من شروط وإجراءات في أنواع العقود، ووسائل إبرامها في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية (٢٢).

وبناء على ما تقدم فيرجع نهوض سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية إلى فكرة السلطة العامة أكثر منها المنفعة والمصلحة العامة، ومقتضيات المرفق؛ إذ الأخيرة تصلح شرطًا لممارسة السلطة أكثر منها أساسًا قانونيًا تنهض عليه (٢٣).

المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم (٣٦٢١) لسنة ٤١ق جلسة ٢٠٠٢/١١/١٩م، المجموعة، السنة (٤٦) ١/١١٥، قاعدة رقم ١٤.

(20) George Vedel- Droit Administratif. Paris ,universitaires de France; 1996. 6e edition. P76

(٢١) قضية رقم ٢/٥٣٢٧/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ ٣١٨٢/٦

(٢٢) قضية رقم٢/٤٨٣٧/ ق لعام ١٤٢٩هـ، جلسة ١٤٣٠/١١/١٦هـ، مجموعة الأحكام ٣٤٠٢/٦

(٢٣) د. عياد، أحمد عثمان، مظاهر السلطة العامة، المرجع السابق، ص ٢٦٦

المطلب الثاني: مقتضيات المرفق العام

في مقابل فكرة السلطة العامة كأساس لحق الإدارة في تعديل تعاقداتها الإدارية ذهب الدكتور الطماوي إلى أن سلطة جهة الإدارة مناطها احتياجات المرافق العامة، وأن مظهر السلطة العامة ليس بكافٍ لاعتباره مبررًا لحق الإدارة في التعديل، بقدر ما هو نتيجة لفكرة المرفق العام، والتي يعزى إليها الكثير من القواعد والأحكام (٢٤).

وهو ما أكدَّ عليه قضاء مجلس الدولة من حيث إنه ولئن كان صحيحًا ما تقرره الجهة الإدارية في صحيفة طعنها في شأن العقد الإداري، وتميزه عن العقد المدني بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد الإداري تسييره أو سد حاجته، وتغليب وجه المصلحة العامة على المصلحة الفردية، وأن هذه الفكرة هي التي أملت الأصل المقر في تنفيذ العقود الإدارية، وفحواه عدم جواز تقاعس المتعاقد مع الجهة الإدارية أو تراخيه في تنفيذ التزاماته (٢٥).

ولم يختلف قضاء ديوان المظالم بالمملكة؛ إذ قضى بحق الإدارة في التعديل وزيادة الالتزامات والأعباء على المتعاقد أو نقصها، وذلك كلما اقتضت حاجة المرفق هذا التعديل (٢٦).

---

(٢٤) د. الطماوي، سليمان محمد، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي ٢٠٠٨م، ص ٤٦٠؛ د. فوزي، صلاح الدين- قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ المشاكل العملية والحلول القانونية، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ص١٤١

(٢٥) الطعن رقم ١١٥٢٨ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ١٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٤٣٠/٣، والطعن رقم ٤٢٢١، ٤٥٥٩ لسنة ٥٠ ق. عليا، جلسة ١٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ، المرجع السابق ٤٤١/٣-٤٤٢؛ والطعن رقم ١١٥٢٨ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ١٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ ٤٩٨/٣

(٢٦) قضية رقم ٢/٥٣٢٧/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ ٣١٨٢/٦

والمرفقُ كمجلس ومنبر: وهو ما يُرتفق وينتفع به فيما يقوم عليه شأن الناس في نواحي معاشهم ومعادهم (٢٧).

وسمي المرفق مرفقًا؛ لأنه يتكأ عليه، فالاتكاء إنما يكون للاستراحة، والمرتفق موضع الاستراحة (٢٨). وقال ابن عباس: المنزل، ونقل مجاهد عن ابن عباس أيضًا: مجتمعًا للرُّفقة، وبئس موضعُ الترافق النَّار، كما أنه نعم موضع الرفقاء الجنَّة، وقيل: هو مصدر بمعنى الارتفاق، وقيل: هو من باب المقابلة أيضًا؛ كقوله تعالى في وصف الجنة: ﴿نِعْمَ ٱلثَّوَابُ وَحَسُنَتْ مُرْتَفَقًا﴾ [الكَهْف: ٣١] (٢٩)، كما أن قوله تعالى في سورة الكهف: ﴿وَيُهَيِّئْ لَكُم مِّنْ أَمْرِكُم مِّرْفَقًا﴾ [الكَهْف: ١٦] مأخوذ من الارتفاق وهو الانتفاع وقيل: فتح الميم أقيس، وكسرها أكثر، والمعنى مكانًا ترتفقون وتجدون فيه كل حاجاتكم، ويكون مطمئنًا لكم، وهذا ما جاشت به نفوس أهل الكهف، وقد كان لهم ما تصوروا وتمنوا (٣٠).

وليس بخاف أن للمرفق العام Service public مدلولين مختلفين:

---

(٢٧) الماتريدي، محمد بن محمد بن محمود، أبو منصور الماتريدي (المتوفى: ٣٣٣هـ) تفسير الماتريدي (تأويلات أهل السنة) الناشر: دار الكتب العلمية – بيروت، لبنان، الطبعة: الأولى، ١٤٢٦ هـ – ٢٠٠٥م، ١٤٥/٧؛ الهروي، محمد بن أحمد بن الأزهري الهروي، أبو منصور (المتوفى: ٣٧٠هـ) تهذيب اللغة الناشر: دار إحياء التراث العربي – بيروت، الطبعة: الأولى، ٢٠٠١م، ١٠١/٩

(٢٨) الرازي، أبو عبد الله محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التيمي الرازي الملقب بفخر الدين الرازي خطيب الري (المتوفى: ٦٠٦هـ) مفاتيح الغيب (التفسير الكبير) الناشر: دار إحياء التراث العربي – بيروت، الطبعة: الثالثة ١٤٢٠هـ ٤٦٠/٢١

(٢٩) النعماني، أبو حفص سراج الدين عمر بن علي بن عادل الحنبلي الدمشقي النعماني (المتوفى: ٧٧٥هـ) اللباب في علوم الكتاب، الناشر: دار الكتب العلمية – بيروت / لبنان الطبعة: الأولى، ١٤١٩هـ -١٩٩٨م، ٤٧٨/١٢

(٣٠) الطبري، محمد بن جرير بن يزيد بن كثير بن غالب الآملي، أبو جعفر الطبري (المتوفى: ٣١٠هـ) جامع البيان في تأويل القرآن، الناشر: مؤسسة الرسالة، الطبعة: الأولى ١٤٢٠هـ – ٢٠٠٠م، ٦١٨/١٧؛ الشوكاني، محمد بن علي بن محمد بن عبد الله الشوكاني اليمني (المتوفى: ١٢٥٠هـ) فتح القدير، الناشر: دار ابن كثير، دار الكلم الطيب – دمشق، بيروت، الطبعة: الأولى ١٤١٤هـ ٣٢٤/٣.

أولهما عضوِي أو شكلي، ويقصد به المنظمة أو الهيئة Organisme (٣١).

وثانيهما مادي أو موضوعي ويقصد به النشاط Activité وجمعًا بين ذانك المعيارين يعرف المرفق العام بأنه: كلُّ نشاط يهدفُ إلى إشباع حاجة عامّة، هدفه تحقيق الصّالح العام، وتكون للدولة الكلمة العليا في إنشائه وتنظيمه وإدارته بصورة مباشرة أَو غير مباشرة (٣٢).

وإذا كان هذا التبرير هو المسوغ لتعديل الإدارة في المرافق الإدارية، فماذا عن المرافق العامة الاقتصادية والصناعية التي دعت الحاجة إليها في واقعنا المعاصر؟ في ظل وجود متغير طرأ على صلة العقد الإداري بالمرفق العام، فرغم أهمية المرفق باعتباره شرطًا ضروريًا إلا أنه ليس كاف وحده فلم يعد المعيار الحاسم الذي يعتمد عليه في التمييز بين عقود جهة الإدارة في ثوبيها الإداري والمدني (٣٣).

وغالبا ما تتحد المصلحة العامة ومقتضيات حسن سير المرفق العام بانتظام وطراد، فقد يظهر بعد التعاقد أن المرفق العام بصدد متغير في الحاجات الكمية زيادةً ونقصانًا، أو الكيفية التي يتم بها، الأمر الذي تضحى معه المصلحة العامة هي المحرك والأساس لجهة الإدارة، وتستند إليه في مباشرة نشاطها والقيام بوظائفها في تلبية حاجات

---

(31) DUGUIT (Léon), Traité de droit constitutionnel, Paris, 3e éd., TomeIII p. 350.

-WALINE (M.), Précis de droit administratif, T. 2, 1970 p. 28.

(32) RIVERO (Jean): Précis de droit administratif, Dalloz,. Dalloz, 13 éd, Paris, 1996 PP. 552

وذهبت محكمة القضاء الإداري إلى أنه كل مشروع تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته ويعمل بانتظام واستمرار ويستعين بسلطان الإدارة لتزويد الجمهور بالحاجة العامة. ينظر القصية رقم ٤٣٨٠ لسنة ٩ قضائية جلسة ١٩٥٧/٦/٢م، مجموعة أحكام السنة الحادية عشرة، ص٤٩٣

(٣٣) د. العطار، فؤاد (١٩٩٣) القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية، ص٥٧٧، د. البنا، محمود عاطف، العقود الإدارية دراسة تأصيلية وتحليلية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ٢٠٠٨، ص١١٧.

الجمهور؛ وفي سبيل الاضطلاع بهذه المهمة تمتلك الإدارة سلطات وامتيازات استثنائية لا وجود لها في غير القانون العام، ولا سبيل لممارستها بغير استهداف مصالح المواطنين (٣٤).

فاستهداف المصلحة العامة محل اعتبار في التعديل على نحو ما جاء بحكم ديوان المظالم من "قيام المساح المكلف من إدارة طرق الرياض مع مساح المتعاقد برفع الطريق وعمل المخططات والتصميمات التي تتوافق مع الطبيعة وتعديل المسار الأفقي، تجنبا للتعارض مع أملاك الغير من المحطة(١+٠٢٠) إلى المحطة (٨+٠٠) بناء على طلب أمير القصب؛ لتفادي المرور من مناطق تجميع ملح الطعام، والذي تشتهر به المنطقة على مستوى المملكة، وقد أفادت الوزارة بأن التعديلات هي فنية تصميمية على المسار الأفقي؛ لجعله أكثر ملائمة للسير مع المحافظة على سلامة مستخدميه عند الانتهاء من تنفيذه وفتحه لحركة المرور، وبشأن تعديل المسار الرأسي؛ فهذا ليكون أكثر استواء ووضوحًا (٣٥)".

وعمّ إذا كانت جهة الإدارة تستمد حقها في التعديل من النص التعاقدي من عدمه، أجابت المحكمة الإدارية العليا بأن هذا المكنة للإدارة ليس مرجعها العقد، وإنما من النظام العام لسير المرافق العامة، والمنوط به كفالة حسن سيرها بانتظام واطراد في تحقيق الخدمات وإشباع الحاجات، وأن التنازل من جانب الإدارة عن هذه المكنة غير متصور؛ لصميم تعلقها بكيان المرفق (٣٦).

---

(٣٤) د. الطماوي، مبادئ القانون الإداري- دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة ١٩٧٩م، ص ٢٣؛ د. جمال الدين، سامي، الرقابة على أعمال الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤م، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠١٥م، ص١٤١؛ د. المدني، السيد محمد- القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة, ١٩٦٥م، ص ٤٥٢؛ د. نصار، جابر – العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ٢٠٠٤م، ص٢٧٩

(٣٥) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/١٤١٤/ق لعام ١٤٢١هـ، جلسة ١٤٣٣/٦/٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٢٣١٦/٥

(٣٦) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٩٨٦ لسنة ٣٥ قضائية، جلسة ١٩٩٢/١١/١٥م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، إصدار المكتب الفني بمجلس الدولة ٣٧٥/٢

وهو الاتجاه الذي نحاه قسم الفتوى والتشريع، مقررًا حق الإدارة في التعديل دون تمسك المتعاقد معها بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، متى لم يتجاوز حد التعديل مستوى فسخ العقد كلية، مع تقرير التعويض للمتعاقد متى أصابه الضرر من التعديل (٣٧).

وحين عرض الفقيه الفرنسي أندريه دي لوبادير Délaubadére لمسألة التعديل الانفرادي أكدّ على حق الإدارة في هذا الخصوص، غير أنه أسس هذا الحق على احتياجات المرفق ومستلزماته، وهي بالمناسبة احتياجات الجمهور ويلبيها المرفق، وليس من المعقول أن تتقيد جهة الإدارة في عقودها المتنوعة بشروط تقف حاجزة واحتياجات المرفق (٣٨).

ولما كانت المرافق العامة الوعاء الذي من خلاله يتم إشباع حاجات الجمهور، وكانت الاحتياجات لا تتناهى ولا يمكن قولبتها في الأمد البعيد باعتبارها حاجات متطورة وقابلة للتغير كان من أهم خصائص المرفق فضلا عن حُسن دوام سيره، هو قابليته للتحديث والتطوير؛ لهذا تملك جهة الإدارة المنوط بها شؤون المرفق تنظيمه، ومن مقتضاه التدخل بالتغيير في أسلوب إدارته، وكذا في طبيعة النشاط.

وتدليلا على صحة هذا التخريج ما قضت به المحكمة الإدارية العليا وهي بصدد التمييز بين العقدين الإداري والمدني من أن احتياج المرفق الذي يستهدف العقد تسييره وتغليب وجه المصالح العامة على مصالح الأفراد الخاصة هو من أهم معايير التفرقة بين العقدين سالفي البيان، ونتيجة لذلك تمنح جهة الإدارة سلطات الإشراف والتوجيه على تنفيذ العقود الإدارية، وحق تغيير وإضافة أية شروط جديدة يظهر منها استهداف الصالح العام (٣٩).

ويظهر لأدنى تأمل أن طبيعة العقود الإدارية وأهدافها تفترض سلفًا حدوث تغير في ظروف العقد وملابساته، وطرق تنفيذه تبعًا لمقتضيات سير المرفق العام، وأن التعاقد يتم علي أساس اتجاه نية طرفي التعاقد إلى الوفاء باحتياجات المرفق وتحقق المنفعة العامة، وهذا من شأنه منح جهة الإدارة المخولة بتنظيم شؤون المرفق وتسييره حق التعديل

---

(٣٧) ينظر الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، الفتوى رقم (٤٥٠) ملف رقم ٢٥٨/٢/٣٢ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١م.

(38) Andre DElautadere, les contrats administratifs, France Modern Pierre DELVOLVE ,1984, tom2 .P 472

(٣٩) الطعن رقم ٨٨٢ السنة العاشرة، جلسة ٢ مارس١٩٦٨م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ١٦٣/٢

الانفرادي بما يلائم هذه الضرورة ويحقق تلك المصلحة، وهو ما يثبت الحق في التعديل دونما داعي إلي النص عليه، فإذا ما نصَّ العقد صراحة إلي حق التعديل فلا يعدو إلا أن يكون تنظيمًا لسلطة التعديل، وبيان أحوال ممارستها(٤٠).

والجدير بالذكر أن سلطة جهة الإدارة في هذا الخصوص سلطة تقديرية لا يحدها إلا قيد الانحراف بالسلطة، وللمتعاقد الحق في التعويض الكامل جراء التعديل.

وأمام تباين وجهات نظر الفقه القانوني في استظهار أساس سلطة جهة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري ما بين السلطة العامة ومقتضيات المرفق ظهر اتجاه ثالث توفيقي بين الاتجاهين يدمج ما بين فكرة الصالح العام واحتياجات المرفق العام، وطفقت على إثره سلطة التعديل تنهض على أساس تغليب المصلحة العامة على الخاصة من جهة، وعلى فكرة السلطة العامة وامتيازات القانون العام من جهة أخرى (٤١).

ويمكن تلمس هذا الاتجاه التوفيقي في ثنايا كلام الأستاذ DELAUBADERE من أن جهة الإدارة بوصفها طرفًا في العقد، فإنها تباشر سلطتها العامة انطلاقًا من الصلاحيات الاستثنائية المخولة لها بوصفها سلطة عامة، ومن بين تلك الصلاحيات حقها في تعديل العقد تعديلا انفراديًا تلبية لما تمليه احتياجات المرفق العام (٤٢).

---

(٤٠) حكم محكمة القضاء الإداري قضية رقم (١١٩) جلسة ٢٥ يونية ١٩٦١م، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة (١٥) ص٢٦٩

(٤١) د. العطار، فؤاد (١٩٩٣) القانون الإداري، المرجع السابق، ص٥٧٩؛ د. شطناوي، علي خطار- المرجع السابق، ص٢٤٤، د. عبد البديع، محمد صلاح، سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م، ص ٤٤٥

(42) Andre DElautadere, les contrats administratifs, France Modern Pierre DELVOLVE ,1984, tom2 . P 479

المبحث الثاني

ضوابط التعديل الانفرادي للعقد الإداري

لا غرو أن صلاحية التعديل الانفرادي للعقد الإداري في أساسها صلاحية استثنائية اقتضاها مقتضى المرفق واستوجبها قيام المصلحة العامة، ودلَّ عليها هدف إشباع الحاجات الجماعية، ولما كانت صلاحية الإدارة تقديرية في تحري هذا الخصوص فهي في ذات الوقت ليست مطلقة، وإنما تخضع في ممارستها لضابطي التعديل في حدود القوانين واللوائح، وحدود الشروط المتصلة بالمرفق إثر تغير ظروف العقد، وهو ما سنتناوله تفصيلا في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مشروعية التعديل الانفرادي للعقد الإداري

بادئ ذي بدءٍ فإن من القواعد المستقرة في العقود الإدارية منح جهات الإدارة سلطات استثنائية في إبرام عقودها الإدارية مع المتعاقدين؛ وذلك ضمانة لتشغيل المرفق العام بانتظام واطراد وسرعته أداء مهامه، وأخذ الاحتياطات اللازمة لذلك، بيد أن هذه السلطات مقيدة بنصوص الأنظمة، ونصوص العقد حتى لا تنحرف جهة الإدارة بسلطتها عن تحقيق الصالح العام (٤٣).

وتتجلى فكرة المشروعية كضابط للتعديل الانفرادي بمناط مفاده التزام الإدارة بنصوص القوانين واللوائح المنظمة، وعدم تجاوز نطاق التعديل المحدد بالعقد أو كراسة الشروط، وذلك على النحو التالي:

أولا: عدم تجاوز النطاق القانوني للتعديل الانفرادي:

يلزم لقيام الإدارة بالتعديل صدور قرارها بالتوافق مع المشروعية الإدارية، بداية من اختصاص مصدر القرار، مرورا بالشكل والإجراءات، ومراعاة القواعد القانونية أو اللائحية التي تحكم موضوع التعاقد، وختامًا باستهداف الصالح العام.

(٤٣) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٢٣٦٤/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٤/٤/١٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٤/٢٣٢٥

فإذا كانت بعض شروط العقد الإداري قد تقررت بنصوص قانونية أو لائحية فلا يمكن للإدارة تعديل هذه الشروط احترامًا لمبدأ المشروعية، وإلا نعت قرارها بالبطلان مما يتوجب الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري بمجلس الدولة (٤٤).

وجدير بالذكر أن النص الذي يحدد باتفاق المتعاقدين في عقد إداري ما، فإنه ولئن كان يفيد كأصل عام طرفيه إلا أن ذلك لا يمنع البتة من اتفاق طرفي التعاقد على تعديله قانونًا، فإذا ما تلاقت إرادة جهة الإدارة مع إرادة الطرف الآخر على تعديل المقابل المالي كان ما اتفق على تعديله واجب النفاذ وامتنع الخروج عليه إلا في حدود القانون (٤٥).

هذا وقد استظهرت الجمعية العمومية بمجلس الدولة أن من المبادئ المسلمة في العقود عامة ومنها العقود الإدارية أنه بانعقاد العقد يصير كل من أطرافه ملتزمًا بتنفيذ ما اتفق عليه، ويمتنع على كل واحد منهم التحلل من التزاماته بإرادته المنفردة أو تعديل ما اتفق عليه مالم يكن هناك نص قانوني يقضي بالتعديل (٤٦).

ومن هذا المنطلق يتعين أن يكون قرار الإدارة بتعديل العقد مستوفيًا لأركان المشروعية الإدارية، بمعنى **صدور قرار التعديل من مختص بإصداره شكلا وموضوعًا** أي بالإجراءات المقررة ووفقًا للقواعد النظامية أو اللائحية التي تحكم موضوع العقد، وأن يستهدف التعديل تحقيق الصالح العام فإذا كانت بعض شروط العقد الإداري قد تقررت بنصوص قانونية أو لائحية فإنه مما يلزم الإدارة فلا تستطيع بعده تعديل هذه الشروط، وإلا خرجت على مبدأ المشروعية، وكان قرارها باطلاً، مما يستوجب الطعن بالإلغاء على هذه الإجراءات أمام القاضي الإداري (٤٧).

هذا ونعرض لعدم تجاوز النطاق القانوني للإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري في مسألتين على النحو التالي:

---

(٤٤) د. السناري، محمد عبدالعال، مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، ص٢٠٥

(٤٥) حكم المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (٩٥٤) في ١٩٧٠/٤/١١م، السنة (١٥) قضائية، مجموعة المكتب الفني ص٢٦٤

(٤٦) فتوى رقم ١١٥٠ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١٩م، ملف رقم ٢٨٢٥/٢/٣٢. ينظر المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة- المكتب الفني، من أكتوبر ١٩٩٦م إلى يونية سنة ٢٠٠٠م، ص ٦٨٥

(٤٧) د. السناري، محمد عبد العال، مبادئ وأحكام العقود الإدارية، المرجع السابق، ص٢٠٤

المسألة الأولى: التزام الإدارة بالنسب الواردة حصرًا بنص القانون.

تجد هذه المسألة سندها في عبارة النص الذي يخول جهة الإدارة "إذا استجد بعد إبرام العقد الإداري ما يوجب تعديل حجم التعاقد، أن تعدل عقودها بالزيادة أو النقص بما لا يجاوز (٢٥٪) من كمية كل بند في عقود المقاولات، وكذا بما لا يجاوز (١٥٪) من كمية كل بند في باقي العقود، على أن يكون بذات الشروط والمواصفات والأسعار، وذلك بعد موافقة السلطة المختصة أو مجلس الوزراء بحسب الأحوال، ووجود الاعتماد المالي اللازم، وأن يصدر التعديل خلال فترة سريان العقد، مع عدم التأثير على أولوية المتعاقد في ترتيب عطائه، وأن تعدل مدة العقد الأصلي إذا تطلب الأمر ذلك بالقدر الذى يتناسب وحجم الزيادة أو النقص(٤٨)".

ومفهوم الإشارة من هذا النص أن المقننَ منح جهة الإدارة الحق في تعديل حجم عقودها بالزيادة أو النقص في حدود ٢٥٪ من قيمة العقد، وبذات الشروط والأسعار دون أن يكون للمتعاقد الاعتراض على هذا التعديل، أو المطالبة بالتعويض على استعمال الإدارة لحقها في التعديل (٤٩).

وحين عرضت اللائحة التنفيذية لنص المادة:(٤٦) من نظام التعاقدات التي ترمها الجهات العامة، أوضحت وجوب تحديد جهة الإدارة لاحتياجاتها الفعلية واللازمة لسير العمل على أساس دراسة واقعية وموضوعية، فإذا طرأ أثناء تنفيذ العقد ما يوجب تعديله فيكون التعديل بما لا يجاوز (٢٥٪) من كمية كل بند **لعقد المقاولات**، ويكون في باقي العقود الإدارية بما لا يجاوز (١٥٪) من كمية كل بند على أن يضمن شروط الطرح مضمون ذلك التعديل، فضلا عن تعديل المدة المناسبة أو البرنامج الزمني مع مراعاة الآتي:

- وجود ضرورة وأسباب داعية للتعديلات.
- أن يكون التعديل بموافقة السلطة المختصة، أو مجلس الوزراء.
- أن يكون التعديل على بنود العقد الأصلي، وبالشروط والمواصفات ذاتها، والأسعار المتعاقد عليها.

---

(٤٨) المادة ٤٦ من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م،

(٤٩) الطعن رقم ٣٢ لسنة ٤٩ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٤٨٧/٣

- أن تعد الإدارة ملحقًا للعقد الإداري متضمنًا هذه التعديلات.
- الحصول من الإدارة المالية علي سماح البند في حالة التعديل بالزيادة.
- أن يكون التعديل خلال مدة تنفيذ العقد، ولا يدخل فيها مدة الضمان.
- ألا يؤثر التعديل على أولوية المتعاقد في ترتيب عطائه.
- أن تتولي إدارة التعاقدات توثيق تلك التعديلات والمستندات المؤيدة لها وحفظها بملف العملية.
- نشر القيمة النهائية للعقد بعد التعديل على بوابة التعاقدات العامة (٥٠).

وتجدر الإشارة أن شرط التعديل خلال مدة تنفيذ العقد المشار إليه في اللائحة التنفيذية سبق أن عرض له قضاء مجلس الدولة بقوله: إن التعديل في حدود ٢٥٪ من قبل جهة الإدارة يكون في أي وقت، سواء أكان قبل أم بعد البدء في الأعمال الجاري تنفيذها، ويكون عبر إخطار كتابي للمتعاقد، ومن العدالة أن يكون استعمال الحق في التعديل في الوقت المناسب ليتسنى للمتعاقد تنفيذ الأعمال الإضافية المطلوبة أو عدم تنفيذ الأعمال التي طلب منه حذفها من العملية التعاقدية، كما لا يجوز طلب إنقاص الأعمال إذا كان المتعاقد **قد أتم جميع الأعمال المطلوبة** (٥١).

وفي النظام السعودي كذلك الحق للجهة الإدارية التغيير بالزيادة بما لا يزيد على (١٠٪) من قيمة العقد، وبالنقصان بما لا يزيد على (٢٠٪) (٥٢).

ولما كانت وزارة المالية هي المنوط بها تفسير القانون، فقد نصت في الكتاب رقم (١٠٠٩/٣) بتاريخ ١٤١٣/٢/٣هـ على أن تكون تكلفة الأعمال خلال فترة التكليف في حدود صلاحية الجهة الإدارية في تكليف

(٥٠) المادة: (٩٦) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة الصادرة بالقرار رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩م، والمنشور بالوقائع المصرية – العدد ٢٤٤ تابع (ب) في ٣١ أكتوبر سنة ٢٠١٩م.

(٥١) الطعن رقم ٧١٦ لسنة ٣٧ ق. عليا، جلسة ١٩٩٦/٧/٣٠م، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا–المكتب الفني، السنة الواحدة والأربعون من أول أبريل ١٩٩٦ إلى آخر سبتمبر ١٩٩٦م، ١٥٢٩/٢

(٥٢) المادة (٦٩) من نظام المنافسات والمشتريات، جريدة أم القرى العدد (٤٧٩٠) وتاريخ ١٤٤٠/٢/١هـ.

المتعاقد معها بأعمال إضافية بنسبة ١٠٪ من تكلفة العقد الإجمالية وبنفس بنود العقد. وبما أن مدير الصيانة والمرافق العامة بمطار الملك عبد العزيز الدولي قد أوضح في كتابه المرفق بكتاب مدير عام المطار بأنه لو حسبت تكاليف فترة التمديد على أسعار السنة الثالثة لأدى ذلك إلى الإخلال بتوازن العقد المالي، وهو ما يعني مخالفة النظام الذي أكدَّ على ضرورة المحافظة على التوازن المالي للعقود، وعليه فإن الدائرة تنتهي إلى أحقية المدعية في مطالبتها بالفرق المالي لفترة التمديد زيادة عن النسبة النظامية المحددة (٥٣).

المسألة الثانية: صدور التعديل من السلطة المختصة.

إن صدور التعديل من غير مختص يحول ومشروعية التعديل ومن ثم المطالبة بالتعويض؛ وذلك على نحو ما جاء بحكم المحكمة الإدارية السعودية من أن الشركة المدعية حصرت طلباتها بإلزام الإدارة تعويضها عن التكاليف الإضافية بمبلغ ثمانية ملايين ريال؛ لإجراء التعديلات على المجزر المقام جنوب المسفلة، مع تعويضها عن مدة السنوات العشر المتبقية من فترة العقد التي تنتهي في ١٤٣٥/١٢/٣٠هـ وضياع فرصة الاستثمار خلال تلك المدة بمبلغ ثلاثين مليون ريال. فأما عن طلب المدعية التعويض عما تحملته من تكاليف أعمال إضافية على العقد فالثابت أن هذه الإضافات كانت بطلب من البنك الإسلامي للتنمية، ضمن مشروع المملكة في الاستفادة من لحوم الهدي والأضاحي، وموافقة الشركة المدعية على هذه التعديلات إنما تمت بينها وبين البنك الإسلامي دون أن يكون لجهة الإدارة أي تدخل في ذلك التعديل، على نحو ما جاء بكتاب رئيس البنك الإسلامي للتنمية الموجه لأمين العاصمة المقدسة؛ لذلك حكمت الدائرة برفض الدعوى (٥٤).

وأما تحديد صاحب الصلاحية في البت في عقود الأوقاف، فقد أحالت المحكمة الإدارية بعسير في حكمها إلى نص قانون مجلس الأوقاف الأعلى في المادة السادسة بشأن تحديد اختصاصات مجلس الأوقاف الفرعي، ومن مطالعتها فليس منها البت في طلبات العقود طويلة الأجل، وأن اختصاص المجلس الفرعي، وكما هو واضح في

(٥٣) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢/٩٩٠/ ق لعام ١٤٢٨هـ، جلسة ١٤٣٤/٦/١٩هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٢٢٨٩/٤

(٥٤) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٠/١٠٠٧/ ق لعام ١٤٣٢هـ، جلسة ١٤٣٤/٤/٦هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٢١٩٢/٥

الفقرة الثالثة من المادة سالفة الذكر منوط بدراسة الطلب وإبداء نتيجة الدراسة والرأي فيها؛ ثم الرفع للمجلس الأعلى للأوقاف. وحيثُ نصت ضوابط الإيجار طويل الأجل لعقارات الأوقاف في الفقرة (٩) الصادرة بقرار مجلس الأوقاف الأعلى على أن يتولى معالي الوزير رئيس المجلس الأعلى للأوقاف أو من يفوضه الإشراف على هذه الأعمال بهذه الشروط، والبت فيما يقدم من طلبات استئجار بموجبها، وله أن يشكل لجنة تعينه على ذلك (٥٥).

ثانيًا: عدم تجاوز نطاق العقد الإداري، وكراسة الشروط في التعديل:

إنه من المقرر في قضاء مجلس الدولة أن العقد الإداري كغيره من العقود الأخرى يجب تنفيذه طبقًا لما اشتملت عليه شروط العقد، وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية، نزولا على الأصل العام المقرر في سائر الالتزامات عمومًا وهو أن العقد شريعة المتعاقدين، لهذا فإن حقوق الطرف المتعاقد مع الإدارة والتزاماته تتحدد وفقًا للعقد المبرم بينهما، وكذا الشروط والقواعد، وإذا كانت عبارات العقد واضحة الدلالة في بيان حقوق المتعاقد مع الإدارة فلا يجوز مخالفتها أو تأويلها أو تحريفها للحصول على ميزة معينة دون سند (٥٦).

فلا غرو أن نصوص العقد هي التي تحدد حقوق والتزامات طرفيه، فلا يجوز تعديل تلك الحقوق أو الالتزامات أو نقصها إلا باتفاق الطرفين، باعتبار أن ما اتفق عليه الطرفان هو الشريعة العامة التي تلاقت عندها إرادتهما (٥٧).

---

(٥٥) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤٤٠/٤/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٠/٨/١٠هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٧٤٧/٥

(٥٦) الطعن رقم ٦٢٣٦ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/١/٢٦م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٤٩٣/٣، ٤٩٤

(٥٧) الطعن رقم ٩٦٧٧ لسنة ٥٤ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٤/٢٠م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٤٦٨/٣؛ الطعن رقم ٥٤٧١ لسنة ٤٦ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٣/١٦م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٥٠٦/٣

ولا شك أن حق الإدارة في التعديل والحال هذه أخطر من حقها في الرقابة والتوجيه والإشراف في أعلى درجاتها وأقصى صورها؛ لأنها لا تتدخل في مجال مسكوت عنه في التعاقد، وإنما تسعى للتغيير في الالتزامات المنصوص عليها في هذا التعاقد(٥٨).

"كما استظهرت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة أن المشرعَ وضع أصلًا من أصول القانون ينطبق في العقود المدنية والإدارية على حد سواء بمقتضاه أن العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز نقضه ولا تعديله إلا باتفاق الطرفين، أو للأسباب التي يقررها القانون (٥٩)".

وفي المملكة وبشأن عقد تشغيل وصيانة ونظافة مدينة الملك خالد السكنية طالبت المؤسسة المدعية إلزام الإدارة سداد مقابل الأعمال الإضافية التي قامت بتنفيذها، وكان دفع الإدارة بأن الأعمال التي كلفت بها المؤسسة المدعية تدخل ضمن العقد المبرم، وهذا غير صحيح ؛ لأن التعميدات جاء النص فيها على أنها أعمال **إضافية يتم الحساب عليها وفق بنود العقد**، وهذا كاف في بيان استقلالية التعميدات عن العقد؛ إذ لو كانت ضمن العقد المبرم لما كان ثمة داعٍ لها؛ لأن العقد ملزم للطرفين، الأمر الذي يفهم منه أنها قائمة برأسها في الإلزام، وليست تبعًا للعقد(٦٠). فالتعميدات الصادرة من الإدارةِ منشئة لتعاقد جديد على غرار العقد المبرم أصالة بين الطرفين، وهذا كاف لشغلِ ذمة الإدارة بالتزام صحيح منتج لآثاره (٦١).

وعدم تجاوز نطاق العقد يستوجب أن يكون التعديل بالإضافةِ أو الحذف أو في الكميات والمدة كتابة وهو ما أكده ديوان المظالم في حكمهِ من حيثُ إن الثّابت أن المدعي يطلب إلزام جهة الإدارة بدفع تكاليف الأعمال الزائدة عن العقد؛ باعتبار أنّ الإدارةَ وعدته بدفع قيمة تلك التكاليف، غير أنها لم تلتزم بذلك، وحيثُ إن الإدارة

(٥٨) د. الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، المرجع السابق، ص٤٥٨

(٥٩) فتوى رقم ٨٣٩ بتاريخ ١٩٩٧/٨/٩ ملف رقم ٢٧٤٧/٢/٣٢ ينظر المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة– المكتب الفني، من أكتوبر ١٩٩٦م إلى يونية سنة ٢٠٠٠م، ص ٥٨٧

(٦٠) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٠/٢٧٤/ ق لعام ١٤٣٢هـ، جلسة ١٤٣٤/٣/١٤هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٢٢٣٧/٤

(٦١) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٠/٢٧٤/ ق لعام ١٤٣٢هـ، جلسة ١٤٣٤/٣/١٤هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٢٢٣٧/٤

قررت أنها لم تعمد بأي أعمال خارج نطاق العقد، ولم يتم وعده بأي تعويض، على النحو الموضح من خطاباتها، وحيث إن الثابت أن الأعمال المدعى القيام بها كانت خارج نطاق العقد، ولم يعمد بها خطيًا، وأنكرت الإدارة التّعميد بأي أعمال إضافية مما يتضح أن مطالبة المدعي(المتعاقد) غير قائمة على سند صحيح، لكونها مرسلة ومجردة من الدليل والبينة؛ لذلك حكمت الدائرة برفض الدعوى (٦٢).

أما كراسة الشروط والمواصفات، فقد أجازَ المقننُ لجهة الإدارة إدخال تعديلات عليها متى اقتضت المصلحة العامة ذلك التعديل، كما يلزم اعتماد هذه التعديلات من السلطة المختصة، وإخطار المستفيدين خلال ثلاثة أيام من تاريخ إجراء التعديلات، ويلزم الرد كتابة على مقدمي الاستفسارات ومن ابتاع كراسة الشّروط بالبريد السريع، فضلا عن البريدِ الإلكتروني أو الفاكس بحسبِ الأحوال، بالإضافة إلى نشرها على بوابةِ التعاقدات العامة، ولا يجوز التعديل في كراسةِ الشروط والمواصفات بعد الموعد المحدد لفتحِ المظاريف الفنية (٦٣).

وواضح أن سلطة جهة الإدارة هنا تبلغ أقصى مداها؛ لأن حق الإدارة يهاجم قاعدة إلزام العقد لطرفيه في الصميم، وهي جوهر الرابطة التعاقدية (٦٤).

وعلى المستوى العملي فإنّ توافق التعديل مع العقدِ الإداري محل اعتبار، فقد عوَّل ديوان المظالم على نص المادة (٣٢) من الشروط العامة للعقد؛ إذ نصت على حق الوزارة في إيقاف العمل، وإجراء التعديلات اللازمة للطريق، ومع ذلك فالشركة المدعية لم تتوقف عن العمل بالمشروع، كما أنّ التعديلات كانت تجري أثناء العمل، مما

(٦٢) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٢١٩٨٤/٥/ق لعام ١٤٣١هـ، جلسة ١٤٣٣/٩/١٦هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٢٥٢٦/٥

(٦٣) المادة (١٩) من قانون التعاقدات العامة، خلافًا لأستاذنا الدكتور **محمد فؤاد مهنا**، فقد توسع في حق جهة الإدارة في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة، فذهب أنه حق مقرر كمبدأ عام بالنسبة لكل العقود الإدارية، ولو لم ينص عليه في العقد، ومسلم به فقهًا وقضاءً. ينظر القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني ١٩٦٣م، ص١٢١٨

(٦٤) د. الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، ص٤٥٩

يؤكد على أمرين، الأول: أنه لم يحدث أي تعطيل للعملِ من جانب الوزارة، والثاني: لم تطلب الشركة سحب أي معدة من الموقع بسبب التعديل في العقد بما يدلل على أن التعديل كان بما يتوافق مع العقد (٦٥).

وعدم الخروج عن العقد هو أساس في التعاقد، وقيد لا يجوز لجهة الإدارة المتعاقدة أن تتحلل منه بأن تقوم بفرض **التزامات جديدة على المتعاقد معها لا صلة لها بالعقد الأصلي، أو تؤدي إلى إحداث تغيير جوهري** في موضوع العقد، بحيث يفاجأ المتعاقد أنه أمام عقد جديد. فنطاق التعديل يلزم اقتصاره على أعمال من ذات جنس ونوع الأعمال المتفق عليها في التعاقد، وإلا كان إرهاقا في هذا الخصوص، ويكون بوسع المتعاقد الامتناع عن التنفيذ من غير أن تملك جهة الإدارة توقيع أية جزاءات عليه (٦٦).

مع الأخذ في الاعتبار مبدأ العلم المفترض، بمعنى علم المتعاقد سلفًا ببعض الأحكام، والمواصفات القياسية، والضوابط العامة في العقود الإدارية، فردًا على ادعاء المتعاقد بأن الإدارة طلبت تقديم مخططات تنفيذية جديدة، وتصاميم معدلة للمشروع، بحيثُ تتطابق مع كودِ الزلازل، بالرغم من أن الشروط والمواصفات المنصوص عليها في العقد لم تذكر من قريب أو بعيد أن منطقة المشروع معرضة للزلازل مما استوجب تغيير التصاميم والمخططات، **مما يعني تغير المشروع بالكامل، وزيادة في الأسعارِ ومدة التنفيذ**. فقد أجابت جهة الإدارة بأن كافة هذه الأمور واضحة بالشروطِ والمواصفات بالفقرة (٢/٤) التي تؤكد ضرورة زيارة المقاول للموقع، ومعاينته المعاينة النافية للجهالة، وبالفقرة (١/٢) من المواصفات القياسية أن المقاول ملتزم بالمواصفات القياسية السعودية (SASO) عند التنفيذ، وأن كود الزلازل أصبح عاما عند تنفيذ أي مشروع (٦٧).

---

(٦٥) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/١٤١٤ق لعام ١٤٢١هـ، جلسة ١٤٣٣/٦/٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٥/٢٣٢٣

(٦٦) د. أبو راس، محمد الشافعي- العقود الإدارية، ص ٩٧، ٩٨؛ د. السناري، محمد عبد العال، مبادئ وأحكام العقود الإدارية،ص ٢٠٤

(٦٧) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٥١٧٩ ق لعام ١٤٢٩هـ، جلسة ١٤٣٣/١١/١٨هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٥/٢٦٣٠

كما لا يخفى أن التعميدَ شرط جوهري لا يمكن إغفاله في العملية التعاقدية، وذلك على نحو ما قضت به المحكمة الإدارية السعوديّة من أن مطالبة المتعاقد إلزام جهة الإدارة بسداد مبلغ قدره (٢٠٨٩٨١) ريالا مقابل أعمال مستحدثة تم تعديلها، ورفضت الوزارة المحاسبة عليها، وهذه الأعمال هي تسوية وتوريد كاونتر رخام صناعي، ودولاب سنديان، وتعديلات الرصيف الخارجي، واستبدال نوعية الأخشاب للأبواب، وإصلاح الدهان وردم المدخل الرئيس... فلم يقدم المدعي ما يفيد تعميده بها؛ لذلك حكمت الدائرة برفض الدعوى (٦٨).

المطلب الثاني: عدالة التعديل الانفرادي للعقد الإداري

لا يعزبُ عن نظرٍ أن عدالة تعديل العقد بالإرادة المنفردة تقتضي اقتصار التعديل على الشّروط المرتبطة بالمرفق العام، حال حدوث تغير في ظروف وملابسات العقد، على ألا يتحول التعديل لقلب اقتصاديات العقد وتغيير جوهره، وهو ما سنعرضُ له في هذا المطلب على النّحو التالي:

أولاً: اقتصار التعديل على الشروط المرتبطة بالمرفق العام:

جدير بالملاحظة أن سلطة جهة الإدارة ليست مطلقة في التعديل، وإنما يرد عليها من القيود ما يجعلها مقتصرة علي نصوص العقد المرتبطة بالمرفقِ العام ومقتضياته حسن سيره، فسلطة الإدارة في التعديل لا تطبق بقرار واحد في جميع العقود، وإنما تتفاوت من عقد إداري لآخر وفقًا لمدى مساهمة المتعاقد مع الإدارة في تسيير المرفق العام، فمثلا إذا كانت سلطة الإدارة تبرز جلية في عقود الالتزام بحسبان أن للإدارة الاختصاص الأصيل في تسييرها، فإنها لا تكون بالقدر ذاته في عقود التوريد، بحيثُ تكون في أضيق الحدود؛ لأنّ موضوع العقد في التوريد حقيقته مساهمة من جانبِ المتعاقد في تسير المرفق العام بطريق غير مباشر(٦٩).

(٦٨) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٢٧٨٩/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٣هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٥٤٢/٥

(٦٩) الطعن رقم ٦٢٣٦ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ١٠١٠/١/٢٦م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ٤٩٣/٣، ٤٩٤

فقد قضى ديوان المظالم بأن للجهة الإدارية تعديل العقد بإرادتها المنفردة، وهذا على غير المألوف في تعاملات الأفراد؛ إذ يحق للإدارة تعديل العقد أثناء تنفيذه، وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها، وسلطة التعديل ليست مطلقة، بل ترد عليها قيود معينة (٧٠).

ومن البدهي أن الشروطَ المتعلقة بتحديد المقابل المالي هي شروط تعاقدية يتم تحديدها وقت التعاقد، ولا يملك طرف في العقد تعديلها إلا بموافقة الطرف الآخر. وأما عن سلطة الإدارة في التعديل فهي تنصبُ على الشروط المرتبطة بتسيير المرفق العام، وليس التي تتعلق بالمقابلِ المالي؛ لاتسامها بطبيعة الاستقرار، وأصل ذلك أن التزامات كل طرف في العقد تتحدد وقت التعاقد حيثُ يقدر كل طرف المقابل الذي يطلبه ويسعى إليه كناتج لما يقدمه الطرف الآخر ومحققًا التوازن المالي للعقد (٧١).

وتأسيسًا على ما سبق فإنّ سلطةَ الإدارة في تعديل عقودها يجبُ أن تقتصر علي شروط العقد المتصلة بالمرفق العام، ويرتبط باحتياجاته وما يتعلق بإشباع احتياجات المنتفعين من المرفق، فلا تمتد سلطة تعديل عقود الأشغال العامة إلا على ما كانَ متصلاً بالمرفق من حيثُ طريقة تنفيذ العقد، وكذا الجوانب الفنية والإدارية، أما ما يرتبط بالتنظيم المالي فيما يستحقه المتعاقد من مقابل لقاء العملية التعاقدية فلا يتعلق بسير المرفق العام، وفكرة منح الإدارة مطلق التغيير لتشمل الحقوق الماليّة يجانبها الصّواب؛ لتجريدها العقد من أي مضمون وتفريغها من كل محتوى في الالتزام.

(٧٠) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١٤١٤/١/ق لعام ١٤٢١هـ، جلسة ١٤٣٣/٦/٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٢٣٣٢/٥

(٧١) د.عياد، أحمد عثمان- مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، المرجع السابق، ص٢٣١؛ د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم- المسؤولية الإدارية في مجال العقود الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص١١٧؛ وفي هذا السياق ينظر ديوان المظالم في الدعوى رقم ٥/٧٤٤/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٠/٥/١٧هـ المجموعة، عام ١٤٣٠هـ، ٢٥٠٠/٥

ثانيًا: حدوث تغير في ظروف وملابسات العقد:

يلزم لصحة تعديل العقد الإداري أن يطرأ ما يستدعي التغيير والتعديل وفقًا للمصلحة العامة، كأن تكون شروط التعاقد لا تلائم حسن سير المرفق العام؛ نظرًا لما استجد من تطورات، لكن تعديل الشّروط لا لشيء سوى التعديل في ذاته، فهذا نموذج للتحلل من الالتزامات العقدية يجردها من كل قيمة، وهذا ما يحتاج لمزيد من التأمل ويفتح بابًا ذلولًا لرقابة القضاء على أعمال الإدارة.

وفي هذا ذهب أستاذنا الدكتور ثروت بدوي إلى وجوب تغير الظروف التي تم إبرام العقد الإداري في ظلها؛ ليتسنى للإدارة ممارسة حقها في التعديل، فإذا لم تتغير الظروف وأخطأت جهة الإدارة في تقدير مقتضيات سير المرفق واحتياجاته تتحمل نتيجة ذاك الخطأ؛ لأنه حتام عليها أن تدرس وبعمق مشروعاتها وتقدر حاجة مرافقها تقديرا سديدا(٧٢).

ثالثًا: ألا يتحول التعديل لقلب اقتصاديات العقد وتغيير جوهره:

أوضح المقنن صراحة الهدف من تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة بقوله: "يهدف تطبيق أحكام هذا القانون إلى... توفير معاملة عادلة للمتعاملين من مجتمع الأعمال مع الجهات الإدارية، وفى ذات الوقت منع ممارسات التواطؤ والاحتيال والفساد والاحتكار (٧٣)".

وتجنب قلب اقتصاديات العقد مرده أن سلطةَ التعديل ليست من السُّلطات المطلقة، وإنما ترد عليها قيود معينة تقتضيها ضرورة التوفيق بين ما تسعى جهة الإدارة لتحقيقه من المنافع العامة وبين المصالح الخاصة الفردية للطرف المتعاقد، ومن هذه القيود ما يتصل بمقدار أو نطاق التعديل وما يترتب عليه من أعباء جديدة، فيلزم أن

(٧٢) د. بدوي، ثروت- النظرية العامة في العقود الإدارية، ١٩٧٦م، ص١٥٢؛ وذلك خلافًا لمن لم يشترط تغير ظروف المرفق، على سند بأن سلطة التعديل مرتبطة بالقواعد الضابطة لسير المرفق العام، ومنها قابلية المرفق للتعديل والتغيير ويستوي أن تكون الإدارة مخطئة أو غير مخطئة في تقديرها لمقتضيات تحقق المصلحة العامة. ينظر د. الطماوي، الأسس العامة، المرجع السابق، ص٢٨١؛ د. البنا، محمود عاطف، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص٢٢٣.

(٧٣) المادة (٦/٢) من قانون التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ١٨٢/٢٠١٨م.

تكونَ هذه الأعباء الجديدة **في الحدودِ الطبيعية والمعقولة من حيثُ نوعها وأهميتها**، فلا تتجاوز إمكانيات المتعاقد الفنيّة والماليّة، أو أن يكون من شأنها قلب اقتصاديات العقد رأسًا على عقب (٧٤).

وفي هذا السياق استظهرت الجمعية العمومية للفتوى والتشريع بمجلس الدولة من نصِّ القانون أن المنظمَ أجاز لجهة الإدارة في ضوء التنفيذ الفعلي للعملية موضوع المناقصة إجراء تعديل في كميات أو حجم العقد بالزيادة أو النقص دون موافقة المتعاقد أو حقه في التعويض عما أجرته الإدارة من تعديل، باعتبار أن ذلك امتدادًا للعقد المبرم بينهما، فبصدد قيام محافظة الوادي الجديد بإسناد بناء (١٤) عمارة سكنية إلى الجمعية العمومية للإنشاء والتّعمير بالخارجة، وكانت الزيادة في حجم الأعمال المضافة تجاوزت مرتين ونصف حجم الأعمال الأصلية وهو ما يتعين معه إضافة مدد مناسبة إلى مدة التنفيذ، إعمالا لمبدأ التناسب الذي تمسكت به الجمعية حال موافقتها على زيادة الأعمال، وإذا كانَ الجهاز المركزي للمحاسبات قد اعترضَ على قيام المحافظة بمد المهلة الممنوحة للتنفيذ بحجةِ أن الجمعيّة قبلت التنفيذ بنفس المدة، فإن ذلك الاعتراض لا يظاهره واقع أوراق العملية التعاقدية، فتحفظ الجمعية واشتراطها مدة تتناسب والأعمال الإضافية ثابت في كتابها، ومن ثم يكون اعتراض الجهاز المركزي للمحاسبات في غير محله وعلى غير سند من الواقع أو القانون(٧٥).

ويظهرُ جليًا ثمة تفرقة بين الأعمال الجديدة على العقدِ الإداري، وبين الأعمال الإضافية، والأعمال غير المتوقعة، وغني عن البيان أن جهة الإدارة بداية لا تستطيع أن تفرض على المتعاقد معها تنفيذ عمل جديد، وإذا ما تمسكت جهة الإدارة في فرض الأعمال الجديدة على المتعاقد، فيسوغ لهذا الأخير (المتعاقد) المطالبة بفسخ العقد، أو المطالبة بالتعويض حالة تنفيذه لهذه الأشغال الجديدة (٧٦).

وفي هذا المعنى قررت المحكمةُ الإدارية بديوانِ المظالم جزاء الفسخ على ما أجرته الإدارة من تعديلات على مخططات المشروع لتكون مقاومة للزلازل، خاصة وبعد الانتهاء من التعديلات لم يكن لدى الإدارة صك للملكية

(٧٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٤٥٢٧ لسنة ٤٦ ق. جلسة ٢٠٠٤/٤/٦م، مجموعة المبادئ ١٧٤/٢

(٧٥) فتوى رقم ١١٥٠ بتاريخ ١٩٩٧/١٠/١٩م، ملف رقم ٢٨٢٥/٢/٣٢. ينظر المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة– المكتب الفني، من أكتوبر ١٩٩٦م إلى يونية سنة ٢٠٠٠م، ص ٦٨٥–٦٨٧

(٧٦) د. الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، المرجع السابق، ص٤٤٥

أو رخصة بناء، مما استنفذ معظم المدة المحددة للتنفيذ، لذا فإنّ الثابتَ أن الإدارةَ قصرت بصورة جسيمة تجاه تنفيذ المشروع؛ لذلك حكمت الدائرة بفسخ العقد، وإلزام الإدارة بالإفراجِ عن الضَّمان البنكي (٧٧).

والأعمالُ الإضافية: هي التي يعتبر موضوعها غريبًا عن العقد الإداري الأصلي، بحيثُ لا تربطها بالعقد صلة إطلاقًا، أو التي يحتاج تنفيذها إلى أوضاع جديدة تختلف كلية عن تلك نُص عليها في العقد، ويشترط أن تكون هذه الأعمال الإضافية من جنس ونوع الأعمال الأصلية (٧٨).

أمّا الأعمال غير المتوقعة: فهي الأعمال التي لم تظهر في العقد الإداري المبرم، وإنما توقعت حدوثها قائمة الأسعار فوضعت لها سعرًا محددًا (٧٩).

وتجدرُ التّفرقة بين الأعمال غير المتوقعة والأعمال الإضافية، في طريقةِ تحديد المقابل المالي للعمل، ففي الأولى (الأعمال غير المتوقعة) يقدر الثمن استقلالا عن السعر المتفق عليه في العقد الإداري، أما في الثانية (الأعمال الإضافية) فيحدد الثمن وفقًا للسعر الوارد في العقد.

وليس أدل على ذلك من تعليق ديوان المظالم على أعمال إضافية جرت في عقد توريد بقوله: وحيثُ إنّ هذه الكميات الإضافية الموردة مشمولة بالتّسعير الوارد في العقد، مما لا تحتاج معه اتفاق آخر بشأن تحديد الأسعار (٨٠).

(٧٧) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٤٨٩٤/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٢٣هـ مجموعة الأحكام، المرجع السابق ٢٥٢٧/٥-٢٥٢٩

(٧٨) د. الطماوي، سليمان- الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي ٢٠٠٨م، ص ٤٦٩

(٧٩) د. الطماوي، الأسس العامة، المرجع السابق، ص ٤٧٠

(٨٠) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤/٢٩٥٣/ ق لعام ١٤٢٦هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٢١هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٦٧٢/٥

وغني عن البيان أنه يتعين على جهة الإدارة ألا تستعمل حقها في فرضِ أعمال غير متوقعة أو أعمال إضافية إلا بحسن نية، وإلا جازَ للجهة المتعاقدة، فضلا عن حقها في استيفاء قيمة الأشغال المنجزة، أن تطالب أمام القضاء الإداري بالتعويض لجبر ما أصابها من ضرر (٨١).

ولعل من أبرز صور تجاوز العقد هو قيام الإدارة بتغيير موقع العملية إلى موقع جديد، وقد ورد في حكم ديوان المظالم رقم (٢٢/ت) لعام ١٣٩٨هـ أنه لا يجوز لجهة الإدارة تغيير موقع العمل بعد الاتفاق عليه، والذي ينبني عليه تعويض المقاول لتحقق المسؤولية التقصيرية في حق جهة الإدارة (٨٢).

(٨١) د. الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، المرجع السابق، ص ٤

(٨٢) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤٩٥٨/١/ ق لعام ١٤٣٠هـ، جلسة ١٤٣٣/١٠/٢٥هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٢٧٠٢/٥

المبحث الثالث

نطاق التعديل الانفرادي للعقد الإداري

لما كانت صلاحية الإدارة بالتعديل الانفرادي استثنائية في طابعها، وغير مألوفة في أحكام القانون الخاص المنظم للعقود المدنية، كان من المناسب التطرق لنطاق التعديل سواء أكان في الالتزامات المتبادلة بين الإدارة والمتعاقد أم في طرق ووسائل تنفيذ العقد أم في مواعيده، وذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: تعديل التزامات المتعاقد.

المطلب الثاني: تعديل طرق تنفيذ العقد.

المطلب الثالث: تعديل مواعيد التنفيذ.

المطلب الأول: تعديل التزامات المتعاقد

أعطى المقنن لجهة الإدارة الحق في تعديل حجم العقد الإداري بالزيادة أو النقصان إذا استجد بعد إبرام العقد ما يدعو لتعديل حجم التعاقد، وكذا التعديل بما لا يزيد عن (٢٥٪) من كمية كل بند لعقود المقاولات، وبما لا يزيد عن (١٥٪) من كمية كل بند لباقي العقود، على أن يكون التعديل بذات الشروط والمواصفات والأسعار، مع تضمين هذا التعديل بكراسة الشروط والمواصفات (٨٣).

كما تناولت المادة (١/١١٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقدات الحكومية المقادير والأوزان الواردة بجداول الفئات وأوضحت بأنها مقادير وأوزن تقريبية تقبل الزيادة والنقص، وفقًا لطبيعة العملية التعاقدية والغرض منها، وهو بيان لمقدار العمل بصفة عامة والمبالغ التي تسدد للمقاول، وتكون على أساس الكميات التي يجري

(٨٣) مادة: ٤٦ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، الجريدة الرسمية – العدد ٣٩ مكرر (د) السنة الحادية والستون٢٣ المحرم سنة ١٤٤٠هـ، الموافق ٣ أكتوبر سنة ٢٠١٨م.

تنفيذها سواء أكانت تلك الكميات أقل أم أكثر من الوارد بالمقايسة الابتدائية أو عن تغييرات تم إدخالها في العمل طبقاً لبنود العقد (٨٤).

ومفهوم ذلك أن جهة الإدارة تملك أن تعدل من مقدار الالتزامات للمتعاقد معها بزيادتها أو إنقاصها تعديلا في مقدار الالتزامات أكثر منه في نوعها، على أن تكون الزيادة من نفس طبيعة الالتزامات الواردة في العقد، كأن ينصب تعديلها على التوسع في المرفق المدار عبر زيادة الالتزامات أو حجم الأشغال المتفق على تنفيذها أو في كمية التوريدات المتعين تسليمها، دون المساس بأولوية المتعاقد في ترتيب عطائه.

وتطبيقًا لنص المادة (٤٦) من قانون التعاقدات الحكومية جاء في حيثيات المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة بأنه ومن حيثُ إن نسب الأعمال التي خفضتها الجهة الإدارية في عقد العملية محل التداعي جاءت في حدود ٢٥٪ فإنها تكون بذلك قد استعملت حقها المقرر، وقد أحدثت الأوراق مما يفيد تعسف الإدارة في استعمال هذا الحق مما لا محل معه لمطالبتها بما تكبدته الشركة الطاعنة من نفقات على إثر تخفيض قيمة الأعمال في العملية محل عقد التداعي (٨٥).

ولئن كان يحق للجهة الإدارية طبقا لنص القانون تعديل كميات أو حجم عقودها بالزيادة أو النقص في حدود نسبة ٢٥٪ بذات الشروط والأسعار إلا أن الزيادة في الأعمال فوق هذه النسبة يلزمه موافقة المتعاقد، وتوفر الاعتمادات المالية، وعدم الإخلال بأولوية المتعاقد في ترتيب عطائه، ولما كان الثابت من أوراق القضية زيادة قيمة العملية التعاقدية رغم عدم توافر الاعتمادات المالية الأمر الذي يتضح للمحكمة ثبوت الخطأ في جانب الجهة الإدارية لطرحها العملية من غير دراسة مسبقة، وعدم توافر الاعتمادات المالية اللازمة للعملية، **وتكليفها للطاعن**

(٨٤) مادة (١١٧) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٠١٨/١٨٢م، والصادرة بقرار وزير المالية رقم ٦٩٢ لسنة ٢٠١٩م، والمنشور بالوقائع المصرية – العدد: ٢٤٤ تابع (ب) في ٣١ أكتوبر سنة ٢٠١٩م.

(٨٥) الطعن رقم ٨٥٣٧ لسنة ٥١ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٣/١٦م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٥١٣/٣

بأعمال تزيد كثيرًا عن النسب المقررة قانونًا وعمَّا تمت الموافقة عليه، وإذا انتهى الحكم المطعون فيه إلى فسخ العقد الإداري، فإنه يكون متفقًا وصحيح القانون(٨٦).

يفهم من هذا أن التعديل مرهون بعدم الإخلال بالتوازن المالي، وإلا حق للمتعاقد التمسك باعتبار العقد مفسوخًا مع المطالبة بالتعويض متى كان له وجه وفقا لنظرية عمل الأمير بحسبان أن سلطة جهة الإدارة في التعديل هي إحدى تطبيقاتها (٨٧).

وبالمقابل إذا لجأت الإدارة إلى التعديل بإجراءات غير مشروعة فللمتعاقد حق طلب إلغاء مثل هذه التعديلات أمام قاضي العقد، فإن جاوزت التعديلات حد المألوف فله فسخ العقد على النحو الذي نحته المحكمة الإدارية العليا في حكمها السابق.

وفي هذا السّياق ومن حيثُ المبدأ فقد قررت المحكمة الإدارية السعودية أن لجهة الإدارة تعديل العقد أثناء تنفيذه، وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها، فتزيد من الأعباء الملقاة على عاتق المتعاقد أو تنقصها، وتتناول الأعمال أو الكميات في العملية التعاقدية بالزيادة أو النقص على خلاف ما ينص عليه العقد (٨٨).

غير أن تعديل العقد بزيادة الكميات الموردة، وإن كان حقًا لجهة الإدارة على نحو ما كشف عنه حكم ديوان المظالم السابق، فإنه وبالمقابل يتعين الوفاء بقيمة ما تكلفه المتعاقد جراء التعديل، فقضى ديوان المظالم في دعوى توسعة وتشغيل وصيانة محطة تحلية المياه بميناء جازان، بأنه: "ومن حيثُ إن الشركة المدعية تتظلم من امتناع الإدارة من صرف مستحقاتها البالغة (٣١٤٥٦١١٤) ريالا، قيمة ما تم توريده من كميات إضافية من المحروقات والمواد الكيماوية زيادة على الكميات المحددة في العقد، وحيثُ إن هذه الكميات الموردة مشمولة بالتسعير الوارد في العقد مما لا تحتاج معه اتفاق آخر بشأن تحديد الأسعار، وحيث إن توريد هذه الكميات تمت استجابة لمقتضى تنفيذ

(٨٦)الطعن رقم ٩٨٧١، ٩٨٨٢ لسنة ٤٩ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، المرجع السابق ٣/٤٣٦،٤٣٥

(٨٧) د. الطماوي، الأسس العامة العقود الإدارية، المرجع السابق، ص٤٦٩

(٨٨)حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/١٤١٤/ق لعام ١٤٢١هـ، جلسة ١٤٣٣/٦/٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٥/٢٣٣٢

العقد، وضرورة استمرار تشغيل المشروع، فإن المتعاقد يستحق قيمة هذه الكميات الزائدة بوصفها من مستلزمات ومقتضيات تنفيذ العقد على الطبيعة(٨٩)".

وعطفًا على ما سبق يتضح أن سلطة جهة الإدارة في التعديل تنصب على كمية أو حجم الأصناف المتفق عليها، وبهذا لا يجوز أن تتضمن تغييرا في نوعها؛ إذ الأمر لا يعدو أن يكون تعديل في مظهر الكم وحده (٩٠).

وباستقراء عقود الإعاشة الإدارية تملك جهة الإدارة التعديل الانفرادي في الشروط التعاقدية، إلا أنه قد يترتب على هذا التعديل فروق مالية كبيرة، لاسيما في خفض عدد المستفيدين من خدمات الإعاشة، مما دعا ديوان المظالم إلى تسبيب حكمه بأن الإدارة أقرت بأن الأشخاص الذين قدمت لهم الإعاشة (٤٣٣) فردا، بينما في شروط العقد تم النص على أن العدد هو (١٥٠٠) ولا ريب أن خفض عدد المستفيدين من تقديم الخدمة من (١٥٠٠) فردا إلى (٤٣٣) فردا هو إخلال بشروط العقد، وخفض لقيمته تجاوزت فيها الإدارة نسبة التخفيض المحددة قانونا للجهة الإدارية وهي ٢٠٪ من قيمة العقد؛ مما يعد إخلالا من جهة الإدارة بالعقد المبرم بينها وبين الشركة المدعية تستحق بموجبه الشركة التعويض لجبر ما أصابها من ضرر، لا سيما وأن خفض الإدارة لعدد الأفراد المستفيدين لم يواكبه خفض لا في العدد ولا في المعدات، ولا في عدد العمالة المطلوب لتوازي العدد المتاح الجديد من مستهلكي الإعاشة وهم ٤٣٣ مما زاد في الأضرار التي لحقت بالشركة المدعية من جراء إلزامها بتنفيذ العرض بعدد ومعدات وعمالة تزيد عن الحاجة المطلوبة؛ وذلك لأن المدعية هيأت العمالة والمعدات لإعاشة ٨٠٠ إلى ١٠٠٠ فردًا، الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى أحقية المدعية للتعويض عن الأضرار التي أصابتها جراء ذلك التعديل(٩١).

---

(٨٩) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ٤/٢٩٥٣ ق لعام ١٤٢٦هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٢١هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٦٧٢/٥

(٩٠) د. الفحام، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، المرجع السابق، ص٢١٨؛ د. خليل، عادل عبد الرحمن- آثار العقود الإدارية ومشكلات تنفيذها، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧م، ص٨٩ ؛ د. محمد، عاطف سعدي- عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، ٢٠٠٥م، ص ٤٣١

(٩١) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٢٢١٢ ق لعام ١٤٢٣هـ، جلسة ١٤٣٠/٣/٦هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٩٥٥/٥

كما ترسخت عقيدة القضاء الإداري السعودي في عقود الأشغال العامة على أنه لئن جاز لجهة الإدارة تعديل عقد الأشغال فإن هذا لا يمنعها من صرف لوازم التعديل، ففيما يتعلق بطلب الشركة المتعاقدة إلزام الإدارة بدفع قيمة الأعمال الإضافية، والمتمثلة في عمل ثلاثة ثقوب إضافية غير الثقب الرابع المذكور في العقد، فإنه لما كانت جهة الإدارة لا تخالف الشركة المتعاقدة في عمل هذه الثقوب على الطبيعة، وإنما خلافها في تكليف الشركة بعمل هذه الثقوب، ومن المستقر فقها وقضاء أنه لا يجوز إيجاب حق على الغير بغير إذنه، وقد أفصحت جهة الإدارة عن موافقتها على أن تقوم الشركة المتعاقدة بعمل الثلاثة ثقوب الإضافية بموافقتها الخطية في تصديقها على الترخيص الممنوح للمدعي، ومن ثم يتعين على جهة الإدارة دفع قيمة هذه الأعمال الإضافية وإلا كان ذلك إثراء منها بلا سبب (٩٢).

وعدول جهة الإدارة عن تنفيذ كثير من البنود والمواصفات المتعاقد عليها، وإحداث تغييرات على البنود وتكليف الشركة المتعاقدة بأعمال إضافية خارج نطاق العقد المبرم كبناء مسجد للمشروع، فلا ريب أن سلوك الإدارة **يحدثُ إرباكًا للمتعاقد** الذي أخذ بحسبانه في بداية العمل الالتزام بالمواصفاتِ والبنودِ المتعاقد عليها، لكن ما جرى هو قيام الإدارة بتغييرات في مواصفات كثيرة، وقيامها باستحداث أعمال كبيرة بالمشروع من شأنها أن تؤدي إلى تأخير تنفيذ العقد (٩٣).

وبشأن فرق التخفيض في أعمال التشغيل والصيانة أوضحت المحكمة الإدارية السعودية بأن فرق التخفيض في العملية التعاقدية قدره (٢٠٢٨٨٣) ريالا، استندت الشركة المدعية في المطالبة بفرق قيمة التخفيض في أعمال التشغيل والصيانة إلى حكم ديوان المظالم رقم (٤٠/م/ت) لعام ١٤٠١هـ، والذي انتهى إلى عدم تصور قيام المقاول بمعاونة الإدارة في تسيير المرفق بالمجان وبغير مقابل (٩٤).

---

(٩٢) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٢٣٦٤/ ق لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٤٣٤/٤/١٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٤/٢٣٢٧، ٢٣٢٨

(٩٣) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/١٢٣٥/ ق لعام ١٤٣٠هـ، جلسة ١٤٣٤/٧/٢٤هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، ٤/٢٣٦٧،٢٣٢٦

(٩٤) حكم المحكمة الإدارية قضية رقم ١/١٩٢٣/ ق لعام ١٤٢٣هـ، جلسة ١٤٣٣/٨/٢٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ

المطلب الثاني: تعديل طرق تنفيذ العقد

تملكُ جهة الإدارة التدخل بتعديلِ طريقة تنفيذ العقد الإداري ووسيلته متى تكشف لها إبان تنفيذ العقد ثمة ما يستوجب التدخل، كإصلاح الأخطاء التي تضمنتها الرّسومات والتّصاميم الهندسية مثلاً، أو مواكبة التطورات ومسايرة التوجهات الحديثة من استعمال وسائل فنية أكثر تطورًا وأقل كلفة في مصاريف التشغيل وترشيد الطاقة، لاسيما والإدارات الحديثة تتطلع إلى الطاقة النظيفة والتنمية المستدامة، وخضرنة المرافق، وتقليل الانبعاثات والأبخرة والروائح والتوجه لمصادر جديدة للطاقة كالنتروجين الأخضر، أو التّوجه للمدن الذّكية في عقود الأشغال العامة بما يضمن نفع الجماهير، وترشيد النفقات، واستدامة المرفق.

ويتعينُ بداية على جهةِ الإدارة وضع خطة باحتياجاتها السّنوية بالتزامنِ مع تقديم مشروع موازنتها لوزارة المالية، تتضمن العمليات المتوقع تنفيذها خلال السنة المالية المقبلة، وفقًا لنماذجِ الهيئة العامة للخدماتِ الحكوميّة، **ويتم اعتمادها من السّلطةِ المختصة**، وضمانة للإعلامِ فيتم النّشر على بوابة التعاقدات العامة. ويتم تعديل خطة احتياجاتها وفقًا لما تم تخصيصه وإقراره لها من اعتماداتٍ ماليةٍ، على أن يستثنى من النّشر ما يدخل في اعتباراتِ الأمن القومي (٩٥).

وسلطةُ جهة الإدارة في تعديل طريقة تنفيذ العقد الإداري تعد الطابع الرئيس المميز لنظام العقود الإدارية عن غيرها، ومن أهم سماته وخصائصه، ومقتضي هذه السلطة تعديل الالتزامات من قبل الإدارة على نحوٍ لم يك معروفًا إبان إبرام العقد، فتزيد من أعباء المتعاقد معها أو تنقصها كلما دعت حاجة المرفق أو اقتضت المصلحة العامة هذا التعديل (٩٦).

٢٣٩٣/٥

(٩٥) المادة (٩) من قانون التعاقدات– الجريدة الرسمية، العدد ٣٩ مكرر (د) السنة الحادية والستون ٢٣ المحرم سنة ١٤٤٠هـ، الموافق ٣ أكتوبر سنة ٢٠١٨م.

(٩٦) د. فوزي، صلاح الدين، المرجع السابق، ص١٤٢؛ الطعن رقم ١١٥٢٨ لسنة ٤٨ ق. عليا، جلسة ٢٠١٠/٢/٢٣م، موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، ٤٣٠/٣

وتظهر سلطة الإدارة في تعديل شروط التعاقد كلما زاد اتصال الشرط بالمرفق العام، ولما كان عقد الأشغال العامة من أكثر العقود احتكاكًا بالمرفق العام، فإن للإدارة سلطة واسعة في تعديل بنوده، فلها تعديل مقدار التزامات المتعاقد معها، فضلا عن تعديل طرق ووسائل تنفيذ العقد، هذا إلى جانب تعديل مدة التنفيذ ناهيك عن كيفيته من تعديل وتغيير في المواد المستعملة، أو التعديل في مقاسات الأشغال، أو الإحلال والإبدال في الإسمنت وأي من مواد البناء بأخرى (٩٧).

وتعديل طرق تنفيذ العقد وإن كان حقًا للإدارة، لكن قد يترتب عليه تأخير المتعاقد عن التنفيذ لا سيما في التعديلات الكثيرة من جانب الإدارة، ومن العدالة عدم تطبيق غرامة التأخير على المتعاقد حال تأخره في تنفيذ المشروع على نحو ما قضت به المحكمة الإدارية السعودية من أن الثّابت من الأوراقِ أن جهة الإدارة قامت بعمل تعديلات عديدة على مخططات المشروع المعمارية، والإنشائية، والميكانيكية، والكهربائية، وتعديل جميع مواصفات وشروط المشروع، إذ طلبت الإدارة (وزارة الصحة) نقل موقع مبنى مستشفى بقعاء العام بمنطقة حائل إلى مكان آخر، وعمل مخططات ودراسات للمشروع على أن تستبدل الأسقف الخرسانية العادية بأسقف خرسانية جاهزة، وأن تكون بلاطات الأسقف من نوع (هوردي) كما طلبت الوزارة تغيير نظام التكييف، وتعديل نظام إنذار الحريق، مما أخر تنفيذ المشروع. لذلك حكمت المحكمة بإلزام وزارة الصحة بأن ترد للشركة المدعية ما حسمته مقابل غرامة التأخير في التنفيذ (٩٨).

المطلب الثالث: تعديل مواعيد التنفيذ

والتعديل في مدة العقد من قبل الإدارة يختلف موقفه القانوني من عقدٍ لآخر، فعقد التزام المرافق العامة ورود التعديل في **فترة تنفيذ العقد** غير متصور، نظرًا لكون الشروط المتعلقة بمدة الالتزام ليست من الشروط المتعلقة بالمرفق العام، وإنما تدخل في نطاق الشروط التعاقدية والتي لا تستطيع جهة الإدارة الاستقلال بالتعديل فيها بغير الرجوع للطرف الآخر؛ إذ ليس لجهة الإدارة بعد تعاقدها بعقد امتياز أن تقوم بسحب المرفق من الملتزم الأصلي وإعطائه

(٩٧) د. الطماوي، الأسس العامة، المرجع السابق، ص٤٦٧؛ د. الفحام، سلطة الإدارة، المرجع السابق، ص٤٤٠

(٩٨) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٧٥١/ ق لعام ١٤٢٥هـ، جلسة ١٤٣٠/١/٢٩هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٤٦٧/٥

لملتزم آخر قبل انتهاء مدة العقد المتفق عليها، ورغم هذا فإن ذلك لا يحول بينها وبين استرداد المرفق العام قبل نهاية مدة العقد(٩٩).

كما لا يخفى أن الحق في تمديد العقد مرهون بعدم الضرر، وبما أن مدة العقد محل الدعوى (عقد صيانة ونظافة وتشغيل) ثلاث سنوات، وقامت الإدارة بتمديده ولم تتحفظ الشركة المدعية على الأعداد التقريبية المنصوص عليها في شروط ومواصفات العقد، ولم يثبت أثناء المرافعة أن هذا التمديد تضمن أعمالا إضافية على العقد المبرم، كما لم تقدم الشركة المتعاقدة ما يثبت أن تنفيذها للعقد ألحق بها أضرارا أدت إلى انقلاب اقتصاديات العقد مما ينتفي معه الحقّ في التعويض (١٠٠).

والسؤال الذي يثار هل التعديل بتأجيل بعض البنود وحلول بعض الأعمال محلها بدلًا تدخل في ضرب التعديل بالإضافة؟ أجاب ديوان المظالم عن هذا التساؤل مُقررًا أن التعديلات التي جرت على العقد لا تعتبر من قبيل الأعمال الإضافية؛ ذلك لأن التعميد بالأعمال الجديدة جاء متضمنًا تأجيل تنفيذ البندين التاليين الأول: محطة الكهرباء، والثاني: وحد U.P.S وإحلال التعديلات الجديدة، ومن القواعد الفقهية المقررة (أن البدل يأخذ حكم المبدل منه (١٠١)) (١٠٢).

---

(٩٩) د. هنداوي، السيد فتوح محمد – القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية ٢٠١٦م، ص ٢٠١

(١٠٠) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٥٧٧٩/ق لعام ١٤٢٩هـ، جلسة ١٤٣٣/٦/١هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٣هـ، ٢٥١٥/٥

(١٠١) والبدلُ على أربعةِ أضرب، الأول بدل البعض من الكل، والثاني بدل البيان، والثالث بدل الغلط، والرابع بدل الصفة من الموصوف، وليس من هذه الأربعة بدل يكون حكمه هو حكم المبدل منه إلا بدل البيان فقط. ينظر ابن حزم، أبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم الأندلسي القرطبي الظاهري (المتوفى: ٤٥٦هـ) الإحكام في أصول الأحكام– الناشر: دار الآفاق الجديدة، بيروت ٥٠/٧

(١٠٢) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/١٠٥١/ ق لعام ١٤٢٩هـ، جلسة ١٤٣٠/٦/٢٠هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، ٢٥٦١/٥

ومما يثار في قضايا تعديل مدة العقد مسألة تغيير التاريخ من الهجري إلى الميلادي، وهو وبلا شك يغير قطعًا في عدد أيام العقد بالزيادة، وتظهر هذا المشكلة بوضوح في عقود الصيانة والتشغيل والنظافة، وحين تصدى القضاء الإداري السعودي لهذه الواقعة قضى بأن المحكمةَ تؤكد على أن الشركةَ المدعية التزمت بالتعليمات والقواعد ونفذت العقد بحسب تعديل الإدارة، وطلب الشركة المتعاقد هنا هو طلب بالتعويضِ عن تكاليف إضافية لا طلب رقابة وإلغاء على تصرفِ الإدارة، ومن الواضحِ أن عقود التشغيل والصيانة من العقود التي تعتمد في تقديرها واحتسابها على عامل الوقت والزمن كعقود الأجرة، ومن حيثُ إن تعديل العقد من الهجري إلى الميلادي يرتب زيادة في أيام العقد، فإنّ الإدارةَ تلتزمُ بسدادِ ما ترتب على هذه الزيادة من تكاليف إضافية (١٠٣).

وليسَ بخافٍ أن الخروجَ عن مدة العقد بالتأخير في التنفيذ متى كانَ مرده لجهة الإدارة فلا مجال لتوقيع غرامة التأخير، على نحو ما جاء بحكم المحكمة الإدارية من أن: الإدارة أصدرت أمرا بتغيير أجهزة الحاسب الآلي برقم ٢٠٩٣١ بتاريخ ١٤٣١/٤/٢١هـ، على أن تبقى شروط التعميد كما هي وبنفس السعر، وبما أن الثابت من إشعار الاستلام الصادر من المدعى عليها أنها وردت الأجهزة بتاريخ ١٤٣١/٦/١٩هـ، **مما يعني تعديل بداية مدة تنفيذ العقد لتكون** من أمر التغيير الصادر من الإدارة، لذلك حكمت الدائرة بالزام جهة الإدارة بأن ترد للشركة المدعية ما تم حسمه من غرامة التأخير(١٠٤).

هكذا يتبين أن قواعد العدالة ومقتضيات حسن النية التي تُظِل العقود جميعا تأبى تمسك جهة الإدارة بعدم منح المتعاقد معها مهلة للتنفيذ، لا سيما إذا تراخت في أداء التزاماتها المقابلة (١٠٥).

---

(١٠٣) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٤٠٢٢/ ق لعام ١٤٢٦هـ، جلسة ١٤٣٠/٩/٩هـ مجموعة الأحكام لعام ١٤٣٠هـ، ٢٦٩٨/٥

(١٠٤) حكم ديوان المظالم في القضية رقم ١/٩٧٦٠/ ق لعام ١٤٣٢هـ، جلسة ١٤٣٤/٦/١٨هـ مجموعة الأحكام لعام ١٤٣٤هـ، ٢٣٣٧/٤

(١٠٥) د. فوزي، صلاح الدين- قانون المناقصات والمزايدات، المرجع السابق، ص١٤٢

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه تتحقق المقاصد والغايات، فقد انتهيت مما أردت بحثه في مجال حدود سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد الإداري، وعرضت لها في مقدمة، وتمهيد، وثلاثة مباحث. الأول: في أساس حق الإدارة في التعديل، والثاني: في ضوابط التعديل، والثالث: في نطاقه. كما أنهيت البحث بخاتمة ضمنتها النتائج، والتوصيات التالية:

أولًا: النتائج:

١- تعدُّ سلطة جهة الإدارة في التعديل الانفرادي في العملية التعاقدية مظهًرا للصلاحيات الممنوحة لها في العقد الإداري، وعلامة فارقة من علامات القانون العام.

٢- تباين أساس حق الإدارة في تعديل العقد ما بين امتيازات السلطة العامة، واحتياجات المرفق العام، والواقع العملي لحق الإدارة يجد أساسه في صياغة العقد ذاته، المتضمن في ديباجته اعتبار القانون المنظم في دولة التعاقد ولائحته التنفيذية جزءًا لا يتجزأ من العقد.

٣- لا يجوز لجهة الإدارة أن تتنازل بحال عن حقها في تعديل العقد زيادة ونقصانا؛ لاتصال المرفق بالصالح العام من جهة والحيلولة وتعطيل صلاحية أصيلة بصريح نص القانون من جهة أخرى.

٤- سلطات الإدارة في التعديل الانفرادي ليست مطلقة، وإنما تخضع في ممارستها لضابطي التعديل في حدود القوانين واللوائح، وحدود الشروط المتصلة بالمرفق إثر تغير ظروف العقد.

٥- تردد مساحة الإدارة في تعديل العقد اتساعًا وضيقًا من عقد إداري لآخر، فلئن سوغ للإدارة التعديل في مدة التنفيذ في سائر العقود الإدارية فليس بالقدر ذاته في عقد الامتياز؛ لارتباط المدة مباشرة بالحقوق والمزايا المالية للمتعاقد.

٦- ثمة تفرقة في العقد الإداري ما بين الأعمال غير المتوقعة والإضافية، تظهر جلية من طريقة تحديد المقابل المالي للعمل، ففي الأعمال غير المتوقعة يقدر الثمن استقلالًا عن السعر المتفق عليه سلفًا، أما في الأعمال الإضافية فيحدد الثمن وفقًا للسعر الوارد في العقد.

٧- إن نطاق التعديل الانفرادي للعقد مرده الالتزامات المتبادلة بين الإدارة والمتعاقد، أو في طرق ووسائل تنفيذ العقد، أو في مواعيده.

٨ – التعويض عن ممارسة الإدارة لحق التعديل بناء على نص تنظيمي، هو ترجمة لصورة من صور المسؤولية بلا خطأ.

٩ – أساس التعويض عن التعديل الانفرادي للعقد –خارج نطاق النص القانوني– في قضائي مجلس الدولة وديوان المظالم هو: خطأ الإدارة، فيجبر التعويض كافة الأضرار (ما حاق المتعاقد من خسارة، وما فاته من كسب جراء التعديل).

ثانيًا: التوصيات:

١- التأكيد على إدارات العقود والمشتريات الحكومية بضرورة إدراج بند تمهيدي في متن وصدر العقد المبرم مع المتعاقد باعتبار القانون المنظم للتعاقدات الحكومية، ولوائحه التنفيذية جزء لا يتجزأ من العقد الإداري، ناهيك عن تضمينه بكراسة الشروط ابتداءً.

٢- في إطار اعتبار المرفق العام حجز الزاوية المعوَّل عليه في أساس حق الإدارة في تعديل عقودها الإدارية، فإنّ اختصاصَ القضاء الإداري بنظر عقود بيع الدولة لأملاكها الخاصة يحتاج لمزيد تأمل؛ لعدم اتصالها بالمرفق العام.

٣- تضمين نص نظام التعاقدات الحكومية لحدود التعويض عن التعديل الانفرادي للعقد الإداري، بحيثُ لا يجاوز المقدار الإجمالي لما كان يستحقه المتعاقد حال تنفيذه العملية التّعاقدية دونما تعديل.

٤- موازنة الإدارة بين تلبية متطلبات المرفق في تعديل العقد وبين مصلحة المتعاقد في استقرار تعاقده دونما أي تعديل يطرأ ولا يمكنه دفعه، مما يعوق استمراره في العملية التعاقدية.

٥- تنظيم دورات تدريبية وورش عمل لإدارات المنافسات والمشتريات الحكومية في طرق ووسائل تنفيذ التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، وفي الآثار المتبادلة بين طرفي التعاقد.

٦- تعزيز ثقافة طلب الفتوى القانونية داخل إدارات المشتريات الحكومية والجهات المختصة بالعقد الإداري تداركًا للأخطاء، ومشاركةً في دعم واتّخاذ القرار، وتجنبًا للمساءلة.

مراجع البحث

أولا: القرآن الكريم.

ثانيا: الكتب اللغوية والشرعية:

١- ابن حزم، أبو محمد علي بن أحمد بن سعيد بن حزم الأندلسي القرطبي الظاهري (المتوفى: ٤٥٦هـ) الإحكام في أصول الأحكام- الناشر: دار الآفاق الجديدة، بيروت.

٢- ابن منظور، محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي (المتوفى: ٧١١هـ) لسان العرب- الناشر: دار صادر— بيروت، الطبعة الثالثة.

٣- جبل، محمد حسن جبل- المعجم الاشتقاقي المؤصل لألفاظ القرآن الكريم- الناشر: مكتبة الآداب — القاهرة، الطبعة الأولى ٢٠١٠م.

٤- الرازي، أبو عبد الله محمد بن عمر بن الحسن بن الحسين التيمي الرازي الملقب بفخر الدين الرازي خطيب الري (المتوفى: ٦٠٦هـ) مفاتيح الغيب (التفسير الكبير) الناشر: دار إحياء التراث العربي — بيروت، الطبعة: الثالثة ١٤٢٠هـ.

٥- الزبيدي، محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ) تاج العروس من جواهر القاموس- الناشر: دار الهداية.

٦- العسكري، أبو هلال الحسن بن عبد الله بن سهل بن سعيد بن يحيى بن مهران (المتوفى: نحو ٣٩٥هـ) الفروق اللغوية- الناشر: دار العلم والثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة.

٧- الماتريدي، محمد بن محمد بن محمود، أبو منصور الماتريدي (المتوفى: ٣٣٣هـ) تفسير الماتريدي (تأويلات أهل السنة) الناشر: دار الكتب العلمية - بيروت، لبنان، الطبعة: الأولى، ١٤٢٦ هـ - ٢٠٠٥م.

٨- مختار، أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) معجم اللغة العربية المعاصرة، الناشر: عالم الكتب الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ - ٢٠٠٨م.

٩- الهروي، محمد بن أحمد بن الأزهري الهروي، أبو منصور (المتوفى: ٣٧٠هـ) تهذيب اللغة، الناشر: دار إحياء التراث العربي – بيروت، الطبعة: الأولى، ٢٠٠١م.

ثالثًا: كتب القانون:

١- د. المدني، السيد محمد- القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة, ١٩٦٥م.

٢- د. أبو العينين، محمد ماهر- العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤م، دار الكتب المصرية ٢٠٠٣م.

٣- د. البنا، محمود عاطف، العقود الإدارية دراسة تأصيلية وتحليلية، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ٢٠٠٨.

٤- د. الحلو، ماجد راغب- القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٨٧م.

٥- د.خليفة، عبد العزيز عبد المنعم-المسؤولية الإدارية في مجال العقود الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨م.

٦- السناري، محمد عبدالعال- مبادئ وأحكام العقود الإدارية في مجال النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية.

٧- د. خليل، عادل عبد الرحمن- آثار العقود الإدارية ومشكلات تنفيذها، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٧م.

٨- د. الطماوي، سليمان محمد- مبادئ القانون الإداري- دار الفكر العربي، الطبعة العاشرة ١٩٧٩م.

- الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي ٢٠٠٨م.

٩- د. العطار، فؤاد- القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية ١٩٩٣م.

١٠- د. الفحام، علي عبد العزيز- سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دراسة مقارنة- دار الفكر العربي١٩٧٦م.

١١- د. بدوي، ثروت- القانون الإداري، القاهرة ١٩٧١م.

- النظرية العامة في العقود الإدارية، ١٩٧٦م، بدون.

١٢- د. جمال الدين، سامي- الرقابة على أعمال الإدارة وفقا لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور٢٠١٤م، مؤسسة حورس الدولية للنشر والتوزيع الإسكندرية، الطبعة الأولى ٢٠١٥م.

١٣- د. شطناوي، علي خطار- النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية- الناشر مكتبة الرشد الطبعة الثانية ١٤٣٧هـ - ٢٠١٦م.

١٤- د. عبد البديع، محمد صلاح- سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى ١٩٩٣م.

١٥- عياد، أحمد عثمان- مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية ١٩٧٣م.

١٦- د. فوزي، صلاح الدين- قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ المشاكل العملية والحلول القانونية، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة.

١٧- د. محمد، عاطف سعدي- عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، ٢٠٠٥م.

١٨- د. مهنا، محمد فؤاد- القانون الإداري العربي في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني سنة ١٩٦٣م.

١٩- د. نصار، جابر- العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ٢٠٠٤م.

٢٠- د. هنداوي، السيد فتوح محمد - القاضي الإداري والتوازن المالي في العقود الإدارية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية ٢٠١٦م.

رابعًا: الدوريات:

١- جريدة أم القرى العدد (٤٨٠٩) وتاريخ١٦/٤/١٤٤١هـ.

٢- المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة- المكتب الفني، من أكتوبر ١٩٩٦م إلى يونية سنة ٢٠٠٠م.

٣- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ.

٤- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا-المكتب الفني، السنة الواحدة والأربعون من أول أبريل ١٩٩٦ إلى آخر سبتمبر ١٩٩٦م.

٥- مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري، إصدار المكتب الفني.

٦- موسوعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ٢٠١٠م- ٢٠١١م، وفتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لمجلس الدولة لعام ٢٠١٢م، الطبعة الأولى ٢٠١٣م.

٧- الوقائع المصرية – العدد ٢٤٤ تابع (ب) في ٣١ أكتوبر سنة ٢٠١٩م.

خامسًا: المؤلفات الأجنبية:

1-Andre DElautadere, les contrats administratifs, France Modern Pierre DELVOLVE ,1984

2- RIVERO (Jean): Précis de droit administrative, Dalloz,. Dalloz, 13 éd, Paris, 1996

3-WALINE (M.), Précis de droit administratif, T. 2, 1970

4- DUGUIT (Léon), Traité de droit constitutionnel, Paris 2019

5- George Vedel- Droit Administrative. Paris ,universitaires de France; 1996

6- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 16e édition 2017

- CE 02/01/1902, note HAURIOU, GAJA, 16 edition, Dalloz, France, 2007