



عقد التوريد الإداري

دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي

The Jurdication Contract Management
“A comparative study between Jordan and Kuwait Laws”

إعداد الطالب

خالد سليمان أسود العنزي

إشراف الدكتور

حمدي قبيلات

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران / 2012

ب

تفويض

أنا الطالب خالد سليمان العنزي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "عقد التوريد الإداري - دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: خالد سليمان العنزي

التوقيع: 

التاريخ: 2012/ 6 / 6

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "عقد التوريد الإداري - دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي".
وأجيزت بتاريخ 2012/6/6م.

التوقيع

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ الدكتور نزار العنبيكي

رئيساً وعضواً

الدكتور حمدي قبيلات

مشرفاً

الأستاذ الدكتور كريم كشاكش

عضواً خارجياً

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذي الفاضل الدكتور حمدي قبيلات لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، ولما بذله من جهد مخلص، وكان لصبره وسعة صدره وتواضعه، الأثر الواضح في إنجاز هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر والامتنان إلى عضوي لجنة المناقشة، لتفضلهما بمناقشة هذه الرسالة والتي سيكون لملاحظاتهم القيمة الأثر الطيب في إخراجها بالصورة المثلى. وفقهم الله جميعاً وجزاهم عني خير الجزاء.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من سهّل لي مهمتي في إنجاز هذه الرسالة والشكر الموصول لجامعتي العزيزة، جامعة الشرق الأوسط، وإلى أساتذتي في قسم القانون العام.

الباحث

الإهداء

إلى والدي الحبيب - أطال الله في عمره.
إلى والدتي العزيزة التي أعطت الكثير وأخذت القليل . . إلى القلب الذي
ينبض بالحب . . .

إلى شعلة غداؤها الحب والإخلاص والإيثار والتضحية

زوجتي

إلى شرياني في الحياة

أولادي

إلى أحبتي في هذه الدنيا

إخواني وأخواتي

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	التفويض
ج	قرار لجنة المناقشة
د	شكر وتقدير
هـ	الإهداء
و	قائمة المحتويات
ي	الملخص باللغة العربية
ك	الملخص باللغة الإنجليزية
1	الفصل الأول: مقدمة الدراسة
1	أولاً: تمهيد
4	ثانياً: مشكلة الدراسة
5	ثالثاً: أهداف الدراسة
5	رابعاً: أهمية الدراسة
6	خامساً: أسئلة الدراسة
7	سادساً: حدود الدراسة
7	سابعاً: محددات الدراسة
8	ثامناً: مصطلحات الدراسة
9	تاسعاً: الإطار النظري للدراسة

الصفحة	الموضوع
10	عاشراً: الدراسات السابقة
12	أحد عشر: منهجية الدراسة
13	الفصل الثاني: ماهية عقد التوريد الإداري
13	المبحث الأول: مفهوم عقد التوريد
14	المطلب الأول: تعريف عقد التوريد الإداري
17	المطلب الثاني: خصائص عقد التوريد الإداري
22	المطلب الثالث: أنواع عقد التوريد الإداري
29	المبحث الثاني: الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد الإداري
30	المطلب الأول: أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام
33	المطلب الثاني: اتصال العقد بنشاط مرفق عام
37	المطلب الثالث: اتباع الإدارة أسلوب القانون العام في التعاقد
45	الفصل الثالث: النظام القانوني الذي يحكم عقد التوريد الإداري
47	المبحث الأول: اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري
49	المطلب الأول: القيود الواردة على حرية الإدارة في اختيار المتعاقد
63	المطلب الثاني: طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري .
98	المبحث الثاني: إبرام عقد التوريد الإداري
99	المطلب الأول: القيود السابقة على إبرام عقد التوريد الإداري

الصفحة

الموضوع

	المطلب الثاني: إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في القانون الكويتي والأردني
105	
117	الفصل الرابع: تنفيذ عقد التوريد الإداري وانتهائه
118	المبحث الأول: تنفيذ عقد التوريد الإداري
118	المطلب الأول: التزامات المورد في عقد التوريد الإداري
124	المطلب الثاني: حقوق المورد في عقد التوريد الإداري
125	المطلب الثالث: امتيازات الإدارة في مواجهة المورد
131	المبحث الثاني: انتهاء عقد التوريد الإداري
132	المطلب الأول: النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري
133	المطلب الثاني: النهاية المتيسرة لعقد التوريد الإداري
136	الفصل الخامس: الخاتمة والنتائج والتوصيات
136	أولاً: الخاتمة
137	ثانياً: النتائج
139	ثالثاً: التوصيات
142	قائمة المراجع

عقد التوريد الإداري – دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي

إعداد الطالب

خالد سليمان العنزي

إشراف الدكتور

حمدي قبيلات

الملخص باللغة العربية

تناولت هذه الدراسة موضوع "عقد التوريد الإداري – دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي". وهذا الموضوع على جانب كبير من الأهمية في الحياة اليومية للإدارة، إذ يعتبر من العقود المهمة التي تبرمها جهة الإدارة لتسيير المرافق العامة.

وقد بحثت الدراسة هذا الموضوع من خلال خمسة فصول رئيسية، بينت من خلالها خصائص العقد وأنواعه وكيفية اختيار الإدارة للمتعاقد معها وآلية إبرامه، ومن ثم بحثت الدراسة في تنفيذ العقد المذكور وكيفية انتهائه.

وخلصت الدراسة إلى عدد من النتائج من أهمها: إن عقد التوريد الإداري من العقود الرضائية وأن محله ينصب دائماً على المنقولات فقط، كذلك فإن المشرّع الكويتي لم يجز إبرام هذا العقد إلا بطريق المناقصة العامة بخلاف المشرّع الأردني الذي ترك للإدارة حرية اختيار الطريقة المناسبة لإبرامه سواء من خلال العطاءات، أو استدراج العروض، أو الشراء المباشر.

ومن أهم التوصيات التي خرجت بها الدراسة، ضرورة قيام المشرّع الأردني والكويتي بتنظيم صور عقد التوريد الإداري كما فعل المشرّع الفرنسي، وأن هناك بعض المسائل الضرورية التي أوصت الدراسة بها، وهي ضرورة حذو المشرّع الأردني والكويتي ببعضهما البعض بخصوصها، ومنها بالنسبة للمشرّع الكويتي تحديد الجهات الإدارية لمختصة بالتعاقد، وبالنسبة للمشرّع الأردني أن يوحد جهة التعاقد في عقد التوريد بدلاً من تعدد اللجان، وأن يكتفي بلجنة مركزية للعطاءات.

Civil Responsibility come by Environment pollution A Comparative Study

By

Walid Ayed Al-Rashadi

Supervisor

Dr. Mansour Al - Saraira

Abstract

The civil liability of the most important new legal topics in the study; they deal with the many important issues in the life of persons and the community and evolution in the world in light of the modern industrial revolution, there were some issues that were not known before, including environmental pollution.

In this study we dealt with the legal basis for annulment can be invoked to obtain appropriate compensation as a result of what he suffered from environmental damage, as well as the search in the lawsuit and the impact on environmental, in a comparative framework between laws and Jordanian Kuwaiti.

The survey of the results of the many; the most important: Inadequacy of civil liability general rules applicable to environmental pollution. One of the most important recommendations that came out of the study need to modify the texts of the law on the protection of the Environment the Jordanian lines of the text of article (11) of the law on the protection of Kuwaiti environment, by adding the text of the particular civil liability and compensation in the area of environmental damage, along with the text to the right of associations working in the field of environmental protection.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة

تمهيد

يعتبر العقد مصدراً هاماً من مصادر الالتزام، والقاعدة العامة أن العقد شريعة المتعاقدين إذا نشأ صحيحاً لازماً، فلا يجوز لأحد المتعاقدين الرجوع فيه ولا تعديله ولا فسخه إلا بالتراضي أو التقاضي أو بمقتضى نص في القانون، وهذا ما يؤكد نص المادة (241) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م، وكذلك نص المادة (47) من القانون المدني الكويتي رقم (67) لسنة 1980م.

هذا وتمارس الإدارة نشاطات متعددة تسمى بأعمال الإدارة؛ وتختلف تلك الأعمال حسب طبيعة وضعها القانوني، فمنها ما يسمى بالأعمال المادية، ومنها ما يسمى بالأعمال القانونية⁽¹⁾.

فالعمل المادي هو كل ما تجريه الإدارة دون أن تنوي من ورائه إحداث أثر قانوني، سواء أكان ذلك التصرف إيجابياً أو سلبياً كترتيب أثاثها ومستلزمات أعمالها اليومية، والأعمال التي تحدث عن خطأ موظفيها أو آلياتها⁽²⁾.

(1) عبد الحميد، مفتاح خليفة والشلماني، حمد محمد حمد (2008)، العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة، ص7.

(2) الجبوري، محمود خلف (2010)، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، ص9.

أما العمل القانوني أو ما يسمى بالتصرف القانوني، فهو كل ما تجريه الإدارة بهدف إحداث أثر قانوني تجاه الغير وتجاه نفسها، فالتصرف القانوني يرتبط بإرادة متخذة ويدور النظام القانوني الذي يحكمه حول شرعية أو عدم شرعية ذلك التصرف⁽¹⁾.

والتصرفات القانونية للإدارة عديدة، ويمكن إرجاعها إلى صنفين، هما:

أولاً: التصرفات التي تتخذها الإدارة من جانب واحد دون أن يشترك معها طرف آخر، مثل القرارات الإدارية والتوصيات والإرشادات والمقترحات وغير ذلك⁽²⁾.

ثانياً: التصرفات التي تجريها الإدارة بالاشتراك مع إرادة طرف آخر بطريقة توافق الإرادات التي تتجه سوية نحو إحداث أثر قانوني معين، هو إنشاء التزام أو تعديل التزام قائم أو إلغائه، ويقصد بذلك العقد الإداري وسائر الأعمال القانونية الاتفاقية، فالعقد الإداري هو صنف محدد من جنس الأعمال القانونية الاتفاقية التي تتسم بوصفها قائمة أساساً على توافق الإرادات⁽³⁾.

والعقود الإدارية التي تأخذ الإدارة، وهي بصدد إبرامها أو تنفيذها بأساليب القانون العام وامتيازاته، تخضع لقواعد قانونية متميزة، هي قواعد القانون الإداري⁽⁴⁾، بخلاف العقود الخاصة التي تبرمها الإدارة والتي تماثل عقود الأفراد، إذ تبقى في نطاق القانون الخاص.

(1) الفياض، إبراهيم طه (1981)، العقود الإدارية، النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى، ص13.

(2) الشريف، عزيزة (1998)، دراسات في نظرية العقد الإداري وتطبيقاتها في الكويت، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص3.

(3) بهبهاني، عادل (2001)، العقود الإدارية، المبادئ الأساسية وتطبيقاتها في وزارة الداخلية، دون دار نشر، دون طبعة، ص4.

(4) اسماعيل، هاني عبد الرحمن (2011)، النظام القانوني لعقد التوريد الإداري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص13.

وتتنوع العقود الإدارية والتي من أهمها: عقود الامتياز، وعقود الأشغال العامة، وعقود التوريد. وتقتصر هذه الدراسة على تناول عقد التوريد الإداري.

يعتبر عقد التوريد الإداري من العقود المسماة، وينطبق عليه ما ينطبق على العقود الإدارية، وحتى يتصف عقد التوريد بالصفة الإدارية لا بد أن تتوافر فيه الشروط الواجب توافرها في العقد الإداري، وهي أن يكون أحد أطراف عقد التوريد شخصاً من أشخاص القانون العام، وأن يتعلق هذا العقد بمرونة عامة، وأن يكون الهدف منه تحقيق منفعة عامة، وأن يخضع العقد لأحكام القانون العام بما فيها تضمينه شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽¹⁾.

هذا وتخضع عقود التوريد في الأردن لنظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، وتعليمات تنظيم إجراء العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994 الصادرة استناداً للمادة (23) من نظام اللوازم.

وفي الكويت تخضع هذه العقود إلى قانون المناقصات رقم (37) لسنة 1964. وتهدف عقود التوريد الإدارية إلى تأمين الأموال المنقولة اللازمة لأية دائرة وصيانتها والتأمين عليها، والخدمات التي تحتاج إليها الدائرة الحكومية⁽²⁾.

(1) عبد الحميد، مفتاح خليفة (2007)، المعيار المميز للعقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة، ص24.

(2) عثمان، عبد الحكيم أحمد محمد (2007)، عقد التوريد، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، ص18.

ومما تجدر الإشارة إليه هو أن الشريعة الإسلامية قد سبقت كل القوانين الوضعية في بيان العقود المختلفة وتفصيل أحكامها وشروطها، وبيان مواصفاتها، ومن هذه العقود الهامة التي شاعت بين الأفراد، وزادت حاجتهم إليه ما يعرف بعقد التوريد⁽¹⁾.

مشكلة الدراسة

رغم تنوع العقود الإدارية، والتي من أهمها - كما ذكرنا سابقاً - عقود التوريد وعقود الامتياز، وعقود الإشغال العامة، وقد وجدنا أن عقود التوريد لم تلق ذات الاهتمام الذي حظيت به عقود الامتياز وعقود الأشغال العامة.

وتثور في هذه الدراسة إشكالية تتعلق بمدى تمتع الإدارة في نطاق عقد التوريد بامتيازات وصلاحيات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها أو المتعاقدون في نطاق القانون الخاص.

كما تثور في هذه الدراسة مشكلة ذاتية المستقلة لعقد التوريد الإداري، إذ أن المشرع الأردني والكويتي أخضع عقد التوريد الإداري للأحكام التي تخضع لها العقود الإدارية بشكل عام، إلا أنه يختلف عن العقود الإدارية الأخرى ببعض الصفات التي تميزه عنها، ومن ثم لا بد أن يخضع لنظام قانوني خاص، وذلك من حيث بيان ماهيته ومعايير تمييزه وأساليب وإجراءات إبرامه، والمبادئ التي تقوم عليها هذه الأساليب، والمبادئ العامة التي تحكمه، والتزامات المواد وحقوقه، ونهاية العقد، والاختصاص بنظر المنازعات المتولدة عنه.

كما أن عقود التوريد الإدارية تثير إشكاليات تتعلق في حصول متغيرات في مدى حاجة الإدارة لكمية المواد الموردة، خاصة في عقود التوريد بعيدة المدى مما يضطرها إلى إجراء تعديلات على مضمون العقود، كما قد تنشأ إشكاليات بين الإدارة والمواد من خلال

(1) قاسم، علي محمد علي (2005)، عقد التوريد في ميزان الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، دون طبعة، ص3.

تباطؤ المورد في تجهيز المواد خلافاً للمواعيد المتفق عليها مع الإدارة، أو عند قيامه بالتلاعب في نوعية المواد الموردة وفي كمياتها، مما يثير إشكالية تتعلق بضمانات تنفيذ هذه العقود على الوجه السليم. وبناءً على وجود الإشكاليات السابقة، فإن دراستنا هذه سنتناولها بالتفصيل.

أسئلة الدراسة

تطرح الدراسة العديد من الأسئلة، وستحاول الإجابة عنها، وهي:

1. ما المقصود بعقد التوريد الإداري؟ وما خصائصه وأنواعه؟
2. ما الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد الإداري؟
3. ما الجهات الإدارية التي تملك صلاحية التعاقد في عقد التوريد الإداري وما حدود صلاحياتها؟

4. ما القواعد التي تحكم التعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري؟

5. ما كيفية إبرام عقد التوريد الإداري؟ وما آلية تنفيذه؟

6. ما أسباب انتهاء عقد التوريد الإداري؟

إن الإجابة على التساؤلات السابقة سنأتي في إطار مقارن ما بين النصوص القانونية

الناظمة لموضوع الدراسة في القانونين الأردني والكويتي وبما يتفق مع منهجية الدراسة.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف الرئيسية الآتية:

1. توضيح النظام القانوني الذي يحكم عقد التوريد الإداري.
2. توضيح ماهية عقد التوريد الإداري.
3. توضيح كيفية إبرام عقد التوريد وتنفيذه وانتهائه.

4. بيان مدى سلطة الإدارة من حيث امتيازاتها وصلاحياتها التي تتمتع بها بصدد إبرام عقد التوريد الإداري.

أهمية الدراسة

يعتبر عقد التوريد الإداري من الأهم العقود التي تبرمها الإدارة في سبيل تسيير مرافقها العامة، ومن هنا فإن أهمية دراسة عقد التوريد الإداري تأتي من كونه يخضع لنظام قانوني خاص به يحكم جميع المراحل التي تمر بها العملية التعاقدية، ويهدف إلى تمكين الإدارة من الحصول على أفضل الشروط المالية مع مراعاة درجة جودة المواد المراد الحصول عليها.

إن عقد التوريد الإداري يمثل وسيلة ناجعة للإدارة لتحقيق الصالح العام وضمان سير مرافق العامة بانتظام واطراد، ولضمان سير هذه المرافق، لا بد أن يكون هناك ما يضمن سيرها من خلال وسائل القانون العام والاستعانة بالآخرين، ومن هذه الوسائل عقد التوريد⁽¹⁾.

وندلل على هذه الأهمية من خلال المثال الآتي: إن بناء مستشفى حكومي يلزمه عقد إشغال واحد على الأغلب الأعم، ومن ثم يتم استغلاله لعشرات السنوات والتي قد تصل إلى قرن من الزمن، وخلال هذه المدة فإنه يلزمها عشرات آلاف من عقود التوريد لضمان استمرار واستغلال ذات المستشفى حيث تبرم الإدارة عقوداً لتوريد الأدوية وأخرى لتوريد الأجهزة والمعدات الطبية ووسائل النقل المختلفة والتجهيزات المكتبية والقرطاسية وتوفير الغذاء للمرضى وعقود توريد مواد التنظيف ... إلخ.

هذا وتتمثل الأهمية العملية لدراسة عقد التوريد الإداري بأنها تتناول القصور الذي شاب القانون الأردني والكويتي، المتمثل في عدم وجود نظام قانوني يحكم هذا العقد، ومن ثم

(1) اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص15.

فإن دراسة هذا العقد يتيح للباحث محاولة تقديم توصيات عملية مناسبة بخصوص النظام القانوني الذي يحكم عقد التوريد الإداري.

حدود الدراسة

– الحدود الزمانية: تأمل الدراسة أن تتضح معالمها في الفصل الدراسي الثاني من العام الجامعي 2011/2012، والتي سيكون موطنها الرئيسي القانون الأردني والكويتي الخاص بالعقود الإدارية.

– الحدود المكانية: أما من حيث المكان فهو الأردن والكويت، كون الدراسة مقارنة ما بين القانونين الأردني والكويتي.

محددات الدراسة

تقتصر الحدود الموضوعية للدراسة على بحث عقد التوريد الإداري، ومن ثم يخرج من نطاقها العقود الإدارية الأخرى كعقود الامتياز وعقود الأشغال العامة؛ لكونها تخضع لنظام قانوني يختلف عن النظام القانوني الذي يخضع له عقد التوريد، كما ويخرج من حدودها الموضوعية العقود الإدارية الخاصة التي تبرمها الإدارة والتي تماثل عقود الأفراد، إذ تبقى في نطاق القانون الخاص، ويكون الفصل في المنازعات التي قد تنثور بصددتها لجهة القضاء العادي، وهذه لا تدخل في حدود هذه الدراسة؛ لأنها من عقود القانون الخاص.

مصطلحات الدراسة

- تورد الدراسة أهم معاني المصطلحات الإجرائية المتعلقة بموضوعها، وهي:
- العقد في اللغة: بمعنى الربط والشد والإحكام، يقال عقدت الحبل فانعقد، إذا شدته فربطته وقويته وجمعت بين طرفين فقويت الاتصال بينهما وأحكمته بالعقد عليهما⁽¹⁾.
 - العقد في القانون: هو ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر وتوافقهما على وجه يثبت أثره في المعقود عليه، ويترتب عليه التزام كل منهما بما وجب عليه للآخر⁽²⁾.
 - العقد في الاصطلاح: هو عبارة عن توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني من إنشاء التزام، أو نقله، أو تعديله، أو إنهائه⁽³⁾.
 - العقد الإداري: هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام، بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وتظهر فيه نية الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك تضمين العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽⁴⁾.
 - التوريد في اللغة: مصدر ورد يرد بالكسر وروداً، بمعنى أحضر، وأورده غيره واستورده، أي أحضره، واستورد السلعة ونحوها: جلبها⁽⁵⁾.

(1) ابن منظور، جمال الدين (1991)، لسان العرب، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ص296.

(2) انظر المادة (87) من القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م.

(3) السنهوري، عبد الرزاق (1998)، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة، ص138.

(4) عكاشة، حمدي ياسين (1998)، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون طبعة، ص4.

(5) ابن منظور، مرجع سابق، ص457.

- عقد التوريد في الاصطلاح: هو اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وبين فرد أو شركة، يتعهد بمقتضاه هذا الفرد، أو تلك الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين⁽¹⁾.

ويعرف أيضاً بأنه: عقد إداري يتعهد بمقتضاه أحد المتعهدين بأن يورد للإدارة منقولات تلزمها مقابل ثمن معين⁽²⁾.

الإطار النظري للدراسة

تسلك الحياة القانونية الخاصة بصورة رئيسة الطريق التعاقدية، فهو الأداة الرئيسية للتبادل الاقتصادي، فالعقد هو الفكرة الجوهرية المسيطرة على العلاقات بين الأشخاص في المجتمع، في حين أن العمل الإداري يستعمل أساساً القرار الوحيد الجانب، الذي يشكل أحد الوجوه الأكثر استعمالاً في القانون الإداري، حيث يعد القرار الإداري من أهم أساليب الإدارة وأكثرها فاعلية، وهي بصدد مباشرة أنشطتها وواجباتها التي تهدف إلى إشباع الحاجات العامة، غير أن الإدارة كثيراً ما تلجأ إلى الطريق التعاقدية إذا ما قدرت أن هذه الطريقة أنجع في تحقيق أهدافها، وتتصب هذه الدراسة على دراسة عقد التوريد الإداري؛ نظراً لتعاظم الدور الذي يؤديه هذا العقد، بهدف تسيير المرافق العامة، ولا سيما في ظل اعتناق سياسة الانفتاح الاقتصادي منذ نهاية القرن الماضي والمطالبات المستمرة لتحرير التجارة العالمية.

وفي ضوء ما سبق، فإن الإطار النظري لهذه الدراسة سيبحث في عدة موضوعات تتعلق بهذا العقد، وذلك من خلال تقسيم الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية، يتناول الفصل

(1) الطماوي، سليمان (1984)، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة، ص112.

(2) الحلو، ماجد راغب (دون سنة نشر)، القانون الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة، ص527.

الأول مقدمة الدراسة، والإطار العام للدراسة، وتشمل التمهيدي، ومشكلة الدراسة، وهدفها، وأهميتها، وأسئلتها وحدودها، ومحدداتها، والمصطلحات الإجرائية، والدراسات السابقة، ومنهجها.

أما الفصل الثاني فيتناول ماهية عقد التوريد الإداري، وفيه مبحثين؛ يتناول المبحث الأول تعريف عقد التوريد الإداري وبيان خصائصه وأنواعه، ويتناول المبحث الثاني الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد الإداري.

ويتناول الفصل الثالث النظام القانوني الذي يحكم عقد التوريد الإداري، وفيه ثلاثة مباحث؛ يتناول المبحث الأول اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري، ويتناول المبحث الثاني إبرام عقد التوريد الإداري.

أما الفصل الرابع فيتناول تنفيذ عقد التوريد الإداري وانتهائه، وفيه مبحثين؛ يتناول المبحث الأول تنفيذ عقد التوريد الإداري، في حين يتناول المبحث الثاني انتهاء عقد التوريد الإداري. ويتضمن الفصل الخامس الخاتمة والنتائج والتوصيات.

الدراسات السابقة

- سلامة، عبد الحميد أحمد السعد (1994): نظرية الظروف الطارئة في عقدي التوريد والمقاوله في القانون الأردني⁽¹⁾.

وقد تناولت هذه الدراسة أثر نظرية الظروف الطارئة على عقدي التوريد والمقاوله، وذلك من حيث بيان شروط تطبيق النظرية وأحكامها والأثر المترتب عليها، وبيان العقود التي تنطبق عليها، وكل هذه المسائل تناولها الباحث من وجهة نظر القانون الخاص.

(1) رسالة ماجستير منشورة، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية.

- خليل، عادل عبد الرحمن (1995)، المبادئ العامة في آثار العقود الإدارية وتطبيقاتها⁽¹⁾.

وفي هذه الدراسة اقتصر الباحث على بحث التزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة، وكذلك التزامات وحقوق الإدارة المتعاقدة.

- الصرايرة، مصلح (1996): الأحكام الخاصة بالعقود الإدارية الخاضعة لنظام الأشغال الحكومية⁽²⁾.

وفي هذه الدراسة تناول الباحث النظام القانوني الذي يحكم العقود الإدارية في ضوء نظام الأشغال الحكومية الأردني، وذلك من حيث التعريف بها وبيان شروطها وأحكامها القانونية سواء من حيث إبرامها وتنفيذها وانتهائها. وتتشابه هذه الدراسة مع بعض مفردات دراستي.

- شريف، عزيزة (1998): دراسات في نظرية العقد الإداري وتطبيقاتها في الكويت⁽³⁾.

وقد تناولت هذه الدراسة التعريف بالعقد الإداري وبيان خصائصه وأركانه والآثار المترتبة عليه، كما بينت النظام القانوني لبعض العقود الإدارية في ظل قانون المناقصات الكويتي رقم (37) لسنة 1964.

- دراغمة، نمر صالح محمود (2004): عقد التوريد في الفقه الإسلامي⁽⁴⁾.

وفي هذه الدراسة تناول الباحث بيان حكم عقد التوريد وضوابطه والباعث إلى ظهوره وأدلة مشروعيته في الفقه الإسلامي وتكييفه الفقهي وأحكامه.

(1) رسالة دكتوراه منشورة، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر.

(2) بحث منشور في مجلة مؤتة للدراسات والبحوث، المجلد الحادي عشر، العدد الأول.

(3) مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

(4) رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح، فلسطين.

- قاسم، علي محمد علي (2005): **عقد التوريد في ميزان الفقه الإسلامي** (1).

وقد تناولت هذه الدراسة بيان الأصل الشرعي لعقد التوريد في الفقه الإسلامي، وكذلك بيان أهميته في المعاملات بين الأشخاص، وبينت هذه الدراسة التكيف الشرعي لعقد التوريد ونظامه الذي يحكمه في ضوء النصوص الواردة في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة.

- عثمان، عبد الحكيم أحمد محمد (2007): **عقد التوريد** (2).

وقد تناولت هذه الدراسة عقد التوريد من ناحية القانون المدني، حيث بينت ماهيته وتكييفه القانوني وخصائصه وأركانه، والآثار المترتبة عليه، ومقارنة هذا العقد مع غيره من العقود المشابهة له، وإظهار ما يختص به من مزايا عن هذه العقود؛ وقد بحثت الدراسة هذه المسائل في ضوء القانون المصري.

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على أسلوب البحث النوعي المقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي تناولت العقود الإدارية في القانونين الأردني والكويتي، وكذلك تحليل آراء الفقه القانوني وأحكام القضاء المتعلقة بموضوعها سواء في الأردن أو الكويت.

(1) منشورات دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.

(2) منشورات دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر.

الفصل الثاني

ماهية عقد التوريد الإداري

تنقسم العقود الإدارية إلى قسمين: عقود مسماة، وهي العقود التي لها وصف أو اسم معين، ومن أهمها العقود التي حددها المشرع وخصها بنظام قانوني معين مثل: عقد امتياز المرافق العامة، وعقد الأشغال العامة، وعقد التوريد، وعقد النقل، وعقود الوظيفة العامة، وعقد القرض العام وغيرها، وعقود غير مسماة، وهي الاتفاقات التي تبرمها الإدارة وتتوافر فيها شروط العقد الإداري دون أن تحمل اسماً أو وصفاً معيناً، ومن أمثلتها العقد الذي تلتزم بموجبه الإدارة بالإنفاق على طالب أو موظف في بعثة دراسية أو دورة تدريبية مقابل أن يلتزم بالعمل في خدمة الإدارة لمدة تحدد في العقد⁽¹⁾.

ومن خلال هذا الفصل سأبين ماهية عقد التوريد الإداري؛ كونه من العقود الإدارية المسماة، وبيان ماهيته تتطلب بيان مفهومه، ومن ثم بيان الشروط الواجب توافرها فيه. وعليه سأقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم عقد التوريد.

المبحث الثاني: الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد الإداري.

المبحث الأول

مفهوم عقد التوريد

سأتناول هذا المبحث ضمن ثلاثة مطالب، أتناول في الأول تعريف عقد التوريد

الإداري، وفي الثاني أبحث خصائصه، وفي الثالث سأبين أنواعه.

(1) انظر: الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص9-10.

المطلب الأول: تعريف عقد التوريد الإداري:

سأبحث تعريف عقد التوريد الإداري من حيث اللغة والقانون والقضاء والفقهاء القانوني، وذلك في أربعة فروع.

الفرع الأول: تعريف عقد التوريد في اللغة:

التوريد لغة: مصدر ورد بتشديد الراء، قال أبو الحسن أحمد بن فارس: الواو والراء والبدال أصلان أحدهما: الموافاة إلى الشيء، والثاني: لون من الألوان⁽¹⁾.

وقال الجوهري اسماعيل بن حماد: ورد فلان وروداً: حضر. وأورده غيره واستورده: أي أحضره، وقال: ابن سيده: تورده واستورده كورده، وتوردت الخيل البلدة إذا دخلتها قليلاً، قطعة قطعة⁽²⁾. ويقال: أورد فلان الشيء أحضره، واستورد السلعة ونحوها: جلبها من خارج البلد⁽³⁾. ويقال: ورد البعير وغيره الماء يرده وروداً حضر ومنه ورد الكتاب على الاستعارة⁽⁴⁾. وسمي عقد التوريد بهذا الاسم من باب تسمية الشيء بإبراز ما فيه⁽⁵⁾.

من خلال المعاني اللغوية للتوريد، يلاحظ الباحث أن العنصر الجوهري في التوريد هو عمل المورد والمتمثل في إحضار وتقديم السلعة أو الخدمة إلى المورد إليه، ومن هنا جاءت التسمية، لأن السلعة الموردة أو الخدمة تكون تابعة للعمل الذي يقوم به المورد.

(1) ابن فارس، أبو الحسن أحمد بن زكريا، (1410هـ)، معجم مقاييس اللغة، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، شركة مصطفى البابي الحلبي، مصر، ط1، كلمة (ورد)، ج6، ص105.

(2) ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ج3، ص457.

(3) الفيروزآبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب (دون سنة نشر)، القاموس المحيط، مادة (ورد) باب الدال، دار الجيل، فصل الواو، ج1، ص344-34.

(4) الفيومي، أحمد بن محمد بن علي المقري (دون سنة نشر)، المصباح المنير، دار الكتب العلمية، بيروت، ج1، ص815.

(5) أبو البصل، علي عبد الأحمد (2006)، عقد المقاوله والتوريد في الفقه الإسلامي والقانون المدني الأردني، دراسة فقهية مقارنة، مكتبة دار الثقافة، عمان، ص116.

الفرع الثاني: تعريف عقد التوريد الإداري في القانون:

لم يعرف المشرع الكويتي في قانون المناقصات رقم (37) لسنة 1964، والمشرع الأردني في نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، عقد التوريد الإداري تاركاً ذلك للفقهاء والقضاء، وذلك بخلاف المشرع الفرنسي، إذ عرف عقود التوريد العامة في قانون المشتريات العامة الصادر بموجب المرسوم رقم (2006/975) بتاريخ 2006/8/1 بأنها: "تلك العقود التي تُبرم مع الموردين بحيث يكون محل تلك العقود الشراء، أو التأجير التمويلي، أو الإيجار، أو الإيجار البيعي للمنتجات أو المعدات - الأدوات"⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تعريف عقد التوريد الإداري في القضاء:

عرفت محكمة القضاء الإداري المصري عقد التوريد الإداري بأنه: "اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه هذا الفرد أو تلك الشركة بتوريد أشياء معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين، وهو يختلف عن الاستيلاء في أن المورد في عقد التوريد الإداري يسلم المنقولات المتعاقد عليها برضائه دون أن يكون مضطراً إلى ذلك بينما الاستيلاء إنما يكون بمقتضى قرار إداري بأن يسلم المورد المنقولات المطلوبة بهذا القرار جبراً"⁽²⁾.

(1) المادة (2-3/1) من قانون المشتريات العامة الفرنسي رقم (2006/975) تاريخ 2006/8/1. نقلاً عن:

اسماعيل، هاني عبد الرحمن، مرجع سابق، ص30.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 2 ديسمبر لسنة 1952، مجموعة المكتب الفني، السنة

الرابعة، ص76. نقلاً عن: محمد، عاطف سعدي (2005)، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق،

دار النهضة العربية، القاهرة، ص113.

وفي دولة الكويت، لم تتعرض الدائرة الإدارية المنشأة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية لتعريف عقد التوريد الإداري⁽¹⁾.

أما في الأردن، فلم يعرف القضاء الأردني عقد التوريد الإداري، بالرغم من اعترافه بالطبيعة الخاصة للعقود الإدارية، ومن بينها عقد التوريد؛ نظراً لتعلقها بالمرافق العامة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاختصاص في نظر العقود الإدارية في الأردن يدخل في الولاية العامة للقضاء العادي، وقد أشارت محكمة العدل العليا الأردنية إلى ذلك في العديد من أحكامها، فقد قضت: "لقد انعقد إجماع الفقه والقضاء على أن المنازعة الخاصة بانعقاد العقد أو صحته هي منازعة حقوقية تختص بنظرها المحاكم العادية"⁽²⁾، وقضت أيضاً: "بأن النزاع على الحقوق يعود للمحاكم العادية ولو كان متعلقاً بعقود إدارية، لأن اختصاصات محكمة العدل العليا قد وردت على سبيل الحصر في المادة التاسعة من القانون رقم (12) لسنة 1992، ولا تشمل المنازعات المتعلقة بالعقود على اختلاف أنواعها"⁽³⁾.

الفرع الرابع: تعريف عقد التوريد الإداري لدى الفقه القانوني:

اتجه غالبية الفقه القانوني لتبني التعريف القضائي لعقد التوريد الإداري معتبرين عقد التوريد الإداري بأنه: اتفاق بين أحد الأشخاص المعنوية العامة وأحد الأفراد أو الشركات على توريد منقولات لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين⁽⁴⁾.

(1) أنشئت هذه الدائرة بموجب مرسوم بالقانون رقم (20) لسنة 1981.

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1979/40) تاريخ 1980/3/3، منشورات مركز عدالة.

(3) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (1978/106) تاريخ 1979/5/24، منشورات مركز عدالة.

(4) انظر: الطماوي، سليمان، مرجع سابق ص 135. والشواربي، عبد الحميد (2003)، العقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط3، ص 114. والشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 333. وأبو الخير، عادل السعيد (2005)، القانون الإداري - القرارات الإدارية والعقود الإدارية، دون دار نشر، ص 290.

في حين رأى البعض⁽¹⁾، أن التصدي لتعريف هذا العقد يستلزم تحديد ما إذا كان العقد المراد تعريفه عقد توريد خاص أم عقد توريد إداري، فإذا كان عقد توريد خاص فقد عرفه بأنه: اتفاق ما بين الإدارة وفرد أو شركة على منقول لازم لها مقابل ثمن معين. أما عقد التوريد الإداري فهو: اتفاق بين شخص من أشخاص القانون العام بما له من سلطة وبين شخص آخر عام أو خاص يتعهد بمقتضاه هذا الأخير بتوريد منقولات معينة لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين على أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص. ويعرفه البعض بأنه: "اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لازمة لمرفق عام مقابل ثمن معين"⁽²⁾.

ويعرف جانب من الفقه عقد التوريد بأنه: "عقد إداري يتم بين الإدارة وفرد أو شركة (متعهد) يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بأن تورد للإدارة منقولات أو مواد معينة تلزمها مقابل ثمن معين مجدّد في العقد، وقد يتم توريد المواد واللوازم المتفق عليها في عقد التوريد دفعة واحدة، كما قد يتم توريدها على مدة فترة زمنية طويلة"⁽³⁾.

ومن خلال التعريفات السابقة لعقد التوريد الإداري، يمكن القول بأنه: "اتفاق يتعهد بمقتضاه أحد المتعهدين بتوريد منقولات لجهة الإدارة مقابل ثمن معين، وأن تستخدم فيه الإدارة امتيازات القانون العام".

(1) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص586. محمد، عاطف سعدي (1997)، العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ط1، ص241.

(2) بهبهاني، عادل، مرجع سابق، ص132.

(3) القبيلات، حمدي (2010)، القانون الإداري، ج2، (القرارات الإدارية - العقود الإدارية، الأحوال العامة: الوظيفة العامة)، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى، ص111.

المطلب الثاني: خصائص عقد التوريد الإداري:

يتميز عقد التوريد الإداري بعدة خصائص تميزه عن غيره من العقود الإدارية، وسأتناولها في ستة فروع.

الفرع الأول: من حيث محل عقد التوريد:

إن محل عقد التوريد ينصب دائماً على منقولات⁽¹⁾ فقط - منتجات أو معدات - كالبضائع أو مواد التموين أو المواد الحربية، فلا يرد على العقارات أياً كانت عقارات بطبيعتها، أم عقارات بالتخصيص، وهذا ما يميزه عن عقد الأشغال العامة حيث ينصب موضوع العقد فيه على العقارات بطبيعتها أو بالتخصيص⁽²⁾.

وقد أشارت المادة الثانية من نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993 إلى الموضوعات التي يتناولها عقد التوريد بمناسبة تعريفها للوازم، حيث نصت على أن اللوازم هي: "الأموال المنقولة اللازمة لأي دائرة وصيانتها والتأمين عليها والخدمات التي تحتاج إليها الدائرة". وهذا ما أكدته أيضاً المادة (3) من قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1964.

والأشياء المنقولة التي يتعلق بها محل العقد لا يمكن حصرها بطبيعة الحال، فقد تشمل مواد تموينية أو أدوات مكتبية أو ملابس عسكرية أو سيارات.

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص111.

(2) البناء، محمود عاطف (2007)، العقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، ط3، ص90. وبهنياني،

عادل، مرجع سابق، ص132.

الفرع الثاني: أنه من العقود الرضائية:

يعد عقد التوريد الإداري من العقود الرضائية، فالمورد يقوم بتسليم المنقولات المتفق عليها برضائه دون أن يكون مضطراً إلى ذلك، وبذلك يختلف عن الاستيلاء الذي تقوم به الدولة بقرار إداري بأن يسلم المورد المنقولات المطلوبة بهذا القرار جبراً⁽¹⁾.

الفرع الثالث: من حيث طبيعة عقد التوريد الإداري:

يعتمد في تحديد طبيعة عقد التوريد الإداري على الخصائص الذاتية بهذا العقد، وهي اتصاله بمرفق عام وتضمنه لشروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، إضافة إلى وجود شخص من أشخاص القانون العام كطرف في العقد، بل إن عقد التوريد يعد أبرز مجالات تطبيق فكرة الشروط الاستثنائية المميزة للعقد الإداري. وقد ظهر ذلك بوضوح في أحكام القضاء الإداري ومنها حكم محكمة القضاء الإداري في مصر حيث قررت: ".... ومن حيث أن هذه المنازعة خاصة بعقد التوريد، وهو من العقود الإدارية التي تخضع لأحكام القانون الخاص، وإنما يفصل فيها على مقتضى مبادئ القانون العام في شأن العقود الإدارية، ولما كانت هذه العقود تختلف عن العقود المدنية في أنها تستهدف مصلحة عامة في تسيير المرافق العامة، فإنه من أجل تحقيق هذا الهدف حوّلت جهة الإدارة سلطات استثنائية، وحق تطبيق قواعد غير مألوفة في عقود القانون الخاص بقصد الوفاء بحاجة المرافق العامة، وهي أبرز الخصائص التي تميز نظام العقود الإدارية عن نظام العقود المدنية"⁽²⁾.

(1) الصرايرة، شامان ممدوح (2007)، أحكام عقود التوريد في التشريعات الأردنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مؤتة، ص 8. والقبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 111.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 17 آذار 1957، مجموعة المكتب الفني، السنة الحادية عشرة، ص 272، نقلاً عن: محمد، عاطف، مرجع سابق، ص 124.

الفرع الرابع: من حيث صور عقد التوريد الإداري:

إن عقود التوريد في الواقع العملي تأخذ صوراً مختلفة وتعتبر جميعها عقوداً إدارية طالما توافرت عناصرها المميزة، فلا يقل عقد التوريد من خانة العقود الإدارية إلى خانة العقود المدنية بسبب أن التوريد قد اقتصر على مرة واحدة طالما أنه احتوى على شروط العقود الإدارية⁽¹⁾. كما أن عقد التوريد امتد ليشمل صوراً جديدة من التوريد وهي عقود التوريد الصناعية، حيث يلتزم المتعاقد ليس بتسليم المنقولات فحسب وإنما أيضاً صناعة البضائع المنفق على توريدها. كما يشمل عقود التحويل كما في حالة تسليم الإدارة للمتعاقد منقولاً كمواد خام مثلاً، ويلتزم هو بتحويلها إلى مادة أخرى ثم يعاد تسليمها للدولة⁽²⁾.

الفرع الخامس: من حيث التنظيم القانوني لعقد التوريد الإداري:

ينظم عقد التوريد الإداري قواعد تنظيمية عامة، فهو من ناحية القواعد الإجرائية يخضع في دولة الكويت إلى قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1964 ولرقابة إدارة الفتوى والتشريع بموجب القانون رقم (12) لسنة 1960، وللرقابة المالية لديوان المحاسبة بموجب القانون رقم (30) لسنة 1964، كما جعل المشرع الكويتي الاختصاص بنظر منازعاته للدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بموجب القانون رقم (20) لسنة 1981.

هذا وتخضع عقود التوريد في القانون الأردني إلى نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، ونظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1976، فإذا كان عقد التوريد يتعلق بتوريد لوازم، فإنه يخضع للنظام الأول، وتنظم إجراءات التعاقد الخاصة بهذا النوع من العقود بموجب تعليمات إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 2008. أما عقود

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص124 وما بعدها.

(2) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص130 وما بعدها.

التوريد المرتبطة بالأشغال العامة فتخضع إلى نظام الأشغال الحكومية رقم (71) لسنة 1976، وهي تلك المتعلقة بإنشاء الأبنية والطرق والمنشآت والمشاريع الهندسية حسب نص المادة الثانية من النظام المذكور.

أما قواعده الموضوعية، فهي خارج حدود هذا التنظيم التشريعي وتخضع لمبادئ القانون العام التي تحكم العقود الإدارية والتي من أبرزها سلطة الإدارة في الرقابة وتعديل العقد وإن كان مدى هذه السلطة يختلف في عقد التوريد عنه في عقد الامتياز وعقد الأشغال العامة. فسلطة التعديل واضحة ولا جدال فيها بالنسبة لعقد الامتياز وعقد الأشغال العامة نظراً لاتصال هذه العقود اتصالاً مباشراً بالمرافق العامة⁽¹⁾.

أما بالنسبة لعقد التوريد، فهو يتصل بالمرافق العام اتصالاً غير مباشر أي قد لا يساهم بصورة مباشرة في تحقيق احتياجات المرفق العام، ولأنه إذا كان الأصل بالنسبة لتسيير المرافق العامة في عقد الامتياز والقيام بالأشغال العامة بالنسبة لعقد الأشغال العامة أن تقوم الإدارة بهذا النشاط وأن الملتزم أو المقاول إنما هو نائب عن الإدارة في هذا المجال، فالأمر على خلاف ذلك بالنسبة لعقد التوريد، فهذا العمل أساساً من اختصاص المورد الذي يحتفظ أصلاً بحريته في اختيار وسيلة التنفيذ وأسلوبه ما لم يقيد شرط في العقد⁽²⁾.

الفرع السادس: من حيث المقابل في عقد التوريد الإداري:

المقابل في عقد التوريد الإداري يكون دائماً نقداً، والذي تقاضاه المتعاقد مع الإدارة يتمثل دائماً في سعر أو قيمة المواد أو الأشياء موضوع العقد. والتي تتحدد عادة بمقابل نقدي، يتفق عليه عادة أو بصورة إجمالية أو على أساس الوحدة أو الكمية أو الوزن، ويدفع عادة

(1) البنا، عاطف، مرجع سابق، ص224.

(2) اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص45.

دفعة واحدة إذا كان التوريد لمرة واحدة وعلى دفعات إذا كان الاتفاق يتم بتوريد المواد أو السلع بصورة دورية أو على دفعات، وتوضح الصيغة النقدية لمقابل عقد التوريد في حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 2 ديسمبر 1952⁽¹⁾. والذي جاء فيه بأن عقد التوريد عبارة عن اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وفرد أو شركة يتعهد بمقتضاه الفرد أو الشركة بتوريد منقولات معينة للشخص المعنوي لإدامة المرفق العام مقابل ثمن معين. لذلك فإن تحديد الثمن في عقد التوريد أمر ضروري، أما إذا كان المقابل عمولة، كذا في هذه الحالة أمام عقد نقل وليس عقد توريد، لأن من شروط عقد التوريد أن تدفع الإدارة ثمن السلعة وليس أجور نقلها⁽²⁾.

ويرى جانب من الفقه أن حق الإدارة في ممارسة مظاهر السلطة العامة بالنسبة لعقد التوريد الإداري مقيد دائماً بضرورة وجود ظروف ملحة تستدعي ممارسة هذه السلطة وخاصة ما يتعلق بسلطة تعديل العقد⁽³⁾.

المطلب الثالث: أنواع عقد التوريد الإداري:

عرف المشرع الفرنسي عقود التوريد الإدارية بأنها: تلك العقود التي تبرم مع الموردين بحيث يكون محل تلك العقود شراء أو تأجير تمويلي أو إيجار أو إيجار بيعي للمنتجات أو المعدات "الأدوات"⁽⁴⁾.

(1) سبق الإشارة إلى هذا الحكم عند تعريف عقد التوريد الإداري في القضاء.

(2) كنعان، نواف (دون سنة نشر)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط1، ص322. والشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص134.

(3) العنزي، خالد فلاح عواد (2007)، التحكيم في العقود الإدارية في الكويت، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص64. والشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص130.

(4) الفقرة (2/3) من المادة الأولى من قانون المشتريات العامة الفرنسي رقم (2006/975) الصادر بتاريخ 2006/8/1، نقلاً عن: اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص30.

يتضح من هذا النص أن عقد التوريد الإداري يشتمل على عدة أنواع، هي:

1. عقود شراء المنتجات أو الأدوات (المنقولات).
2. عقود التأجير التمويلي للمنتجات أو الأدوات.
3. الإيجار البيعي للمنتجات أو الأدوات (المعدات).

وبذلك أدخل المشرع الفرنسي صوراً جديدة لم تكن تدرج سابقاً ضمن عقود التوريد الإداري، والتي كانت تستوجب تملك الإدارة للسلع والأصناف المشتراة مقابل ثمن معين يدفع للمورد. وعليه، أجاز المشرع الفرنسي أن ينصب عقد التوريد الإداري على المنفعة من الأداءات محل العقد دون تملكها وذلك من خلال عقود الإيجار للمنتجات أو الأدوات⁽¹⁾. وسوف ندرس هذه الصور ضمن ثلاثة فروع.

الفرع الأول: عقود شراء المنتجات أو الأدوات (المنقولات):

تمثل عقود شراء المنقولات الحالة التقليدية لعقد التوريد الإداري، والتي تسعى الجهة الإدارية من خلالها لشراء المنتجات والأدوات أو المعدات اللازمة لتسيير المرافق العامة، وهي تنقسم إلى طائفتين وهما: عقود التوريد العادية، وعقود التوريد الصناعية⁽²⁾.

أولاً: عقود التوريد العادية:

هناك نوعان من عقود التوريد العادية وهما: أن ينصب العقد على التوريد فقط، والنوع الآخر عندما نكون أمام مزيج ما بين التوريد والتركيب وهو ما يطلق عليه العقد المختلط.

(1) الصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص14 وما بعدها.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص124.

1. عقود توريد فقط:

تستعين الإدارة بأشخاص القانون الخاص أو العام لتوريد مستلزماتها من المنقولات اللازمة لسد حاجات المرافق العامة، وهذه الحاجات كثيرة ولا حصر لها في جميع مرافق الإدارات الحكومية مثل المهمات العسكرية من ملابس وغذاء ومحروقات - مشتقات البترول - وآلات عسكرية ... إلخ⁽¹⁾، والمهمات الطبية من أدوية وأجهزة وأدوات مكتبية والمواد اللازمة لتعبيد الطرق وفتح الآبار وشبكات الكهرباء وغيرها. فعندما تترك الإدارة للمورد تحديد طريقة التنفيذ فنحن أمام عقد إداري عادي وليس للإدارة في هذه الحالة سوى التأكد من مطابقة المواد الموردة لكراسة الشروط والاتفاقية المبرمة مع المورد، والتوريد في هذه الحالة يكون حسب الاتفاق مع الإدارة إما دفعة واحدة أو على دفعات، كما وقد تشترط الإدارة على المورد أن يقدم شهادة بلد المنشأة أو المصنع للتأكد من سلامة الأصناف الموردة⁽²⁾.

إن عقود التوريد العادية هي التي يتفق فيها على توريد منقولات لازمة لتسيير مرفق عام، ويتفق على مواصفاتها مقدماً ولا تحتاج إلى صناعة أو عمل من قبل المورد⁽³⁾، ويكون المورد حراً في اختيار المصدر الذي يحصل من خلاله على هذه المنقولات⁽⁴⁾. إن الباحث يرى ضرورة أن يمتنع المورد عن استيراد الأصناف المتفق عليها من دول أو شركات تمنع الدولة المتعاقدة التعامل معها لأسباب سياسية أو لأي أسباب أخرى.

(1) بهبهاني، عادل، مرجع سابق، ص133.

(2) عياد، أحمد عثمان (1987)، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ط1، ص330.

(3) البنا، عاطف، مرجع سابق، ص135.

(4) أبو هريبيد، عاطف محمد حسين (2002)، عقود المناقصات في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، ص118.

2. عقود التوريد المختلفة:

قد يشتمل عقد التوريد على عناصر عقد آخر بحيث نكون أمام اتفاق مركب، عقد توريد وعقد آخر، كالعقود التي تنطوي على مزيج من التوريد والتركيب، فيلتزم المتعاقد مع الإدارة على توريد الأصناف المتفق عليها ومن ثم تركيبها في الأماكن المخصصة لذلك، فالعقد في هذه الحالة عبارة عن مزيج بين عقدي التوريد ومقولة الأعمال، في هذه الحالة يطبق على كل نوع منهما الأحكام الخاصة به، فينطبق أحكام عقد التوريد على الجزء المتعلق بالتوريد، بينما يطبق أحكام عقد المقولة على الجزء المتعلق بالتركيب أو الأشغال، إلا إذا تعذر الفصل بينهما فيعامل الاتفاق كوحدة واحدة ويخضع لنظام قانوني واحد بحسب العنصر الغالب⁽¹⁾.

وعليه، إذا احتوى العقد على عناصر عقد إداري وعناصر عقد مدني، تغلب الجوانب الإدارية على أساس ترجيح المصلحة العامة، اللهم إلا إذا كانت تلك الجوانب الإدارية ضئيلة بالقياس إلى الجوانب المدنية في العقد، وهذا ما جرى عليه العمل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي⁽²⁾.

ومن أحكام القضاء الإداري المصري بهذا الشأن ما قضت به المحكمة الإدارية العليا "أن العقد مثار المنازعة انصب كله على إصلاح الدراجات البخارية "الموتوسيكلات" وعلى توريد وتركيب ما يلزم لها من قطع غيار جديدة وصاج وأخشاب ومشمع ومقابض وما إلى ذلك، واستكمال الفوانيس والإشارات الحمراء. ولما كان التوريد في هذا العقد ذا شأن محسوس من حيث قيمته وأهميته بجانب العمل، فإن العقد بهذه المثابة ينطوي على مزيج من مقولة

(1) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4234 لسنة 47 ف، جلسة 2003/11/18، المجموعة 1 السنة 49، القاعدة 10، ص 96. نقلاً عن: اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص 140.

(2) الصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص 15.

الأعمال والتوريد، وتقع المقابولة على أعمال الإصلاح وتطبيق أحكامه عليه ويقع التوريد على المواد وتسري أحكامه فيما يتعلق به⁽¹⁾.

ثانياً: عقود التوريد الصناعية:

هي العقود التي يكون موضوعها عبارة عن تسليم منقولات يصنعها المورد⁽²⁾، بمعنى أن يلتزم المتعاقد مع الإدارة بتوريد مواد أو منتجات صناعية بعد إنتاجها وفق مواصفات متفق عليها مقدماً، فالمتعاقد في هذه الحالة لا يقوم بتوريد مواد أو أصناف أياً كان مصدرها، وإنما يقوم بتصنيعها وفق المواصفات المتفق عليها مع الإدارة المتعاقدة، وأهم هذه العقود ينصب على توريدات تتميز بأنها معقدة التصنيع ومخصصة لاستعمال الإدارة فقط، أي عندما تحتاج الإدارة إلى أجهزة متطورة ومعقدة فنياً كالمطائرات الحربية والصواريخ والغواصات وأجهزة الأقمار الصناعية والفضائيات⁽³⁾، لذا يكون التصنيع تحت إشراف ومراقبة الإدارة المتعاقدة فيلزم الرقابة الدائمة على عملية التصنيع، كما تصل هذه الرقابة إلى حد الإشراف على النواحي المالية والإدارية للمورد فضلاً عن رقابة الجودة على المنتج أثناء عملية الإنتاج⁽⁴⁾.

ولقد عرفت الفقرة الثانية في المادة (112) من قانون المشتريات العامة الفرنسي رقم (2006/975) العقد الصناعي بأنه: "عقد توريد معدات أو نماذج صممت وصنعت خصيصاً لتلبية احتياجات السلطة المتعاقدة"⁽⁵⁾.

(1) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 763 لسنة 13 ق، جلسة 1969/1/25، المجموعة 5 لسنة 69، القاعدة 8، ص 77. نقلاً عن: اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص 150.

(2) أبو هريرة، عاطف. والصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص 16.

(3) حلمي، عمر (1991)، النظرية العامة للعقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، ط 1، ص 333.

(4) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 336.

(5) نقلاً عن: اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص 45.

ولقد عرف بعض الفقه عقد التوريد الصناعي بأنه: "العقد الذي يحتوي على التصنيع والتوريد الذي يستدعي رقابة دائمة من الإدارة على التصنيع ذاته بسبب التقنية الخاصة لموضوع اللوازم الموردة المتفق عليها"⁽¹⁾.

وقد انبثق عن عقود التوريد الصناعية ما يسمى بعقود التحويل⁽²⁾، وتعني قيام المتعاقد بعمليات تحويلية على مواد - منقولات - تلقاها من الإدارة المتعاقدة ثم تسليمها إليها في صورة مادة أخرى بعد تصنيعها⁽³⁾.

الفرع الثاني: عقود التأجير التمويلي للمنتجات أو الأدوات (المعدات):

يعتبر عقد التأجير التمويلي من العقود الجديدة التي طرأت على الساحة التجارية⁽⁴⁾، ويتحدد مضمون عقد التأجير التمويلي في أنه وسيلة لتمويل الاستثمارات الإنتاجية، إذ من خلاله يحصل المشروع المستفيد على الأصول الرأسمالية التي يحتاج إليها لتشغيل مشروعه دون تجميد جزء كبير من رأسماله لشرائها، وإنما يتم ذلك في مقابل التزامه بأداء القيمة الإيجارية التي يتفق عليها مع شركة التأجير التمويلي طوال مدة العقد، على أن يتمتع المشروع المستفيد - المستأجر - في نهاية عقد الإيجار بالحق في شراء تلك الأصول الإنتاجية محل عقد التأجير التمويلي مقابل الثمن المحدد في العقد والذي يراعى في تقديره ما سبق أن دفعه من أجره طوال مدة العقد⁽⁵⁾.

(1) البناء، عاطف، مرجع سابق، ص 93.

(2) الصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص 16.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 139.

(4) لقد عرف التأجير التمويلي في أوائل ثلاثينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة الأمريكية في المجال العقاري، ثم عرف في عام 1950 في مجال المنقولات، ولم يعرف من الناحية العملية في أوروبا إلا في أواخر الخمسينيات، وبدأ في الانتشار في العديد من الدول الأخرى في أعقاب عام 1960. انظر: البدالي، نجوى إبراهيم (دون سنة نشر)، عقد الإيجار التمويلي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ص 65.

(5) البدالي، نجوى، مرجع سابق، ص 66.

والعنصر الرئيس الذي يميز عقد التأجير التمويلي أنه عقد تمويل وائتمان، والتأجير هو وسيلة حصول المستأجر على الائتمان، فالمؤجر في هذا العقد هو قبل كل شيء الممول الذي يكون مهمته منح الائتمان، فهو يحوز الأداءات محل العقد بهدف تأجيرها إلى طرف آخر (1).

وحتى يمكن تكييف عقد التأجير التمويلي بأنه عقد توريد إداري، فإنه لا بد أن تعلن الجهة الإدارية عن رغبتها في التعاقد لتوريد المنتجات أو الأدوات - المعدات - التي تحتاجها لتسيير مرفق عام، وأن تحدد في الدعوى للتعاقد أنها تسعى لإبرام عقد توريد وفقاً لعقود التأجير التمويلي مقابل قيمة مالية تدفع على أقساط يحددها المورد في عطائه، بحيث تتمتع الجهة الإدارية في نهاية العقد ودفع جميع الأقساط بالحق في اختيار شراء محل العقد مقابل الثمن المحدد في العقد والذي يراعى في تقديره ما سبق أن أدته الإدارة من أجرة طوال مدة العقد، كما ويجب أن يحتوي العقد على معايير تميز عقد التوريد الإداري بأن يهدف لتنفيذ مرفق عام أو يحتوي على شروط استثنائية غير مألوفة في نطاق عقود القانون الخاص (2).

الفرع الثالث: عقود الإيجار والإيجار البيعي للمنتجات أو الأدوات (المعدات):

أولاً: عقود الإيجار:

الإيجار عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه أن يمكن المستأجر من الانتفاع بشيء معين لمدة محدودة في مقابل عوض مالي (3). وعليه، يختلف الإيجار عن البيع، فالبيع ينقل الملكية من البائع إلى المشتري، أما الإيجار فهو يرد على المنفعة حيث يمكن المؤجر المستأجر من

(1) الأهواني، حسام الدين كمال (2000)، عقد الإيجار التمويلي، دون دار نشر، ط2، ص17.

(2) دويدار، هاني محمد (1998)، النظام القانوني للتأجير التمويلي، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، ط1، ص34.

(3) انظر: المادة (561) من القانون المدني الكويتي رقم (67) لسنة 1980.

الانتفاع بالمأجور مدة زمنية معينة، والبيع من العقود الفورية ومن ثم يلتزم المشتري بكامل الثمن بمجرد البيع، أما الإيجار فهو من عقود المدة وتستحق الأجرة عن كل فترة زمنية⁽¹⁾.

ثانياً: الإيجار البيعي:

يمكن تعريف الإيجار البيعي بصفة عامة بأنه: "عقد يلتزم بموجبه المؤجر أن يضع تحت تصرف المستأجر محل العقد للانتفاع به لفترة زمنية محددة مقابل عوض مالي يدفع على أقساط - الأجرة - على أن تؤول ملكية محل الإيجار إلى المستأجر عند الوفاء بالقسط الأخير"⁽²⁾.

وعليه، فإن الإيجار البيعي هو بيع بالتقسيط، والبائع يحتفظ بملكية المبيع حتى أداء أقساط الثمن بأكملها، فالملكية لا تنتقل إلا بأداء القسط الأخير⁽³⁾.

يلاحظ الباحث مما سبق أن المشرع الفرنسي أدخل صوراً جديدة ضمن عقود التوريد، حيث أجاز أن تنصب على المنفعة دون التمليك سواء في عقود الإيجار التمويلي أم الإيجار للمنتجات والمعدات أو في عقود الإيجار البيعي.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الأردني قد نظم التأجير التمويلي بموجب القانون رقم (16) لسنة 2002 وتعديلاته⁽⁴⁾، في حين لم ينظم المشرع الكويتي هذا النوع من الإيجار.

(1) الجمال، مصطفى محمد (2001)، الموجز في أحكام الإيجار، دون دار نشر، ط1، ص22.

(2) البدالي، نجوى، مرجع سابق، ص133.

(3) الجمال، مصطفى، مرجع سابق، ص24.

(4) يعرف عقد التأجير التمويلي في هذا القانون بموجب المادة (3/أ) بأنه: "العقد الذي يحق للمستأجر بموجبه الانتفاع بالمأجور مقابل بدل إيجار يدفعه للمؤجر على أن يتحمل المستأجر أي مخاطر تتعلق بالمأجور".

المطلب الرابع: تمييز عقد التوريد من العقود الإدارية الأخرى:

سنعرض من خلال هذا المطلب لأبرز صور العقود الإدارية ونميز عقد التوريد عنها، فهناك عقد الامتياز، وعقد الأشغال العامة وعقد المعاونة، وعقد القرض العام، وعقد الوظيفة العامة، وعقد النقل، وذلك في ستة فروع:

الفرع الأول: تمييز عقد التوريد عن عقد الامتياز:

يعرّف عقد التوريد بأنه: "عقد إداري يتولى بمقتضاه أحد أشخاص القانون الخاص فرداً أو شركة تشغيل أحد المرافق العامة الاقتصادية لمدة محددة على مسؤوليته وبواسطة عماله وأمواله مقابل رسوم يدفعها المنتفع بالمرفق أو مقابل مبلغ معين تدفعه الإدارة"⁽¹⁾. من هنا يتميز عقد التوريد بأنه: "عقد يرد على منقولات أو مواد معينة تلزم الإدارة في حين أن عقد الامتياز موضوعه إدارة مرفق عام بكل ما يرتبه وجود المرفق العام من نتائج، يضاف إلى أن كل امتياز يعطي لمنح أي حق يتعلق بالمرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون"⁽²⁾، بخلاف عقد التوريد الذي يخضع إلى قانون المناقصات العامة في الكويت ونظام اللوازم الحكومية الأردني".

الفرع الثاني: تمييز عقد التوريد عن عقد الأشغال العامة:

يعرف عقد الأشغال العامة بأنه: "عقد إداري تبرمه الإدارة مع أحد المتعهدين فرداً كان أم شركة لبناء عقارات أو ترميمها أو صيانتها لحساب شخص معنوي عام بهدف تحقيق منفعة عامة لقاء ثمن محدد متفق عليه ضمن شروط العقد"⁽³⁾.

(1) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص 457-458.

(2) انظر: نص المادة (117) من الدستور الأردني.

(3) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 109.

ومن هنا يظهر لنا التمايز بين عقد التوريد وعقد الأشغال العامة في أن العقد الأخيرة ينصب موضوعه دائماً على عقار، في حين أن عقد التوريد ينصب موضوعه دائماً على منقول. كما أن عقد الأشغال العامة يتعلق بأعمال البناء والترميم وإقامة الجسور والأنفاق والسدود وغيرها، في حين أن عقد التوريد يورد للإدارة منقولات أو مواد معينة تلزمها⁽¹⁾.

الفرع الثالث: تمييز التوريد عن عقد المعاونة:

يعرف عقد المعاونة بأنه: "عقد بمقتضاه يلتزم شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص بالمساهمة نقداً أو عيناً في النفقات المرفقية العامة أو الأشغال العامة"⁽²⁾. ومن هنا يظهر التمايز بين عقد التوريد وعقد المعاونة في أن العقد الثاني لا يولد التزامات لطرفيه في بعض الحالات بقدر ما ينتج آثاره لدى طرف واحد، بخلاف عقد التوريد الذي يولد آثاراً تبادلية بين طرفيه (المورد والإدارة)⁽³⁾. كما أن عقد المعاونة قد يرد على منقول أو عقار، وينبغي أن يرتبط بتنفيذ عقد أشغال عامة، في حين أن عقد التوريد يرد دائماً على منقول.

الفرع الرابع: تمييز عقد التوريد عن عقد القرض العام:

يعرف عقد القرض العام بأنه: "عقد إداري يقوم بمقتضاه فرد أو شركة خاصة أو بنك مثلاً بإقراض مبلغ معين من المال إلى شخص من أشخاص القانون العام مع تعهد الشخص العام بسداده في الموعد المتفق عليه"⁽⁴⁾.

(1) بهبهائي، عادل، مرجع سابق، ص 146.

(2) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 327.

(3) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 112.

(4) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 113.

يظهر التمايز بين عقد القرض العام وعقد التوريد في أن العقد الأول يرد محله على مال، في حين أن عقد التوريد يرد على منقول بأن يورد المورد مواد معينة تلزم جهة الإدارة⁽¹⁾. كما أن عقد القرض العام يتطلب موافقة البرلمان عليه بإصدار قانون يخول الإدارة التعاقد بشأنه بشروط يحددها⁽²⁾، وهذا بخلاف عقد التوريد الذي لا يتطلب ذلك.

الفرع الخامس: تمييز عقد التوريد عن عقد الوظيفة العامة:

للإدارة أن تستعين بالأفراد من أجل تسيير المرافق العامة وذلك بالتعاقد معهم في مقابل عوض معين، وكذلك كموظفين معينين بعقود إدارية وليس كموظفين معينين بقرارات إدارية فردية⁽³⁾.

ومن هنا يختلف عقد التوريد عن عقد الوظيفة العامة في أن الأخير محله فرد لشغل وظيفة عامة بموجب عقد توظيف لتقديم خدماته الشخصية للإدارة مقابل عوض، في حين أن عقد التوريد محله دائماً منقول.

الفرع السادس: تمييز عقد التوريد عن عقد النقل:

يعرف عقد النقل بأنه: "عقد إداري يلتزم فيه فرد أو شركة بتقديم خدمة نقل البضائع أو المنقولات أو الأشخاص من مكان إلى آخر لحساب الإدارة بهدف تحقيق مصلحة عامة مقابل أجر متفق عليه⁽⁴⁾".

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 89.

(2) انظر: نص المادة (2/33) من الدستور الأردني.

(3) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 114.

(4) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 92.

ويخضع عقد النقل لأحكام عقد التوريد ونظامه القانوني ولا يختلفان إلا فيما يتعلق بموضوع كل منهما، فموضوع عقد النقل يتعلق بنقل أشياء منقولة، أما موضوع عقد التوريد فيقوم على توريد منقولات، كما أن كلاهما يكون إدارياً أو مدنياً وفقاً لطبيعته الذاتية⁽¹⁾.

المبحث الثاني

الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد الإداري

العقد الإداري، هو العقد الذي يبرمه شخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وأن يظهر نيته في هذا العقد بالأخذ بأسلوب القانون العام وأحكامه، وذلك بتضمين العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص⁽²⁾.

يعتبر عقد التوريد من العقود الإدارية بتحديد القانون؛ لارتباطه بالأشغال العامة، ويظهر من خلال التعريف بالعقد الإداري بأن عقد التوريد لكي يكون إدارياً يلزم توافر ثلاثة شروط، ويمثل الشرط الأول الجانب العضوي الذي يستند إلى صفة أطراف العقد، وهو أن يكون أحد طرفي العقد على الأقل شخصاً معنوياً عاماً، بينما يمثل الشرطان الأخيران الجانب الموضوعي، أو ما يسمى بالمعيار المزدوج، وهما تعلق العقد بإدارة أو تنظيم أو تسيير أو استغلال أحد المرافق العامة، وأن تتبع الإدارة أسلوب القانون العام في إبرامه أو تنفيذه وذلك بتضمين العقد شرطاً أو شروطاً استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽³⁾. وسأبحث هذه الشروط الواجب توافرها في عقد التوريد في ثلاثة مطالب.

(1) قبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص116.

(2) عكاشة، حمدي ياسين، مرجع سابق، ص4. وانظر أيضاً: فتوى رقم (383) في 11/4/1963 جلسة

1963/3/13، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع بالكويت، ص308.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص135.

المطلب الأول: أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام:

إن العقد الذي لا تكون الإدارة أحد أطرافه لا يجوز أن يعتبر عقداً إدارياً، ذلك أن قواعد القانون العام إنما وضعت لتحكم نشاط الإدارة لا نشاط الأفراد والهيئات الخاصة⁽¹⁾. ولكن يضاف إلى ذلك أن الإدارة في إبرامها للعقد الإداري تعمل بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها الأفراد⁽²⁾.

وتظهر هذه الصفة في انتهاج الإدارة أسلوب القانون العام في التعاقد، لأن الإدارة إذا اختارت لتحقيق أهدافها وسائل القانون الخاص وتعاملت مع الأفراد بمقتضى عقود مدنية فلن تكون في هذه الحالة أمام عقد إداري، وإنما أمام عقد مدني يخضع لقواعد القانون الخاص رغم وجود الإدارة طرف فيه. ولهذا يجمع الفقه على أن وجود الإدارة طرفاً في العقد شرط لازم ولكنه غير كاف لإضفاء الصفة الإدارية على العقد⁽³⁾.

ولقد استقرت أحكام القضاء الفرنسي على هذا الشرط⁽⁴⁾، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر ضرورة توافر الإدارة طرفاً في العقد حتى يعتبر عقداً إدارياً، ولقد قررت أن "العنصر الأول في تمييز العقود الإدارية هو كون الإدارة طرفاً فيها أمراً طبيعياً، لأن العقود الإدارية هي طائفة من عقود الإدارة، وبالتالي فإن العقد الذي لا يكون أحد أطرافه شخصاً من أشخاص القانون العام لا يمكن اعتباره عقداً إدارياً"⁽⁵⁾.

(1) القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص100.

(2) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص84.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص145. والبناء، عاطف، مرجع سابق، ص132.

(4) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص287.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في الطعن رقم (1889) لسنة 6 ق، جلسة 1962/3/31، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 18، ص181، وحكمها في الطعن رقم (559) لسنة 11 ق، جلسة 1986/2/24، المرجع السابق، ص191، وحكمها في الطعن رقم (2184) لسنة 29 جلسة 1987/2/21، المرجع السابق، ص294.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر إلى ضرورة أن تتعاقد الإدارة بصفتها شخص من أشخاص القانون العام، فإن تعاقدت باعتبارها ممثلاً لشخص من أشخاص القانون الخاص فإن العقد لا يكون عقداً إدارياً بل عقداً مدنياً، ومن اختصاص المحاكم المدنية، ويطبق عليه القانون المدني⁽¹⁾.

إن مفهوم الإدارة التي يستلزم أن تكون طرفاً في عقد التوريد الإداري يشتمل الأشخاص المعنوية العامة، وأبرز الأشخاص المعنوية العامة هي الدولة⁽²⁾، وهي تمثل وحدها طائفة قانونية متميزة داخل إطار الأشخاص المعنوية العامة، من حيث تفردتها بامتداد نفوذها وسيطرتها على كل إقليم الدولة، وعلى جميع مظاهر النشاط فيها، مهما تنوعت صورها وأساليبها، ويجب عدم مقارنتها بالأشخاص المعنوية الأخرى⁽³⁾. وإضافة إلى الدولة يميز الفقه⁽⁴⁾ عادة بين نوعين من الأشخاص المعنوية العامة، وهما: الأشخاص العامة الإقليمية⁽⁵⁾،

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم (1386) لسنة 33 ق، جلسة 1994/1/18، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 49، ص46.

(2) الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص97.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت (2010)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص98 وما بعدها.

(4) فهمي، مصطفى أبو زيد (2004)، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، ص69.

(5) وهي تلك التي يتحدد مجال نشاطها واختصاصها على أساس المساحة المكانية، أو الدائرة الإقليمية، أو الجغرافية، وتتعدد الأشخاص المعنوية الإقليمية بقدر عدد الوحدات الإدارية التي يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية على أساس مباشرة نشاطها في دائرة جغرافية معينة تختص بها". انظر: الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص98.

والأشخاص العامة المصلحية أو المرفقية⁽¹⁾، وذلك بمراعاة الأساس الذي يتحدد بموجبه نطاق نشاط الشخص المعنوي العام.

ولا بد من الإشارة إلى أن العبرة بطبيعة الشخص المعنوي وقت إبرام العقد، فإذا كان في هذا الوقت يتمتع بالشخصية المعنوية العامة، فإن العقود التي أبرمها تظل إدارية إذا توافرت فيها باقي الشروط، حتى لو تحول بعد ذلك إلى شخص معنوي خاص⁽²⁾.

كذلك فإن مجرد التدخل من قبل الإدارة في عقد توريد مبرم بين أشخاص القانون الخاص لا يضيفي الصفة الإدارية على العقد حتى ولو كان هدف الإدارة من ذلك تحقيق المصلحة العامة. مثال ذلك: تدخل الإدارة لحل نزاع بين العمال وأصحاب العمل الذين يقومون بالتوريد لها⁽³⁾. وهذا الشرط يتعلق بالإدارة التي تعد دائماً شخصاً من أشخاص القانون العام، أما الطرف الآخر في عقد التوريد فقد يكون فرداً عادياً أو شخصاً معنوياً خاصاً، وقد يكون في بعض العقود شخصاً من أشخاص القانون العام، كأن تبرم إحدى الدوائر عقداً مع إحدى المؤسسات العامة⁽⁴⁾.

هذا ولا تعتبر كل عقود الإدارة عقوداً إدارية بصفة مطلقة، بل إن الإدارة تتمتع بحرية التعاقد وفقاً لأساليب القانون الخاص حتى قدرت توافق ذلك مع حسن سير المرافق العامة⁽⁵⁾.

(1) هي تلك الأشخاص المعنوية العامة التي يتحدد نطاق نشاطها، ومجال اختصاصها على أساس موضوعي (لا على أساس إقليمي أو جغرافي كما هو بالنسبة للأشخاص العامة الإقليمية) بحيث تتولى إدارة مرفق عام بعينه أو مشروع أو مصلحة عامة معينة. انظر: الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص 98.

(2) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص 96.

(3) الجميلي، محمد عبد الواحد (1995)، ماهية العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، ص 69.

(4) بهبهاني، عادل، مرجع سابق، ص 131.

(5) بهبهاني، عادل، مرجع سابق، ص 131.

المطلب الثاني: اتصال العقد بنشاط مرفق عام:

إن وجود الإدارة طرف في العقد يعتبر شرطاً أساسياً لإضفاء الصفة الإدارية على العقد، وقد نظر إلى هذا الشرط باعتباره يمثل معياراً شكلياً أو عضوياً لتمييز العقد الإداري عن العقد المدني، ولكن يضاعف من قيمة هذا الشرط الحرية التي تتمتع بها الإدارة العامة في اختيار أسلوب التعامل مع الأفراد واختيار النظام القانوني الذي يحكم تصرفاتها القانونية، فهي تستطيع أن تلجأ إلى أسلوب القانون العام أو أسلوب القانون الخاص بحسب الأحوال، ولهذا لا يجدي مجرد وجود الإدارة طرف في العقد لتمييزه بالصفة الإدارية وإخضاعه لقواعد القانون العام⁽¹⁾.

هذا ويرجع إلى موضوع العقد ليحدد طبيعته وما إذ كان من العقود الإدارية أو المدنية، ويستند في ذلك إلى فكرة المرفق العام الذي يدور العقد حوله ويبرم لخدمته، وهنا نأتي إلى الشرط الثاني في معيار تمييز العقد الإداري ألا وهو اتصال العقد بمرفق عام⁽²⁾.

إن مفهوم المرفق العام في مجال العقود الإدارية يمكن أن يستعمل بأحد معنيين: معنى عضوي يفيد المنظمة، فقد يقال أن العقد أبرم بين أحد الأفراد، ومرفق عام ويفيد في هذا الصدد الإدارة أو الجهاز الإداري الذي هو طرف في العقد، وحينئذ نكون غير بعيدين عن الشرط الأول في المعيار المميز للعقد الإداري وهو اشتراط أن تكون الإدارة طرفاً في العقد. وقد يفهم المرفق العام بمعنى موضوعي أي النشاط الذي يصدر عن الشخص الإداري، وبذلك يشمل المرفق العام كل نشاط ذي نفع عام تباشره الإدارة أو تتولى تنظيمه والإشراف عليه

(1) محفوظ، عبد المنعم (دون سنة نشر)، القانون الإداري - الكتاب الثاني في التنظيم الإداري، مكتبة عين شمس، ط1، ص217.

(2) انظر: عبد الله، عبد الغني بسيوني (2005)، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، ص90.

لعدم إمكان ممارسته على الوجه الأكمل بواسطة النشاط الخاص⁽¹⁾. وعلى ذلك ففكرة المرفق العام في هذا المجال يجب أن تفهم بمعناها الموضوعي وهو النشاط الذي يهدف إلى أداء خدمة عامة تقوم بها الإدارة مباشرة، أو يقوم بها ملتزم تحت إشراف السلطات الإدارية المختصة في نطاق القانون العام، ويساهم في تحديد صفة المرفق العام القواعد التي تضعها السلطة العامة لتنفيذه والقيام به والإشراف عليه. وعلى ذلك ففكرة المرفق العام واتصال العقد به تعتبر شرطاً أساسياً ولازماً لإبرام عقد التوريد.

هذا وتتعدد صور اتصال العقد بالمرفق العام، فقد يتصل العقد بالمرفق العام من حيث تنظيمه أو تسييره واستغلاله، أو المعاونة والمساهمة في ذلك العقد الذي يكون موضوعه ذاته تنفيذ مرفق عام⁽²⁾.

وقد ذهب بعض الفقه⁽³⁾ إلى طرح نماذج ثلاثة لصور اتصال العقد بالمرفق العام من حيث المبدأ، حيث يكفي كل واحد منها لإضفاء الصفة الإدارية على العقد دون النظر لاشتغال العقد على شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وبذلك يكون العقد إدارياً إذا كان موضوعه متصلاً بالمرفق العام على أي صورة من الصور التالية:

الصورة الأولى: العقود التي تعهد فيها الإدارة للمتعاقد بمهمة تسيير المرفق العام، ومن أمثلة هذه العقود عقد التزام المرافق العامة والتي تعهد فيه الإدارة إلى فرد أو شركة خاصة بإدارة مرفق عام تحت إشرافها ورقابتها وتوجيهاتها.

(1) بدوي، ثروت (1976)، النظرية العامة للعقود الإدارية، دار النهضة العربية، دون طبعة، ص 61.

(2) الحلو، ماجد راغب (2009)، العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ط 1، ص 224.

(3) الشلماني، حمد محمد حمد (2007)، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ط 1، ص 176. ونصار، جابر جاد (1997)، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 1، ص 96.

الصورة الثانية: العقد الذي يكون موضوعه أو هدفه إشراك المتعاقد مع الإدارة في تسيير مرفق عام، وفي هذه الصورة يكون اشتراك المتعاقد في تسيير المرفق في جزء منه وليس في كافة جوانبه مثل عقد التوريد الإداري، وعقد النقل، وعقد إيجار الخدمات.

ومن تطبيقات ذلك في القضاء الإداري المصري اعترافه بالصفة الإدارية لعقد توريد عربات الأكل بالقطارات، وذلك لأن موضوع العقد ينصب على تقديم خدمات لمرفق عام⁽¹⁾.

الصورة الثالثة: العقد الذي يكون موضوعه ذاته تنفيذ مرفق عام يكتسب العقد الصفة الإدارية أياً كانت الشروط التي يشملها، متى كان موضوعه يدور حول المشاركة المباشرة من جانب المتعاقد في تنفيذ مهام مرفق عام.

ومن أحكام القضاء الإداري المصري التي ساوت فيها المحكمة الإدارية العليا بين جميع صور اتصال العقد بالمرفق العام حكمها بتاريخ 1957/6/2 والذي جاء فيه بأن: "المعيار الذي يميز العقود الإدارية هو موضوع العقد نفسه متى اتصل بالمرفق العام على أية صورة من الصور سواء أكانت من حيث تنظيم المرفق العام، أم استغلاله، أو تسييره، أم المعاونة، أو المساهمة في ذلك، أو استخدام المرفق ذاته مشتركاً في ذلك، وعلى وجهة متساوية مع الشروط الاستثنائية"⁽²⁾.

وفي ضوء ما سبق، فإنه لا يكفي أن يكون أحد أطراف عقد التوريد شخصاً من أشخاص القانون العام حتى نضفي عليه الصفة الإدارية، وإنما لا بد أن يتعلق بتقديم خدمة

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم (9) بتاريخ 1956/12/16م، مجموعة أحكامها، ص211، مشار إليه لدى: القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص101.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى رقم (3480) لسنة 9 ق، جلسة 1957/6/2. نقلاً عن: اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص98.

عامة، وإدامة مرفق عام من خلال تزويد بعض المرافق العامة باللوازم الضرورية لإدانتها واستمرارها. لذلك يعتبر عقد التوريد من العقود الأساسية لتمكين الإدارة من تسيير وإنشاء وإدارة المرافق العامة⁽¹⁾.

وقد أشارت إلى ذلك محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 16 ديسمبر سنة 1956 بقولها: "... ولما كانت هذه العقود الإدارية تختلف عن العقود المدنية في أنها تستهدف مصلحة عامة وهي تسيير المرافق العامة عن طريق الاستعانة بالنشاط الفردي، مما ينبغي معه أن يراعى فيها دائماً وقبل كل شيء، تغليب المصلحة العامة على المصلحة الفردية الخاصة..."⁽²⁾.

وبناءً على ما سبق، يجب أن تكون العلاقة بين عقد التوريد ونشاط المرفق العام على درجة كافية من الارتباط، فإذا انقطعت هذه الصلة فإن العقد لا يعد عقداً إدارياً، وإنما يعد عقداً من عقود القانون الخاص، ولكن عندما نقول أن العقد يكون إدارياً لصلته بالمرفق العام، فإن ذلك لا يعني أن جميع العقود المتعلقة بالمرافق العامة هي عقود إدارية، فقد تأخذ الإدارة في عقد ما لغايات خاصة بأساليب القانون الخاص رغم اتصال ذلك العقد بمرفق من المرافق العامة، وهنا لا يكون العقد إدارياً⁽³⁾.

(1) اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص56.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم (4850) لسنة 6 ق، جلسة 1956/9/16. نقلاً عن:

الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص71.

(3) الجبوري، محمود، مرجع سابق، ص36.

المطلب الثالث: اتباع الإدارة أسلوب القانون العام في التعاقد:

لا يكفي لاعتبار عقد التوريد إدارياً أن تكون الإدارة طرفاً فيه، ولا يكفي أيضاً أن يتصل موضوعه بمرفق عام لكي يضاف على العقد تلك الصفة، ولكن يلزم أن تأخذ الإدارة في التعاقد بوسائل القانون العام⁽¹⁾.

فالإدارة قد تكون طرفاً في عقد التوريد والذي يهدف لتسيير مرفق عام لكنها قد تستعمل وسائل القانون الخاص إذا ما قدرت أن هذه الوسيلة أنجح في تحقيق أهدافها، أو لاتفاقها في بعض الأحوال مع مصلحة الإدارة ونوعية النشاط الذي تمارسه، كالرغبة في الإسراع للحصول على السلعة أو الخدمة أو الخشية من أن تؤدي الشروط الاستثنائية إلى إحجام الأفراد والشركات عن التعاقد معها. ففي هذه الحالة تبرم عقودها ضمن القانون الخاص⁽²⁾.

لذلك يستلزم الفقه والقضاء بأن تأخذ الإدارة بأسلوب القانون العام لكي يكتسب عقد التوريد الصفة الإدارية، وذلك بتضمين العقد شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص، سواء كانت تلك الشروط لمصلحة الإدارة أم المتعاقد معها، بمعنى أن تقرر تلك الشروط امتيازات للإدارة لا يتمتع بها المتعاقد معها، أو قررت حقوقاً استثنائية للمتعاقد معها⁽³⁾.

وفي ذلك قررت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها الصادر في 16 ديسمبر 1965: "أن علاقة العقد بالمرفق إذا كانت ضرورية لكي يعتبر العقد إدارياً فإنها ليست مع ذلك كافية لمنحه تلك الصفة، اعتباراً بأن قواعد القانون العام ليست ذات علاقة حتمية بفكرة المرفق العام، إذ أنه مع اتصال العقد بالمرفق العام فإن الإدارة قد لا تلجأ في إبرامه إلى

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 86.

(2) الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص 31.

(3) البناء، عاطف، مرجع سابق، ص 45.

أسلوب القانون العام لما تراه من مصلحتها في العدول عن ذلك إلى أسلوب القانون الخاص، فنتبع بشأنه ما يتبعه الأفراد في تصرفاتهم الخاصة، ومن ثم فإن المعيار المميز للعقود الإدارية عما عداها من عقود الأفراد وعقود القانون الخاص التي تبرمها الإدارة ليس هو صفة المتعاقد، بل موضوع العقد نفسه متى اتصل بالمرفق العام على أي صورة من الصور، مشتركاً في ذلك وعلى درجة متساوية مع الشروط الاستثنائية غير المألوفة في العقد⁽¹⁾.

ولقد اتجه الفقه القانوني لتحديد معنى هذه الشروط إلى اتجاهين:

الاتجاه الأول: يرى الأستاذ "فالين" أن محاولة تحديد هذه الشروط من الناحية القانونية يجعلنا

نراها في كل شرط يصطدم بالنظام العام إذا ما تضمنها عقد خاص، ولهذا فهو يراها في تلك الشروط التي لا نجدها في عقود القانون الخاص سواء لأنها سوف تكون باطلة إذا تضمنها هذا العقد لمخالفتها للنظام العام، أو لأن السبب في تضمينها للعقود الإدارية هو أن السلطة العامة تعمل على تحقيق وخدمة المصلحة العامة، وتعتبر لذلك غير مألوفة بالنسبة لأشخاص القانون الخاص ولا تتوافر للأفراد القدرة على تضمينها عقودهم لأنها تتضمن استخدام وسائل السلطة العامة أو تخل بمبدأ المساواة بين المتعاقدين في عقود القانون⁽²⁾.

الاتجاه الثاني: يذهب الفقيه "دي لوبادير" إلى أن تعريف المقصود بهذه الشروط أمر على

جانب من الصعوبة، فإذا كان من اليسير أن نقرر أن هذه الشروط هي ما تعد

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 3128 لسنة 35 ق، جلسة 1965/9/16. نقلاً عن: الحلو، ماجد، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص42.

(2) أشار إلى هذا الرأي: الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص55. وأيضاً: بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص103.

باطلة في عقود القانون الخاص، إلا أننا نجد في أحيان كثيرة القضاء يقرر اعتبار بعض الشروط استثنائية بالرغم من عدم تعارضه مع النظام العام، وبالتالي عدم إمكان إبطالها في عقود القانون الخاص، وأن الأمر فقط يرجع إلا أنها شروط غير مألوفة أو لا يمكن تطبيقها في عقود القانون الخاص إلا وفقاً لقواعد أو أشكال خاصة⁽¹⁾.

وقررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في تعريفها للشروط الاستثنائية بأنها: "تلك الشروط التي تميز جهة الإدارة المتعاقدة بسلطات وامتيازات غير متعارف عليها عند التعاقد بين الأفراد"⁽²⁾. وفي حكم حديث قررت: "بأن يعد العقد إدارياً عندما تأخذ الإدارة بوسائل القانون العام بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها"⁽³⁾. وفي الكويت، عرفت الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية الشروط الاستثنائية بأنها: "تلك الشروط غير المألوفة في القانون المدني والتي تخرج عن مبدأ المساواة بين المتعاقدين"⁽⁴⁾. ويمكن للباحث أن يعرف الشروط الاستثنائية بأنها: "تلك الشروط المستمدة من امتيازات السلطة العامة وقواعد القانون العام، والتي تمنح أحد المتعاقدين أو كليهما حقوقاً أو امتيازات استثنائية وغير مألوفة في نطاق عقود القانون الخاص، من أجل تحقيق هدف عقد التوريد والممثل في السير المنتظم للمرافق العامة ومن ثم تحقيق المنفعة العامة".

(1) أشار إلى هذا الرأي: الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص84. وأيضاً: محمد، عاطف سعدي، مرجع سابق، ص81.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2124 لسنة 34 ق، جلسة 1990/11/24، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 35، مرجع سابق، ص284.

(3) حكمها في الطعن رقم 2054 لسنة 48 ق، جلسة 2007/3/24، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء 46، مرجع سابق، ص396.

(4) قرار الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم 3594، تاريخ 2004/10/18، مشاراً إليه لدى: العنزي، خالد، مرجع سابق، ص114.

فمن خلال هذا التعريف المتواضع يمكن التعرف على نية الطرفين في اختيار القانون العام إذا تضمن العقد شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

ويمكن الاستدلال على الشروط الاستثنائية أو غير المألوفة بقرائن معينة، ومن أبرز صور هذه الشروط:

الصورة الأولى: الشروط التي تعبر عن مظهر السلطة العامة في العقد وتعد باطلة إذا تضمنها عقد من عقود القانون الخاص، ومنها:

أولاً: تمتع الإدارة بامتيازات في العقد كقدرتها بإرادتها المنفردة على تحميل المتعاقد معها بالتزامات يتطلبها سير المرفق أو استقلالها بوضع شروط العقد، وقد تضع شروطاً هي من قبيل شروط الأسد في القانون الخاص، وإلزام المتعاقد بتنفيذها دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء وهي مظاهر سلطة التنفيذ المباشر، وأيضاً سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد كتوقيع الغرامة عند الإخلال بأي شرط من شروط العقد، أو سلطتها في فسخ العقد، ومن هذه الشروط قدرة الإدارة على إلزام المتقدم بالعطاء بمجرد تقدمه، على حين لا تلتزم الإدارة إلا بعد إجراءات التصديق على العقد، وقد لا تبرم العقد على الإطلاق⁽¹⁾.

ثانياً: قد لا تمارس الإدارة مظاهر السلطة العامة، وإنما تمكن المتعاقد معها من ممارسة هذه المظاهر في مواجهة الغير، فسلطة الملتزم في فرض رسوم مقابل الخدمات التي يقدمها المرفق العام أو سلطته في نزع الملكية للمنفعة العامة، أو منحه حق ممارسة بعض سلطات البوليس، أو منحه حق استعمال واستغلال الدومين العام بصورة احتكارية تؤدي إلى تقييد حرية المشروعات الأخرى في ممارسة هذا الاستغلال، وكذلك منح المقاول في

(1) بدوي، ثروت، مرجع سابق، ص96.

عقد الأشغال العامة سلطة شغل العقارات الخاصة دون حاجة لموافقة أصحابها مقدماً، أو سلطة الاستيلاء الجبري على المنقولات المملوكة للغير، كل هذه السلطات لا توجد في عقد خاص، ومن ثم فهي من مميزات العقد الإداري إذا وجدت في عقود الإدارة⁽¹⁾.

الصورة الثانية: شروط لا تتضمن مظاهر السلطة العامة ولكن تعد غير مألوفة في عقود القانون الخاص:

هذه الشروط لا تعتبر باطلة إذا تضمنها عقد من عقود القانون الخاص، ولكن واقع الأمر هي غير مألوفة لأنها تشكل إخلالاً بقاعدة المساواة بين المتعاقدين، وتجعل مركز المتعاقدين غير متكافئ مما يجعل من غير المتصور أن يقبلها المتعاقد بحرية واختيار⁽²⁾.

فسلطة الإدارة في الإشراف على عملية التنفيذ هو أمر ممكن في عقود القانون الخاص، ولكنه يعد أمراً غير مألوف إذا تعدى الأمر مجرد الإشراف إلى التوجيه والتسلط على التنفيذ بإصدار أوامر يلتزم المتعاقد باتباعها في عملية التنفيذ.

وكذلك سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد بالزيادة في التزامات المتعاقد أو نقصاً منها، أو التعديل في التنفيذ، مثل هذه الشروط لا تعد باطلة إذا تضمنها عقد من عقود القانون الخاص، ولكنها غير مألوفة وغير متصور قبولها في عقد يقوم على حرية الإرادة والمساواة بين المتعاقدين⁽³⁾.

(1) البناء، عاطف، مرجع سابق، ص46.

(2) عبد الحلیم، إبراهيم محمد (1994)، أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير، منشورات جامعة عين شمس، ط1، ص265.

(3) محمد، عاطف، مرجع سابق، ص88.

الصورة الثالثة:

أن الإحالة إلى دفاتر الشروط التي تتضمن القواعد الخاصة بعقود الإدارة لم يعتبرها القضاء الإداري في حد ذاتها شرطاً استثنائياً دالاً على طبيعة العقد الإداري إلا إذا كانت الشروط التي يتضمنها هذا الدفتر هي بذاتها استثنائية، إذ تعتبر بهذه الإحالة جزء من العقد الإداري ودليل على اتجاه نية المتعاقدين في اختيار أسلوب القانون العام في تعاقدتهما. ولهذا فإن هذه الإحالة لا تعد شرط غير مألوف وإنما هي شرط كاشف عن طبيعة العقد ونية المتعاقدين⁽¹⁾.

وهو الأمر أيضاً بالنسبة لاتباع المتعاقدين للإجراءات والأشكال المتبعة في العقود الإدارية كإجراءات المناقصات أو المزايدات، فهذه الإجراءات يمكن اتباعها في العقود المدنية تماماً كالعقود الإدارية، ومن ثم فهي لا تدل بذاتها على صفة العقد الإدارية⁽²⁾.

الصورة الرابعة: الشروط الخاصة بتحديد الاختصاص القضائي:

هذه الشروط غير ذات أثر في حد ذاتها، إذ ليس بقدرة المتعاقدين تحديد جهة الاختصاص القضائي المدني أو الإداري، بخلاف ما تقرره القواعد القانونية في هذا الصدد، لأن هذه القواعد من النظام العام. ولذلك إذا كان من سلطة الإدارة أن تتبع أسلوب القانون العام أو الخاص في تسيير المرفق العام، فليس في قدرة الإدارة والأفراد تحديد الاختصاص القضائي بما لا يتفق وطبيعة العقد، ولهذا فالنتيجة الحقيقية لمثل هذا الشرط كما هو الشأن بالنسبة لشرط الإحالة إلى دفاتر الشروط هو أنه كاشف عن نية المتعاقدين في تطبيق قواعد القانون المدني أو الإداري على العلاقة التعاقدية بينهما دون أن يؤدي - بذاته - إلى تحديد

(1) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 4151 لسنة 38 ق، جلسة 2004/9/4،

الموسوعة الإدارية الحديثة، ج50، ص396.

(2) الحلو، ماجد، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص33.

هذه القواعد⁽¹⁾. ومن ثم فإن النص على هذا الشرط في عقد التوريد لا يمكن أن يؤثر بذاته على طبيعة العقد، ولكن قد يكشف عن طبيعة العقد إذا كان بذاته إدارياً⁽²⁾.

ومن الأمثلة على وجود الشروط الاستثنائية في عقود التوريد ما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي في 1912/7/31 (شركة الكرانيت الفوج الرخامية)، حيث قام النزاع بين مدينة (ليل) وشركة (الكرانيت فوج) متعلقاً بعقد توريد بلاط للمدينة بهدف تبليط الشوارع، فقدم مفوض الدولة Leam Blom تقريره الذي تضمن: "إذا تعلق الأمر بعقد يجب البحث عن الغاية من إبرامه". ولكن ما هذا العقد بذات طبيعته؟ فلا يكفي لكي يختص القاضي الإداري وجوب استعمال التوريد هو محل عقد لمرفق عام، فيجب أن يكون هذا العقد بذاته وبطبيعته الخاصة إما من العقود التي لا يستطيع أن يعقدها إلا شخص عام، أو أن يكون بشكله ومضمونه عقداً إدارياً، أي البحث عما إذا كان العقد يحتوي على شروط خاصة، أو إذا كان من شأنه أن يجعل المتعاقد يشارك إيجابياً بنشاط في مرفق الطرق⁽³⁾.

إن الشروط الاستثنائية أو غير المألوفة في القانون العام هي شروط تمنح المتعاقد حقوقاً أو تفرض عليه التزامات تخرج بطبيعتها وطابعها عن نطاق الشروط التعاقدية في عقود القانون الخاص سواء كانت مدنية أو تجارية، كما تشمل الشروط التي تمنح الإدارة المتعاقدة صلاحيات تمكنها من الدفاع عن المصلحة العامة⁽⁴⁾، في حين أن مصلحة الأطراف في عقود القانون الخاص تكون متساوية فإنها ليست كذلك في العقد الإداري، لأن الإدارة تبرم العقد تحقيقاً للمصلحة العامة، وبالتالي فلا بد من تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة عند

(1) لعبوني، ثورية (1987)، معيار العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص225.

(2) الطماوي، مرجع سابق، ص96. ولعبوني، ثورية، مرجع سابق، ص230.

(3) نقلاً عن: الظاهر، خالد خليل (1997)، القانون الإداري، الكتاب الثاني في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص237.

(4) شطناوي، علي خطار (2003)، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط1، ص691.

تعارض المصالح، وهذا ما أكدته محكمة التمييز الكويتية بقولها: "وإن كانت العقود الإدارية تخضع لنظام قانوني خاص يختلف اختلافاً أساسياً عن النظام الذي تخضع له العقود المدنية نظراً لما يمثله كل من طرفي العقد الإداري من مصالح غير متعادلة، إذ تتوب الإدارة عن المصلحة العامة، بينما المتعاقد معها يتعاقد لصالحه الخاص بما يحقق معها لجهة الإدارة أن تضمن عقودها الإدارية مع الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة من الجزاءات المالية غير المألوفة في عقود القانون الخاص، ما تستهدف به تأمين المرافق العامة، وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وكفالة احترام المتعاقد معها لشروط العقد⁽¹⁾.

(1) الطعن بالتمييز رقم 1988/193، مجموعة القواعد التي قررتها محكمة التمييز الكويتية، القسم الثالث، المجلد الثالث، يونيو 1996، ص313.

الفصل الثالث

النظام القانوني الذي يحكم عقد التوريد الإداري

يعتبر عقد التوريد الإداري من أهم العقود التي تبرمها الإدارة في سبيل تسيير مرافقها العامة، ولهذا جعلها المشرّع الأردني موضوعاً للتنظيم الإجرائي بموجب نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، وتعليمات تنظيم إجراء العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 2008 الصادرة استناداً للمادة (23) من النظام المذكور⁽¹⁾.

هذا وقد نظم المشرّع الكويتي عقد التوريد الإداري بموجب القانون رقم (37) لسنة 1964 والذي وضع قواعد عامة سواء لاختيار المتعاقد أو أحكام المناقصة أو شروط العقد وأحكامه.

وقد أخضع المشرّع الكويتي هذا العقد قبل إبرامه إلى رقابة سابقة يمارسها كل من إدارة الفتوى والتشريع لرقابة الجوانب القانونية في التعاقد، وديوان المحاسبة لرقابة الجوانب المالية⁽²⁾.

فمن ناحية الرقابة القانونية نصت المادة (5) من القانون رقم (12) لسنة 1960 بأن: "تختص إدارة الفتوى والتشريع بمراجعة العقود التي تبرمها الحكومة مع الشركات والمقاولين والأفراد، وبإبداء الرأي في المسائل التي تتجم عن تنفيذ هذه العقود، ولا يجوز لأية دائرة أو

(1) تنص المادة (23) من نظام اللوازم الأردني: "تنظم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك منها وطريقة دراسة العروض والإحالة والضمانات الواجب تقديمها من قبل المتناقصين والمتعهدين والمسؤوليات والالتزامات المتبادلة عليهم عن عدم الالتزام بعروضهم، أو تنفيذ عقود الإحالة المبرمة معهم، وذلك بموجب تعليمات يصدرها الوزير وتنتشر في الجريدة الرسمية".

(2) بهبهائي، عادل، مرجع سابق، ص135.

مصلحة أو هيئة حكومية أخرى أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم في موضوع تزيد قيمته على مليون روبية بغير استفتاء الإدارة".

كما تشرف البلدية على صفقات التوريد والأشغال العامة المتعلقة بالبلدية وعلى العقود التي ترتب حقوقاً أو التزامات مالية للبلدية، وهذا ما جاء بنص المادة (9/2) من القانون رقم (15) لسنة 1972 الخاص بالبلديات.

ويختص ديوان المحاسبة وفقاً للمادة (13) من قانون رقم (30) لسنة 1964 بأن: "تخضع لرقابة الديوان المسبقة المناقصات الخاصة بالتوريدات والأشغال العامة، إذ بلغت قيمة المناقصات الواحدة مائة ألف دينار فأكثر.

ثم تنص المادة (14) من القانون المذكور على أن: "تسري أحكام المادة السابقة على كل مشروع أو ارتباط أو اتفاق أو عقد يكون من شأن إبرامه ترتيب حقوق أو التزامات مالية للدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة أو عليها إذا بلغت قيمة الارتباط أو الاتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر".

يظهر مما تقدم كيف أن المشرع الكويتي قد أخضع عقد التوريد لرقابة مسبقة دقيقة يمارسها ديوان المحاسبة وإدارة الفتوى والتشريع. وعلى ذلك لو أقدمت الإدارة في الكويت على إبرام عقد توريد دون عرض على ديوان المحاسبة أو إدارة الفتوى والتشريع لكان معيباً من الناحية الإجرائية، مما يرتب مسؤولية الإدارة سياسياً أمام مجلس الأمة مع قابلية العقد للإبطال لعيب في الشكل والإجراء⁽¹⁾.

بعد أن عرضنا للتنظيم القانوني لإبرام عقد التوريد الإداري في القانونين الأردني والكويتي، فإن هذا العقد يخضع لنظام قانوني خاص به، ومن خلال هذا الفصل سنوضح

(1) حسن، عبد الفتاح (1998)، القانون الإداري في الكويت، مكتبة الفلاح، ط1، ص470.

جوانب هذا النظام من خلال بيان اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري، ومن ثم

دراسة إبرام هذا العقد. لذلك سأقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري.

المبحث الثاني: إبرام عقد التوريد الإداري.

المبحث الأول

اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري

إن موضوع اختيار المتعاقد مع الإدارة ليس مقصوراً على عقد التوريد الإداري بمعناه

الفني، بل يشمل جميع عقود الإدارة، أي بما في ذلك عقودها التي تخضع فيها لقواعد القانون

الخاص⁽¹⁾.

ولعل أهم الاعتبارات التي تدعو المشرع الأردني والكويتي إلى تنظيم مسألة التعاقد

والاختيار في عقد التوريد هو الاعتبار المالي. وقد أشارت إلى هذا الاعتبار المذكورة

الإيضاحية للقانون رقم (37) لسنة 1964 بشأن المناقصات العامة في الكويت بقولها: "نظراً

لأهمية عقود التوريد والمقاولات العامة (تقصد المذكرة عقود الأشغال العامة) ومساسها بأموال

الدولة ومصالح المواطنين، فقد حرصت الحكومة من قديم على طرحها في مناقصات، ولما

كان الدستور يقضي بأن ينظم القانون طريقة صرف الأموال العامة وكانت عقود التوريد

والمقاولات العامة من أهم مصارف أموال الدولة، فقد أعدت الحكومة المشروع المرافق

لتنظيم المناقصات العامة في الدولة"⁽²⁾.

(1) حسن، عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 472.

(2) انظر: المذكرة الإيضاحية لقانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1964، ص 10.

وإلى جانب هذا الاعتبار المالي المهم هناك اعتبار يتعلق بسلامة تنفيذ المشاريع العامة، وذلك يعني ضرورة توفير الإمكانيات الفنية لدى المتعاقد لضمان سلامة تنفيذ المشاريع، وضمان أحسن النتائج، وهو ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور⁽¹⁾. وإلى جانب هذين الاعتبارين هناك اعتبار آخر لا بد أن يضعه المشرع في حسابه يتعلق بالعدالة بين المتناقصين المتنافسين حيث يجب أن يضع المشرع ضوابط تضمن المنافسة فيما بينهم وتهيئة الفرص لهم جميعاً. وهذا ما أشارت إليه المذكرة الإيضاحية لقانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1976⁽²⁾.

وقد تضمن نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993 مراعاة بعض الاعتبارات سالفة الذكر، ومن أهمها مراعاة مبدأ المنافسة في التعاقد⁽³⁾، ومراعاة الجودة وأفضل الشروط المالية⁽⁴⁾، واستبعاد بعض الأشخاص من التعاقد مع الإدارة مع إعطاء الأفضلية في التعاقد للمواطنين، وهذا ما سأحدث عنه لاحقاً.

إن دراسة كيفية اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري، يتطلب بيان القيود الواردة على حرية الإدارة في اختيار المتعاقد، ومن ثم بيان طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد. لذلك سأقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ أتناول في الأول بحث القيود المشار إليها سابقاً، ومن ثم أبحث في المطلب الثاني طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد.

(1) المرجع السابق، ص10.

(2) اظر: المذكرة الإيضاحية لقانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1964، ص11.

(3) تنص المادة (9) من نظام اللوازم: "يراعى مبدأ المنافسة في جميع عمليات شراء اللوازم كلما كان ذلك ممكناً، وذلك بالطريقة التي تراها الجهة المختصة بالشراء".

(4) تنص المادة (7/9) من نظام اللوازم بأن: "تراعى في عمليات الشراء الحصول على أجود اللوازم وبأفضل الأسعار والشروط".

المطلب الأول: القيود الواردة على حرية الإدارة:

لقد حدد المشرع الكويتي والأردني عدداً من القيود التي ترد على حرية الإدارة في

اختيار المتعاقد، ويمكن حصر هذه القيود في ثلاثة أنواع:

النوع الأول: قيد يتعلق بالجهة التي تتولى عملية اختيار المتعاقد.

النوع الثاني: قيد يتعلق بكون الاختيار ينصب على أنواع معينة من العقود التي تبرمها

الإدارة.

النوع الثالث: قيد يتعلق بتحديد فئات المتعاقدين مع الإدارة.

وسأبحث هذه القيود في ثلاثة فروع.

الفرع الأول: القيد المتعلق بالجهة التي تتولى عملية اختيار المتعاقد:

لم يشأ المشرع الكويتي أن يجعل القيد المتعلق باختيار الإدارة للمتعاقد معها في عقد

التوريد في نطاق نشاطها الذي تزاوله في هذا الشأن، أي أنه لم ينط مسألة الإعلان عن

المناقصات وإتمامها بجهات الإدارة كل بحسب احتياجاتها، بل جعل الاختصاص فيه لجهة

محايدة تتولى بمعرفتها ووفقاً لما حدده المشرع لها عملية اختيار المتعاقدين مع الإدارة. هذه

الجهة سماها المشرع الكويتي "لجنة المناقصات المركزية"⁽¹⁾. ولقد حدد المشرع الكويتي

طريقة تشكيل اللجنة على نحو يضمن لها توافر الحياد اللازم في قيامها بأعمالها إذ ألحقها

بمجلس الوزراء، وإذ قضى بتشكيلها من أشخاص مختلفين منهم من ينتمي إلى الإدارة، ومنهم

من هو من خارجها. فقد قضت المادة الرابعة من القانون رقم (37) لسنة 1964 بشأن

المناقصات العامة في الكويت بتشكيل اللجنة على النحو التالي: "تتألف لجنة المناقصات

المركزية من:

(1) انظر: المادة الأولى من القانون رقم (37) لسنة 1964 الكويتي بشأن تنظيم المناقصات العامة.

1. ستة أعضاء يعينون بقرار من مجلس الوزراء لمدة سنتين على أن يجوز تجديد عضويتهم في اللجنة مدة أخرى مماثلة، وعلى أن يقوم هؤلاء باختيار رئيس للجنة ونائب له من بينهم.

2. ممثل إدارة الفتوى والتشريع.

3. ممثل لوزارة المالية.

4. ممثل لوزارة التخطيط.

5. ممثل للجهة الحكومية التي تطرح المناقصة.

6. ممثل للجهة الحكومية التي ستشرف على تنفيذ العقد.

ويشترط لصحة انعقاد لجنة المناقصات المركزية حضور ستة من أعضائها على الأقل

من بينهم الرئيس أو نائبه وممثل إدارة الفتوى والتشريع.

أما في الأردن، فإن الفقرة (هـ) من المادة (16) من نظام اللوازم تنص على أنه:

"مع مراعاة ما ورد في هذا النظام، لا يتم شراء أي لوازم تزيد قيمتها على عشرين ألف دينار

إلا بواسطة لجنة عطاءات مشكلة وفقاً لأحكام هذا النظام".

يلاحظ من خلال هذا النص أن نظام اللوازم أوكل صلاحية اختيار المتعاقد إلى لجنة

عطاءات، وبموجب المواد (17، 19، 20) من النظام المذكور، فإن هناك ثلاث لجان، هي:

أولاً: لجنة العطاءات المركزية:

تشكل لجنة العطاءات المركزية في دائرة اللوازم العامة من مدير عام دائرة اللوازم أو

من ينيبه بموافقة وزير المالية، ومن موظف في دائرة اللوازم العامة لا تقل درجته عن الدرجة

الثانية، ويتولى رئاسة هذه اللجنة، كما تضم اللجنة في عضويتها موظفاً من وزارة المالية أو

إحدى الدوائر المرتبطة بتسمية وزير المالية لا تقل درجته عن الثانية، وموظفاً من وزارة

الصناعة والتجارة يسميه وزير الصناعة والتجارة لا تقل درجته عن الثانية، وهذا ما تؤكدته المادة (17/أ) من نظام اللوازم.

ويشترط فيمن يكون عضواً في هذه اللجنة أن يتفرغ لعمله في اللجنة، وتكون مدة عضويته سنتين، ويجوز للوزير المختص تمديد أو تخفيض مدة عضويته في اللجنة بما لا يتجاوز ثلاث سنوات في جميع الأحوال، وهذا ما جاء بالمادة (17/ب) من النظام نفسه.

وفي حالة ما إذا كان الهدف من العطاء شراء لوازم خاصة لإحدى الدوائر، فيشترك في لجنة العطاءات المركزية التي تنتظر في العطاء عضوان من موظفي تلك الدائرة يسميها الوزير المختص على أن لا تقل درجته عن الدرجة الثانية، وهذا ما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (17) من النظام ذاته.

أما كيفية قيام لجنة العطاءات المركزية بعملها سواء تعلق ذلك بشراء اللوازم ذات الاستعمال العام أو لوازم خاصة لإحدى الدوائر، فإنها تتعقد بنصابها الكامل وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية⁽¹⁾. ويرجع السبب إلى ضرورة انعقاد هذه اللجنة بنصابها الكامل وذلك لأهمية قرارات هذه اللجنة بالنسبة للمصلحة العامة والمحافظة على المال العام⁽²⁾.

وتصدق قرارات هذه اللجنة المتعلقة بشراء اللوازم ذات الاستعمال العام من وزير المالية، أما القرارات المتعلقة بشراء اللوازم الخاصة فتصدق من الوزير المختص، وهذا ما تؤكدته المادة (18/ب) من نظام اللوازم.

كذلك ورد في الفقرة (ج) من هذه المادة على أنه: "الرئيس لجنة العطاءات المركزية تأليف لجان فرعية فنية من موظفي دائرة اللوازم العامة والدائرة المتخصصة، وذلك من أجل

(1) انظر: نص المادة (18/أ) من نظام اللوازم.

(2) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص100.

التأكد من نوعية وجودة اللوازم، وطريقة تنفيذ عقد التوريد، مما يؤدي إلى الحصول على موازنة الدوائر الحكومية سواء دائرة الأشغال العامة أو الوزارات أو الدوائر الأخرى".

ثانياً: لجنة العطاءات المحلية:

تشكل لجنة العطاءات المحلية للدائرة بقرار من الوزير المختص، وتتكون من ثلاثة موظفين: اثنان من الدائرة يعينهم الوزير المختص، والثالث من دائرة اللوازم العامة يعينه وزير المالية وبتنسيب من المدير العام لدائرة اللوازم ولا تقل درجة أي منهم عن الرابعة ويرأسها أعلاهم درجة وأقدمهم فيها، وذلك لشراء اللوازم لتلك الدائرة والتي تزيد قيمتها على (20000) عشرين ألف دينار، وهذا ما جاء بنص المادة (19/أ) من نظام اللوازم. أما بالنسبة لانعقاد لجنة العطاءات المحلية، فتعقد هذه اللجنة اجتماعاتها بنصابها الكامل وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية، وتصدق قرارات الشراء الصادرة عنها من الأمين العام والمدير العام وعند اختلافها يرفع الأمر إلى الوزير المختص للبت فيه، وهذا ما جاء بنص المادة (19/ب) من النظام المذكور.

ثالثاً: لجنة العطاءات الخاصة:

لمجلس الوزراء الأردني بناءً على تنسيب من الوزير المتخصص تشكيل لجنة عطاءات خاصة مكونة من الأمين العام للدائرة، والمدير العام، أو من ينيبه من موظفي دائرة اللوازم العامة لا تقل درجته عن الثانية، وثلاثة من كبار موظفي الحكومة لا تقل درجة أي منهم عن الأولى، وذلك لشراء لوازم لمشروع معين بالنظر إلى حجمه أو لأن الحكومة، أو هيئة عربية، أو أجنبية تساهم في تمويله، ويعين المجلس من بين أعضائها رئيساً لها، وهذا ما تنص عليه المادة (20/أ) من نظام اللوازم.

أما بالنسبة لاجتماعات لجنة العطاءات الخاصة، فإنها تُعقد بكامل نصابها أو حضور أربعة أعضاء من بينهم رئيسها، وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بالأكثرية وتصدق قرارات الشراء الصادرة عنها من الوزير المختص (وزير الدائرة المعنية) والوزير (وزير المالية)، وعند اختلافهما يرفع الأمر إلى رئيس الوزراء للبت فيه. أما بالنسبة للإجراءات أمام لجنة العطاءات الخاصة، فإنها تنفذ بالقواعد والشروط والإجراءات الخاصة بطرح العطاءات المقررة بموجب نظام اللوازم والتعليمات الصادرة بمقتضاه على أن تراعي أية شروط خاصة تتضمنها اتفاقيات تمويل المشروع⁽¹⁾.

الفرع الثاني: القيد المتعلق بكون الاختيار ينصب على أنواع معينة من العقود التي تبرمها

الإدارة بطريق المناقصة:

حدد المشرع الكويتي العقود التي يجرى فيها اختيار المتعاقد عن طريق المناقصة في المادة الثانية من قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1964 بأنه: "لا يجوز للوزارات والإدارات الحكومية أن تستورد أصنافاً أو تكلف مقاولين بإجراء أعمال إلا بمناقصات عامة....."⁽²⁾.

(1) انظر: المادة (20/ب) من نظام اللوازم.

(2) هناك استثناءان على هذا المبدأ الأول ما نصت عليه المادة الثالثة من قانون المناقصات حيث أجازت للجهات الحكومية أن تستقل باستيراد أصناف أو بالتكليف في إجراء الأعمال بالممارسة أو المناقصة - عن غير طريق لجنة المناقصات المركزية إذا لم تزد قيمة العقد المبدئية خمسة آلاف دينار، مع عدم جواز التعاقد عن نفس الأصناف أكثر من مرة واحدة في الشهر، كما لا يجوز تجزئة الصفقة الواحدة إلى صفقات شهرية تكون كل منها في حدود ألف دينار كويتي. وجوزت المادة المذكورة للجنة المناقصات المركزية أن تأذن للإدارات الحكومية باستيراد بعض الأصناف أو القيام ببعض الأعمال إذا كان من المصلحة ذلك بسبب نوع الأصناف أو اقتضت الضرورة ذلك، كذلك جواز الإذن لها بشراء المنتجات المحلية بشرط التأكد من جودتها، ويصدر الإذن بناءً على طلب الجهة الحكومية. الثاني المتضمن استثناء المواد العسكرية لوزارة الدفاع والأمن من أحكام المناقصات بشأن توريدها إلى الجهات المعنية وذلك بموجب المرسوم الأميري الصادر في 11 أكتوبر 1964. وكذلك استثنى المرسوم المذكور الأشغال العامة العسكرية في ظل الظروف الطارئة من خضوعها للمناقصات العامة. انظر: الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص154.

يتضح من هذا النص أن المشرّع الكويتي يقصر اختيار المتعاقد مع الإدارة عن طريق المناقصة على عقدي التوريد والأشغال العامة، أما باقي عقود الإدارة فهي حرة في اختيار الطريقة التي تختار المتعاقد معها فيها، أي سواء أكان ذلك عن طريق المناقصة أم الممارسة أم عن طريق الاختيار الحر المباشر⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى المادة (15) من نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993، والتي تحدد طرق الحصول على المواد المنقولة واللوازم، حيث تنص على أنه: "تتم عمليات شراء اللوازم بطرح عطاء على أنه يجوز شراء اللوازم عن طريق استدراج العروض، أو عن طريق الشراء المباشر بالتفاوض مع بائعها أو منتجها أو موردها".

من خلال هذا النص يلاحظ أن الطرق الرئيسية للتعاقد في عقود التوريد حسب نظام اللوازم محددة بطرح العطاء، واستدراج العروض، والشراء المباشر.

وبهذا نجد أن المشرّع الأردني وخلافاً لموقف المشرّع الكويتي، منح الإدارة حرية في اختيار الطريقة التي تختار المتعاقد معها فيها، ونرى أن مسلك المشرّع الأردني أفضل من المشرّع الكويتي الذي قيد حرية الإدارة في هذه المسألة، ومن هنا أوصي المشرّع الكويتي باتباع مسلك المشرّع الأردني.

الفرع الثالث: القيد المتعلق بتحديد فئات المتعاقدين مع الإدارة:

ينظر لهذا القيد من أربع نواحي:

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص346. والعنزي، خالد، مرجع سابق، ص158.

أولاً: من حيث الجنسية:

اشترطت المادة الخامسة من قانون المناقصات العامة الكويتي في الشخص الذي يتقدم بعبء وفقاً لأحكام هذا القانون أن يكون كويتي الجنسية تاجراً - فرداً كان أم شركة - مقيداً في السجل التجاري ومسجلاً في غرفة تجارة وصناعة الكويت، أما الأجنبي، فيجوز أن يتقدم بعبء إذا كان له شريك كويتي، أو وكيل كويتي تاجر، واشترط أن تكون شركته أو وكالته مسجلة بعقد رسمي موثق وفقاً للأصول المعمول بها في دولة الكويت، وأجاز أيضاً قيام الشركات الأجنبية بالأعمال الكبيرة في الكويت شريطة أن تقوم لجنة المناقصات المركزية بوضع نظام خاص لاشتراك هذه الشركات في تقديم عطاءاتها.

هذا وتنص المادة (20) من قانون المناقصات العامة الكويتي بعدم جواز اشتراك أعضاء لجنة المناقصات المركزية، وموظفي الجهات الحكومية طالبة المناقصة في المناقصات، ويشمل لفظ المناقص الشريك والوكيل والعميل والموظف وعضو مجلس الإدارة في المؤسسة أو الشركة المناقصة. في حين لم يعالج نظام اللوازم الأردني هذه المسألة؛ رغم أهميتها، إلا أن النظام المذكور أعطى الأفضلية في حالة تساوي المواصفات ودرجة الجودة والمعايير والشروط الأخرى من اللوازم للمنتج منها من الأدوات واللوازم المعروفة من المتناقص المقيم بصورة دائمة في الأردن⁽¹⁾.

(1) انظر: المادة (12) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994.

ثانياً: من حيث مقاولي المناقصات العامة المحدودة:

أجازت المادة الثانية من قانون المناقصات الكويتي أن تكون هناك مناقصات محدودة يقتصر الاشتراك فيها على موردين معتمدة أسماؤهم في قوائم تعدها الجهة المختصة وتقرها لجنة المناقصات المركزية.

ويقصد بالجهة المختصة الواردة في النص المذكور، الجهة الحكومية المختصة، أي الوزارة أو الإدارة الحكومية طالبة المناقصة. هذا ولم يعالج نظام اللوازم الأردني هذه المسألة؛ رغم أهميتها.

ثالثاً: من حيث كفاءة المتقدمين للمناقصة المالية:

صنّف المشرّع الكويتي مقاولي المناقصات حسب الفئات التالية التي تقوم بتصنيفها لجنة تتألف لهذا الغرض تسمى لجنة التصنيف⁽¹⁾ على النحو التالي:

الفئة الأولى: وهي فئة المقاولين القادرين على القيام بالمشروعات الإنشائية الكبرى ذات المستوى الهندسي العالي والتي تزيد تقديراتها المبدئية عن مليون دينار كويتي، وقد أجاز المشرّع لمقاولي هذه الفئة الاشتراك في جميع المقاولات العامة جميعاً في حدود خمسة ملايين

(1) تنص المادة (7) من قانون المناقصات الكويتي على تشكيل لجنة التصنيف على النحو التالي:

1. ممثل لجنة المناقصات المركزية تنتخبه هذه اللجنة ويكون رئيساً للجنة التصنيف.
2. ممثل لوزارة الأشغال العامة.
3. ممثل لوزارة الماء والكهرباء.
4. ممثل لوزارة المالية.
5. ممثل لوزارة البريد والبرق والهاتف.

وتعيّن لجنة المناقصات المركزية أمين لجنة التصنيف. وللجنة أن تستعين في أعمالها بمن ترى ومن الخبراء في مختلف أجهزة الدولة.

دينار كويتي، ولا يجوز للمقاولين الدخول في المقاولات التي نقل تقديراتها المبدئية عن خمسمائة ألف دينار كويتي⁽¹⁾.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع الكويتي بعد أن بين الحد الأقصى للمقاولات التي يجوز لهؤلاء المقاولين هذه الفئة الاشتراك فيها بخمسة ملايين دينار، عاد فأجاز أيضاً اشتراكهم فيها إذا زادت عن ذلك بقوله في الفقرة الثانية من المادة الثامنة: "... إلا إذا زادت قيمة المناقصة عن ذلك المبلغ".

الفئة الثانية: وتشمل المقاولين ذوي القدرة المالية والفنية، وقد أجاز المشرع لهم الاشتراك في المناقصات التي لا تزيد قيمتها عن مليون دينار كويتي، وضمناً من المشرع لضبط الحد الأعلى لجواز اشتراك مقاولي هذه الفئة، قرر عدم جواز اشتراكهم في تنفيذ مقاولات أعمال تزيد قيمة ما لم يتم تنفيذه منها عن مليون دينار، وذلك حتى لا تتعرض سلامة تنفيذ المشاريع التي تقوم بها الدولة للحظر⁽²⁾.

الفئة الثالثة: وهذه الفئة مقصورة على المقاولين المحليين الذين يسمح لهم الاشتراك في المناقصات بحيث لا يزيد مجموع قيمة الأعمال التي يقومون بها عن خمسمائة ألف دينار في وقت واحد⁽³⁾.

الفئة الرابعة: وهي مقصورة على المقاولين المحليين أيضاً وهم الذين أجاز المشرع لهم الاشتراك في المناقصات التي لا تزيد قيمتها في وقت واحد عن مائتين وخمسين ألف دينار⁽⁴⁾.

إن ما يلاحظ على موقف المشرع الكويتي في هذا الصدد الآتي:

(1) انظر: المادة (8) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(2) انظر: المادة (8) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(3) انظر: المادة (8) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(4) انظر: المادة (8) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

1. أنه راعى توزيع فئات المناقصين اقتصادياً، بحيث يتيح هذا التوزيع الفرصة لكل تلك الفئات في الاشتراك في المناقصات، على أن يكون اشتراكهم في حدود إمكانياتهم الاقتصادية، حين جعل لهذه الإمكانيات حدود أقصى، حتى لا تغطي بعض الفئات على بعض، وحتى لا يتورط ذو إمكانية محدودة في أكثر مما يستطيع⁽¹⁾.

2. بالنسبة للمقاول الواحد، لم يجز المشرع الكويتي اشتراكه في مناقصات أكثر مما هو مقرر له في حدود الفئة التي تنتمي إليها، ولا أن يدخل في مناقصات جديدة إذا كان لديه أعمال لم ينجز تنفيذها تستغرق قيمتها الحد الأعلى المقرر للفئة التي ينتمي إليها. وفي هذا الضبط من جانب المشرع إفساح لمجالات الاشتراك للمقاولين الآخرين دون الوقوع في مخاطر المنافسة، أو بعبارة أخرى فيه تقليل لفرص المنافسة على حساب الجودة المطلوبة في العمل⁽²⁾.

3. إن المشرع بين الحد الأدنى الذي لا يجوز لمقاولي الفئة الأولى الاشتراك فيما يقل عنه في المناقصات وهو نصف مليون دينار. يتضح من هذا التحديد أن المشرع أراد أن يجعل فئة من المقاولين تخصص في أعمال المشاريع الهندسية الكبرى بإمكانيات مالية وفنية عالية، وهو الأمر الذي يؤدي إلى استمرار العمل دون مخاطر. ومن جهة أخرى، أراد المشرع بهذا التحديد الحيلولة دون ابتلاع الفئات الكبيرة للفئات الصغيرة في السوق وذلك لمنافستها بمقدراتها الضئيلة مالياً وفنياً⁽³⁾.

4. أجاز القانون للمقاول أن يطلب إعادة تصنيفه في الفئة التي ينتمي إليها إلى فئة أعلى منها أمام لجنة التصنيف بعد مرور سنة من وضعه على الفئة التي هو فيها. وأجاز له الطعن

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص337.

(2) العنزي، خالد، مرجع سابق، ص193.

(3) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص145.

في قرار اللجنة أمام لجنة المناقصات المركزية التي يكون قرارها قطعياً في هذا الشأن. كما أجاز له أن يعيد الطلب إلى لجنة التصنيف بعد مرور سنة على قرارها الأول، وهذا ما جاء بنص المادة (12) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

وفي الأردن، أجاز نظام اللوازم والتعليمات الصادرة بموجبه للسلطات المختصة استبعاد بعض الأشخاص من الاشتراك في عملية التعاقد مع الإدارة، وذلك لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة، ومن أهمها عدم الوفاء بالتزامات سابقة مع الإدارة اللجوء إلى الغش والتحايل في تنفيذ التزاماته مع الإدارة، أو التنازل عن العقود للغير دون موافقة الإدارة أو كونه موظفاً قد يستغل وظيفته في عملية التعاقد.

ويجوز للإدارة - بصفة عامة - أن تقرر حرمان أي شخص من التعاقد معها إذا قررت أنه غير جدير بالثقة، وذلك تطبيقاً لمبدأ حسن السمعة فيمن يتقدم للتعاقد مع الإدارة، وهو ما يسمى بالحرمان الوقائي، وهو مظهر من مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، حيث من حق الإدارة استبعاد من ترى أنهم لا يتمتعون بحسن السمعة من قائمة عملائها وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة⁽¹⁾.

كما نصت المادة (56) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994 حيث نصت على أنه: "يجوز للجنة العطاءات أن تستبعد أي عرض من متناقص سبق أن أهمل، أو قصر، أو انتحل صفة تمثيل مؤسسة، أو شركة، أو الادعاء بأنه وكيلها بالبيع، أو أخفى أنه وكيلها سواء كان تمثيله لمؤسسة أو شركة أردنية أو أجنبية".

كما يجوز للجنة العطاءات أن تستبعد العروض المقدمة من أشخاص لا يتمتعون بالكفاءة، أو غير المؤهلين، أو الذين سبق واتخذ قرار حرمان بحقهم في الاشتراك في

(1) عياد، أحمد، مرجع سابق، ص 157.

العطاءات، وهو ما نصت عليه المادة (57) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994 بقولها: "تُهمل لجنة العطاءات العرض غير المتقيد بالموصفات والشروط والتعليمات العامة والشروط الخاصة وأحكام نظام اللوازم المعمول به، وإذا كان مقدمه غير كفاء أو غير مؤهل أو إذا سبق واتخذ بحقه قرار حرمان من الاشتراك في العطاءات للمدة التي حددتها لجنة العطاءات".

كما يعتبر كذلك التنازل عن العقد للغير دون موافقة الإدارة إخلالاً، وهو ما أكدته المادة (67) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها، حيث تنص على أنه: "لا يجوز للمتعهد أن يتنازل لأي شخص آخر عن كل أو أي جزء من العقد دون الحصول على إذن خطي من لجنة العطاءات التي أحالت العطاء مع الاحتفاظ بكامل حقوق الدائرة وفقاً لقرار الإحالة والعقد الأصيل".

وأخيراً، فإن المادة (10) من نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 قد نصت على: "عدم جواز تجزئة اللوازم إلى صفقات متعددة في جميع عمليات شراء اللوازم المتشابهة، كما أنه لا يجوز شراء اللوازم أو اتخاذ أي إجراء لهذه الغاية إذا كانت متوافرة لدى دائرة اللوازم العامة، إذا أبرمت دائرة اللوازم العامة عقد توريد لتلك اللوازم، أو إذا أعلنت دائرة اللوازم العامة عن نيتها في شراء نفس اللوازم بموجب عطاء أو إذا كانت دائرة اللوازم العامة قد طلبت من الدوائر تزويدها بحاجاتها السنوية أو الفصلية من تلك اللوازم".

رابعاً: من حيث الجهات المختصة بالتعاقد:

لقد حدد نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993 الجهات المختصة بالتعاقد، وذلك حسب قيمة المواد المراد شراؤها، وحسب الطريقة التي يتوجب اتباعها في عملية التعاقد، حيث قسمّ صلاحيات التعاقد بين السلطات الإدارية وبين لجان خاصة يتم تشكيلها لهذه الغاية.

فقد منح المشرّع الأردني السلطات الإدارية المختلفة صلاحيات التعاقد في حدود معينة دون اللجوء إلى طرح عطاء، وذلك في العطاءات قليلة الأهمية بهدف التسهيل عليها وتمكينها من الوفاء بحاجتها من اللوازم، أو المواد المنقولة بإجراءات سريعة ومبسطة، وقد حددت المادة (16) من نظام اللوازم الجهات الإدارية التي تملك صلاحية التعاقد والتي تتمثل في الوزير، والأمين العام، ومدير الدائرة.

إذ جاء في المادة (16/أ) فقرة (11) على أنه: "يجوز للوزير المختص شراء لوازم لا تزيد قيمتها على ثلاثة آلاف دينار في كل عملية شراء لوازم وذلك بالطريقة التي يراها مناسبة". ففي هذه الفقرة لم تحدد الطريقة التي على الوزير المختص اتباعها ولكن تم تحديد المبلغ، فصلاحيات الوزير المختص (وهو وزير الدائرة المستفيدة) محددة بمبلغ ثلاثة آلاف دينار أردني.

أما إذا كانت قيمة اللوازم المراد شراؤها لا تزيد على عشرة آلاف دينار في كل عملية شراء، فإن ذلك يتم بواسطة لجنة مشتريات تتألف من ثلاثة موظفين من الدائرة يعينهم الوزير المختص، ويرأسها أعلاهم درجة أو أقدمهم فيها على أن يعاد تشكيلها من أعضاء آخرين كل سنة على الأكثر، وتتخذ توصياتها بالإجماع أو بالأكثرية، وهذا ما جاء بنص المادة (16/أ) بند (2) من نظام اللوازم.

أما بالنسبة لطباعة الكتب المدرسية ولوازم الامتحانات وشرائها مهما كانت كلفتها أو أثمانها، فيتم ذلك بواسطة لجنة من ثلاثة موظفين، اثنان منهم في الدائرة يعينها وزيرها، والثالث من دائرة اللوازم العامة يسميه الوزير ويرأسها أعلاهم درجة أو أقدمه فيها، وتتخذ توصياتها بالإجماع أو بالأكثرية، وهذا ما تنص عليه المادة (16/أ) بند (3) من النظام نفسه.

وقد أجاز نظام اللوازم للأمين العام شراء لوازم لا تزيد قيمتها على خمسمائة دينار في كل عملية شراء، وذلك بالطريقة التي يراها مناسبة⁽¹⁾. حيث اقتصر النظام على تحديد الحد الأعلى لقيمة اللوازم التي يجوز للأمين العام شراؤها دون أن يحدد الطريقة التي يتم فيها الشراء، حيث جاء النص مطلقاً بالطريقة التي يراها الأمين العام مناسبة.

أما في حالة ما إذا كانت اللوازم محددة الأسعار من قبل السلطات الرسمية، فإنه يجوز للأمين العام شراء تلك اللوازم مهما بلغت قيمتها، والشرط الوحيد لجواز ذلك هو أن تكون هذه اللوازم محددة الأسعار من قبل السلطات الحكومية الرسمية وليس من قبل الجهة التي قامت بتوريد هذه اللوازم⁽²⁾.

وبذلك يكون العطاء تحت سيطرة الجهات الرسمية ولا مجال للتلاعب في الأسعار، وقيمة اللوازم المراد توريدها، شريطة تحديد مواصفات هذه اللوازم وأنواعها وكافة مستلزمات الجودة⁽³⁾.

ولقد أجازت الفقرة (ج) من المادة (16) من نظام اللوازم الأردني لمدير الدائرة شراء اللوازم الضرورية للدائرة والتي لا تزيد قيمتها على مائتي دينار بالطريقة التي يراها مناسبة، كما يجوز له شراء لوازم لا تزيد قيمتها على ألف دينار عن طريق لجنة المشتريات المشار إليه في البند (2) من الفقرة (1) من هذه المادة أو بواسطة لجنة ثلاثية يشكلها الأمين العام، على أن يتم إعادة تشكيلها كل سنة على الأكثر وفقاً لما يقرره الأمين العام.

(1) انظر: المادة (16/ب) بند (1) من نظام اللوازم الأردني.

(2) انظر: المادة (16/ب) بند (2) من نظام اللوازم الأردني.

(3) الجبوري، محمد، مرجع سابق، ص 189.

وفي حالة زيادة قيمة اللوازم عن عشرين ألف دينار، فإن عملية الشراء تكون من قبل لجنة عطاءات مركزية تشكل من المدير العام رئيساً وموظف من وزارة المالية عضواً، وموظف من وزارة الصناعة والتجارة عضواً⁽¹⁾.

هذا ولم يعالج المشرع الكويتي في قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1964 الجهات الإدارية المختصة بالتعاقد، وإنما منح هذه الصلاحية إلى لجنة المناقصات المركزية الوارد تشكيلها في المادة (4) من القانون المذكور، وقد سبق الحديث عنها.

هذا ويوصي لباحث بأن يحدد المشرع الكويتي في القانون المذكور الجهات الإدارية المختصة بالتعاقد في عقد التوريد، وذلك حسب قيمة المواد المراد شراؤها، وحسب الطريقة التي يتوجب اتباعها في عملية التعاقد، بحيث يبين صلاحيات التعاقد بين السلطات الإدارية وبين اللجان الخاصة التي يتم تشكيلها لهذه الغاية.

المطلب الثاني: طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد:

هناك طرق رئيسة ثلاث لاختيار المتعاقد من جانب الإدارة، وأن هذه الطرق تكاد معظم الأنظمة القانونية المعاصرة تتبناها وتعمل بها، كما أن هذه الطرق تختلف بحسب تدخل المشرع أو عدم تدخله من ناحية، وتختلف من ناحية أخرى بحسب أنواع وطبيعة بعض العقود التي تبرمها الإدارة⁽²⁾. وقد أخذ المشرع الكويتي والأردني بها وتواترت الإدارة في الكويت الأردن على العمل بها. وهذه الطرق هي: طريقة المناقصات⁽³⁾، والمزايدات⁽¹⁾، وطريقة الممارسة⁽²⁾، وطريقة الاختيار الحر المباشر⁽³⁾.

(1) انظر: نص المادة (17) من نظام اللوازم الأردني.

(2) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص156.

(3) يقصد بالمناقصة فتح باب المنافسة الحرة بين الراغبين في التعاقد بما يتيح للإدارة فرصاً أكبر في تحديد الأفضل من بينهم والذي يختاره لإبرام العقد مع الإدارة، فهي طريقة بمقتضاها تلتزم الإدارة باختيار

وفي هذا المطلب سأبين طريقة اختيار المتعاقد في عقد التوريد الإداري في الكويت والأردن، وذلك في فرعين:

الفرع الأول: طريقة اختيار المتعاقد في عقد التوريد الإداري في الكويت وإجراءاتها:

سأبحث أولاً في طريقة اختيار المتعاقد في عقد التوريد الإداري في الكويت، ومن ثم إجراءاتها وفقاً للتنظيم القانوني في الكويت.

أولاً: طريقة اختيار المتعاقد في عقد التوريد الإداري في الكويت:

لم يجز المشرع الكويتي - كأصل عام - إبرام عقد التوريد بغير طريق المناقصة العامة، وهذا ما تنص عليه المادة (2) من قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1964، بأن: "لا يجوز للوزارات والإدارات الحكومية أن تستورد أصنافاً أو أن تكلف مقاولين بإجراء أعمال إلا بمناقصة عامة عن طريق لجنة المناقصات المركزية".

-
- أفضل المتقدمين شروطاً سواء من الناحية المالية أو الخدمة، وقد تكون عامة مفتوحة أو مطلوبة مع خضوعها لقيود في الاختيار، كما هو الحال في عقد توريد أجهزة علمية دقيقة من قبل مورد معروف بالثقة والمهنية. انظر تفصيلاً: القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 119.
- (1) الزيادة هي عكس المناقصة، فهي وسيلة اختيار المتعاقد الذي يحقق للإدارة أكبر فرص من وراء العقد كما هو الحال بالنسبة لعقود البيع. انظر: بدر، مرجع سابق، ص 63.
- (2) الممارسة هي: اتفاق يتم بناء على مفاوضة، وهو أسلوب يترك للإدارة حرية في اختيار المتعاقد، ولها صورتان: الاتفاق المباشر، ويتم دون تفيد بشكليات معينة متى رأت الإدارة أنه يحقق المصلحة العامة. والصورة الثانية: هي الدعوة إلى تقديم عروض أو عطاءات، وفيها يدعو الإدارة بعض الأشخاص إلى تقديم عروض مع احتفاظها بالحرية في اختيار المتعاقد مع الاحتفاظ ببعض ملامح إجراءات المناقصة العامة، خاصة في مجال فتح باب المنافسة بين المتقدمين. انظر: السناري، محمد عبد العال (دون سنة نشر)، وسائل التعاقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 224.
- (3) يقصد بالاختيار الحر المباشر أن تمارس الإدارة حرية تامة في اختيار من تتعاقد معه شأنها في ذلك شأن الأفراد العاديين في اختيارهم لمن يتعاقدون معه، وذلك دون قيد أو شرط. انظر: الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 117.

إلا أنه يجوز أن يكون الاختيار في عقد التوريد فقط بطريق المناقصة المحدودة بقصر الاشتراك فيها على مقاولين معتمدة أسماؤهم في قوائم تعدّها الجهة المختصة وتقرّها لجنة المناقصات المركزية، وتسري عليها صيغ الأحكام المنظمة للمناقصات العامة⁽¹⁾.

وبصفة استثنائية يجوز للجهة الحكومية أن تستقل باستيراد أصناف (عقد توريد) أو بالتكليف بإجراء الأعمال أو عقد خدمات بالممارسة، أو المناقصة من غير طريق لجنة المناقصات المركزية بشروط⁽²⁾:

1. ألا تزيد قيمة العقد على خمسة آلاف دينار.
2. لا يجوز التعاقد على هذا الوجه عن نفس الأصناف والأعمال خلال الشهر الواحد أكثر من مرة واحدة.
3. لا يجوز تجزئة الصفقة الواحدة إلى صفقات شهرية تكون قيمة كل منها في حدود خمسة آلاف دينار.
4. الحصول على إذن لجنة المناقصات فيما زاد على الحدود السابقة فتأذن للجهة القانونية بأن تقوم باستيراد أصناف أو بالتكليف بإجراء أعمال بالممارسة إذا رأت أن من المصلحة ذلك بسبب نوع الأصناف أو الأعمال المطلوبة أو ظروف الاستعجال أو غير ذلك.
5. يجوز الحصول على الإذن أيضاً لشراء المنتجات المحلية بالممارسة على شرط التأكد من صلاحية مواصفاتها، وأن لا تزيد تكاليفها على 10% من أقل تكاليف للمنتجات المستوردة.

(1) انظر: نص المادة (2/2) من قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1994.

(2) انظر: نص المادة (3) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

هذا ويسري قانون المناقصات العامة الكويتي على كافة عقود التوريد التي تبرمها الإدارات المركزية، فيما عدا مشتريات المواد العسكرية لوزارة الدفاع والتي تحدد بمرسوم، نظراً لطبيعتها السرية ولتفاصيلها الفنية المعقدة⁽¹⁾، وكذلك مقاولات المنشآت العسكرية في الظروف الطارئة. وقد صدر فعلاً المرسوم المؤرخ 1964/10/11 بتحديد مشتريات المواد العسكرية المشار إليها⁽²⁾.

إلا أن القانون المذكور لا يسري على العقود الخاصة التي تنظمها قوانين خاصة مثل جامعة الكويت، إذ صدر في شأن هذه العقود قرار من وزير التربية رقم (54122) في 1966/7/3 متضمناً لائحة مناقصات الجامعة، وقد أوجب أسلوب المناقصة - كقاعدة عامة - في عقود توريد وشراء المواد والآلات والمهمات وتصنيع المنقولات⁽³⁾.

وأيضاً شركات البترول (شركة نفط الكويت، وشركة البترول الوطنية الكويتية، وشركة صناعات الكيماويات البترولية)، إذ نظمت عقودها بمقتضى القرار رقم (97/5) الصادر في 1979/1/12 بتنظيم مناقصات الشركات البترولية⁽⁴⁾.

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص140.

(2) للتفصيل انظر: العنزي، خالد، مرجع سابق، ص244.

(3) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص137.

(4) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص137.

هذا ويسري قانون المناقصات العامة - بجانب الإدارات المركزية - على كافة

الهيئات اللامركزية الإقليمية التي لا تتمتع بتنظيم خاص في إبرام عقودها⁽¹⁾.

ثانياً: إجراءات المناقصة العامة في عقد التوريد الإداري وفقاً للتنظيم القانوني في الكويت:

حرص المشرع الكويتي على تنظيم المناقصة وعلى فرضها بالنسبة إلى عقود

التوريد. وهذا ما أكدته المادة (2) من قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة

1964.

وقد خصّ المشرع الكويتي إبرام عقد التوريد الإداري بطريق المناقصة بالأحكام

القانونية الآتية:

أولاً: الاختصاص في اختيار المتعاقد في عقد التوريد مع الإدارة منوط بلجنة المناقصات

المركزية:

أناط المشرع الكويتي مهمة اختيار المتعاقد في عقد التوريد مع الإدارة لجهة غير

الإدارة المعنية، وفر لها مقومات الاستقلال النسبي والحياد كجهة إدارية لا تآتمر أو تتبع جهة

من الجهات التي يمكن أن تطلب التعاقد تلك هي "لجنة المناقصات المركزية"، على أن هذه

اللجنة تشكل تشكيلاً إدارياً، وتتبع مجلس الوزراء تبعية رئاسية⁽²⁾. فقد نصت المادة الأولى من

قانون المناقصات الكويتي على أن: "تشكل لجنة للمناقصات العامة تسمى "لجنة المناقصات

المركزية" وتلحق بمجلس الوزراء وتختص هذه اللجنة بتلقي العطاءات التي تقدم في

المناقصات العامة وبالبت فيها وإرساء المناقصة على أصلح عطاء وفقاً للإجراءات المبينة في

هذا القانون.

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص142.

(2) العنزري، خالد، مرجع سابق، ص132.

كما تنص المادة (4) من القانون المذكور على أن: "تتألف لجنة المناقصات المركزية

من:

1. ستة أعضاء يعينون لمدة سنتين بقرار من مجلس الوزراء، وتجوز إعادة تعيينهم، ويحدد مجلس الوزراء مكافآتهم ويعين من بينهم رئيساً للجنة ونائباً للرئيس.
2. ممثل لوزارة المالية والصناعة.
3. ممثل لإدارة الفتوى والتشريع.
4. ممثل لوزارة التخطيط.
5. ممثل للجهة الحكومية التي طرحت لحسابها المناقصة.
6. ممثل للجهة الحكومية التي ستشرف على تنفيذ المناقصة.

ويشترط لصحة انعقاد اللجنة حضور ستة من أعضائها من بينهم الرئيس أو نائبه وممثل إدارة الفتوى والتشريع".

إلا أن القانون سالف الذكر ألزم الجهة الحكومية طالبة المناقصة بإعداد مواصفات تفصيلية عن كل صنف أو عمل وأن تضع التعليمات اللازمة إلى المقاولين والرسومات التفصيلية الكاملة، وجدول الكميات المفصلة الدقيقة التي تبين أفراد البنود والإجراءات الواجب اتباعها في تنفيذ العقود والجزاءات التي يمكن توقيعها في حالة الإخلال بأحكام العقد، أو التأخر في تنفيذه. وهذا كله بالإضافة إلى صيغة المناقصة وشروط العقد العامة.

ثانياً: الإعلان عن المناقصة:

الإعلان عن المناقصة عبارة عن دعوة توجه إلى المناقصين للاشتراك في مناقصة ما تعلن عنها اللجنة. وقد ورد النص على وجوب قيام لجنة المناقصات في الإعلان عن المناقصة في المادة (15) من القانون رقم (37) لسنة 1964 بقولها: "تعلن لجنة المناقصات المركزية

بناءً على طلب الجهة الحكومية ذات الشأن عن المناقصة في الجريدة الرسمية، وتلصق الإعلانات الخاصة بها في مقر لجنة المناقصات المركزية. وتحدد اللجنة المدة المناسبة لتقديم العطاءات، وذلك من تاريخ الإعلان في الجريدة الرسمية وتحدد أقل مدة ممكنة لسريان العطاءات بعد فتحها بحيث لا تزيد هذه المدة عن تسعين يوماً⁽¹⁾.

كما نصت المادة (16) من القانون ذاته على أن: "يبين في هذا الإعلان آخر موعد لتقديم العطاءات، ومدة سريانها، والصنف أو العمل المطلوب توريده أو تنفيذه، والمقابل النقدي للنسخة من شروط العطاء".

وصيغة الإعلان قد تكون كالاتي⁽¹⁾: "يذكر موضوع المناقصة ورقمها". تعلن لجنة المناقصات المركزية عن طرح المناقصة المبينة أعلاه بناءً على طلب وزارة بتعهد توريد وتسليم مستودعات الوزارة (يشرح بإيجاز موضوع المناقصة)، وذلك حسب المواصفات والشروط المبينة بوثائق المناقصة والتي يمكن الحصول عليها من مقر لجنة المناقصات المركزية مقابل مبلغ () غير قابل للرد، ويجب أن تقدم العطاءات من نسخة أو نسختين وتودع صندوق لجنة المناقصات المركزية في موعد أقصاه يوم ----- الساعة -----

ثالثاً: تلقي العطاءات:

يتضمن الإعلان عن المناقصة عادة المدة التي يبدأ عندها وينتهي تقديم عطاءات المناقصين بتواريخ محددة، وتعتبر المهلة المذكورة شرطاً من شروط صحة الإعلان، وعلى المناقص في تقديمه لعطاءه مراعاة الآتي:

(1) نقلاً عن: الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص165.

1. تقديم العطاءات في وثائق المناقصة الرسمية الصادرة من المناقصين بموجب المادة (21) من قانون المناقصات الكويتي.
2. وجوب تعبئة العطاءات كاملة من جميع الوجوه وحسب الشروط المبينة في وثائق المناقصة ومن دون أن يقوم المناقص بإجراء أي تعديل عليها، وذلك بموجب المادة (22) من القانون سالف الذكر.
3. وجوب أن يكون العطاء مشفوعاً بالتأمين الأولى في صورة شيك مصدق أو كتاب ضمان من بنك محلي أو من شركة تأمين معتمدة من بنك محلي، وذلك بموجب المادة (27) من القانون المذكور.
4. وجوب تسعير جميع العطاءات بالعملة الرسمية، ما لم تنص وثائق المناقصة على خلاف ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة (24) من قانون المناقصات العامة الكويتي.
5. وجوب تقديم وثائق أو عينات للبضائع عند الطلب في الإعلان عن المناقصة، وهذا ما جاء بنص المادة (29) من القانون المذكور.
6. إعادة العطاءات في الموعد المحدد لنهاية تقديمها وبالطريقة المنصوص عليها في وثائق المناقصة، وهذا أوجبه المادة (26) من القانون المذكور.
7. إيداع العطاءات في صندوق المناقصات المعد لهذا الغرض ولا يلتفت إلى أي عطاء يرد بعد إغلاق الصندوق، وهذا ما أكدت عليه المادة (33) من القانون سالف الذكر.

رابعاً: فتح المظاريف:

ينص قانون المناقصات الكويتي على وجوب تخصيص صندوق لكل مناقصة⁽¹⁾، تودع فيه عطاءات المتقدمين للاشتراك فيها، ويغلق في اليوم المحدد لانتهاؤ تقديم العطاءات، ثم ينقل في اليوم المحدد لفتح العطاءات ليفتح بمعرفة اللجنة وهي في حالة انعقاد صحيح، حيث يبدأ فتح مظاريف العطاءات المقدمة وبعد استبعاد العطاءات غير المستوفية للشروط القانونية.

ثم تعد اللجنة قائمة بالعطاءات المقبولة على أن تحال إلى الجهة الحكومية المختصة ليقوم الفنيين بدراستها وتقديم التوصيات في شأنها إلى لجنة المناقصات المركزية التي تتخذ قرار الإرساء. ويجوز للجنة - في الحالات التي لا تحتاج إلى دراسة فنية - أن ترسي المناقصة فوراً على أقل المنافسين سعراً، وهذا ما نصت عليه المادة (38) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

خامساً: إرساء المناقصة:

يطبق المشرع الكويتي في نظام المناقصات مبدأ آلية الإرساء، وهو أن الإرساء يكون على أقل العطاءات المتقدمة سعراً إجمالياً إذا كان ذلك العطاء متمشياً مع متطلبات وثائق المناقصة، إلا أنه يجوز للجنة المناقصات في حالتين عدم الالتزام بمبدأ آلية الإرساء: الحالة الأولى: حالة العطاءات التي تتضمن أسعاراً منخفضة بصورة غير معقولة لا تدعو إلى الاطمئنان على سير العمل، وهذا ما جاء بنص المادة (2/43) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(1) لوصف الصندوق وحجمه انظر المادة (31) من قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة

والحالة الثانية: إذا رأت لجنة المناقصات المركزية أن هناك مبرراً قوياً يدعو لتفضيل مناقص تقدم بسعر أكبر، مع كون أسعار العطاءات الأخرى معقولة، إلا أن الاعتبارات الأخرى غير المالية توجب اختياره، على أن قرار اختياره في هذه الحالة يجب اتخاذه من قبل مجلس الوزراء الغير ملزم بتسبب قرار التفضيل، وهذا ما نصت عليه المادة (44) من القانون المذكور.

كما أن للجنة المناقصات أن تتخذ إزاء العطاءات المقبولة أحد القرارات الآتية:

1. أن توصي بإلغاء المناقصة لارتفاع الأسعار المقدمة في ضوء الأسعار الأخيرة السابق التعامل بها محلياً أو خارجياً وأسعار السوق، ويتخذ قرار الإلغاء من قبل مجلس الوزراء⁽¹⁾.

2. إعادة طرح المناقصة إذا ورد عطاء وحيد عن بعض أو كل الأصناف أو الأعمال ولو كان مستوفياً للشروط. ويعتبر العطاء وحيداً ولو وردت معه عطاءات أخرى متى كانت مخالفة للشروط، أو غير مكتملة بما يجعلها غير صالحة للنظر، ومع ذلك يجوز في حالة الاستعجال قبول العطاء الوحيد بقرار يصدر بموافقة ثلثي أعضاء لجنة المناقصات المركزية⁽²⁾.

3. يجوز للجنة، إذا تساوت الأسعار بين عطاءين أو أكثر، تجزئتها بين أكثر من عطاء بشرط موافقتهم وعدم الإضرار بصالح العمل، وإلا أجريت القرعة بينهم⁽³⁾.

4. ويجوز للجنة مفاوضة أصحاب العطاءات، رغم عدم ورود نص بذلك. إذ أنه: وإن كان قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1964، لم يتضمن نصاً صريحاً يجيز للجنة

(1) انظر: المادة (47) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(2) انظر: المادة (48) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(3) انظر: المادة (50) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

مفاوضة أصحاب العطاءات بعد فتح المظاريف بغية تعديل عطاءاتهم بما يتفق تماماً مع شروط المناقصة، إلا أن الاعتبارات العملية والمصلحة العامة قد تتطلب سلوك هذا السبيل خاصة بالنسبة للمناقصات الكبيرة ذات الطابع الفني، حيث لا تخلو معظم العطاءات من بعض التحفظات في غالب الأحيان، الأمر الذي يحتم مفاوضة مقدميها أو أكثرهم تمشياً مع شروط المناقصة ووثائقها تلافياً لإعادة طرح المناقصة من جهة، وحتى تحصل الوزارة المعنية، من جهة أخرى، على أحسن العطاءات سواء من حيث السعر أو من حيث المطابقة للشروط والمواصفات المطروحة في المناقصة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: طريقة اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقد التوريد الإداري في الأردن

وإجراءاتها:

يخضع عقد التوريد الإداري في الأردن لنظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993، والتعليمات الصادرة له استناداً للمادة (23) من هذا النظام والتي تنص على أنه: "تنظم إجراءات العطاءات، وشروط الاشتراك فيها، وطريقة دراسة العروض، والإحالة، والضمانات الواجب تقديمها من قبل المناقصين والمتعهدين، والمسؤوليات، والالتزامات المترتبة عليهم عند عدم الالتزام بعروضهم أو تنفيذ عقود الإحالة المبرمة معهم، وذلك بموجب تعليمات يصدرها الوزير وتنتشر في الجريدة الرسمية، وترفق بكل دعوة تطرحها أية دائرة". وقد حددت المادة (15) من نظام اللوازم طرق الحصول على المواد المنقولة، واللوازم حيث نصت على أنه: "تتم عمليات شراء اللوازم بطرح عطاء على أنه يجوز شراء اللوازم عن طريق استدراج عروض، أو عن طريق الشراء المباشر بالتفاوض مع بائعها أو منتجها أو موردها".

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص175.

يتضح لنا من خلال هذا النص أن هناك طريقان رئيسيان لاختيار المتعاقد في عقد التوريد هما: الشراء عن طريق العطاءات، والشراء عن غير طريق العطاءات من خلال استدراج العروض والشراء المباشر. وتشمل هذه الطرق الأموال المنقولة اللازمة لأية دائرة وصيانتها والتأمين عليها والخدمات التي تحتاج إليها، كما وتشمل أيضاً المواد والتجهيزات واللوازم والمعدات والمركبات والأجهزة والقطع التبديلية الخاصة بالأشغال الحكومية التي يتم تنفيذها مباشرة من قبل الإدارة⁽¹⁾. وسأبحث الطرق الثلاث مع بيان إجراءاتها تباعاً.

أولاً: الشراء عن طريق العطاءات:

لقد جعلت المادة (15) من نظام اللوازم الأردني من العطاء (المناقصة) الأصل العام لشراء اللوازم، وهذا ما سلكه المشرع الكويتي كما رأينا، ولكن عن كيفية إجراء هذا العطاء وشروط الاشتراك فيه فقد أحالت المادة (23) من هذا النظام ذلك إلى تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (1) لسنة 1994. وسوف أتناول إجراءات طرح العطاء والشروط العامة للاشتراك فيه.

1. إجراءات طرح العطاء:

تتضمن إجراءات طرح العطاء الإعلان عن نية التعاقد، وتقديم العروض، أو المناقصات، وفتح العروض أو المناقصات، وأخيراً إحالة العطاء، على النحو التالي:

1. الإعلان عن طرح العطاء: تنص المادة (7) من تعليمات نظام اللوازم على كيفية الإعلان

عن العطاء حيث جاء فيها:

أ. يُعلن المدير العام، أو الأمين العام عن طرح العطاءات بأرقام متسلسلة سنوية بما لا يقل

عن ثلاث صحف محلية في أكثر من يوم وبوسائل الإعلان الخرى التي يراها مناسبة.

(1) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص104.

ب. أن يشمل الإعلان عن العطاء أيضاً عن رقم العطاء، ونوع اللوازم، وآخر موعد لبيع دعوة العطاء، وآخر موعد لتقديم العروض، وثمان دعوة العطاء، وأية أمور أخرى يرى المدير العام أو الأمين العام ضرورة الإعلان عنها.

ج. للمدير العام أو الأمين العام، بناءً على طلب أكثر من مناقص أو لضرورة يراها، أن يحدد موعد تقديم العروض لفترة زمنية مناسبة إذا اقتنع بجدية الطلب، ويعلن عن ذلك بنفس وسائل الإعلان التي سبق وأعلن عن العطاء من خلالها.

د. يعلن المدير العام أو الأمين العام عن العطاء الذي تقرر إعادة طرحه".

2. تقديم العروض أو المناقصات:

حددت المادة (18) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات، وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994 آليات الشراء وإعداد وتقديم العروض من قبل المتقدمين للمناقصة، والوثائق التي ينبغي على المناقصين إرفاقها مع دعوى العطاء، حيث جاء فيها: "تقديم المناقص الذي يرغب بشراء دعوة العطاء نسخة مصدقة عن رخصة مهن سارية المفعول تخوله صناعة، أو بيع، أو توريد اللوازم المطلوبة، أو الاتجار بها، والسجل التجاري الذي يبين كافة الشروط التي تطلبها وزارة الصناعة والتجارة للتسجيل في السجل التجاري، ويجوز للموظف المختص أن يطلب ذلك عند بيع أية دعوة عطاء أو أن يطلبها مرة أو أكثر في السنة الواحدة، وعلى المناقص الذي يشارك للمرة الأولى في عطاءات الدائرة إرفاق صورة مصدقة عن رخصة المهن والسجل التجاري مع عرضه".

وعلى المناقص أن يدفع ثمن دعوة العطاء المقرر "غير المسترد" مقابل وصل مقبوضات حسب الأصول، ويستلم كافة وثائق دعوة العطاء ومرفقاتها، ولا تقبل دعوة العطاء في حالة وجود نقص في تلك الوثائق، أو عدم وجود وصول تثبت دفع ذلك الثمن⁽¹⁾.

وعليه أيضاً أن يقوم بإعداد عرضه وفقاً لوثائق دعوة العطاء، بعد أن يطلع على هذه الوثائق، ويطبق جميع ما ورد فيها، وإذا لم تكن الوثائق كاملة أو وجد نقص فيها، فعليه طلب الوثيقة الناقصة من الدائرة التي طرحت العطاء، ويتحمل النتائج المترتبة على عدم قيامه بالتدقيق واستكمال الوثائق المطلوبة بصورة صحيحة⁽²⁾.

وفي حالة وجود شرط في دعوة العطاء بأن اللوازم المراد شراؤها يجب أن تتطابق مع العينة أو العينات الموجودة في الدائرة، أو في أي مكان آخر تحدده دعوة العطاء، فعلى الناقص معاينة العينة أو العينات، وفحصها الفحص اللازم قبل تقديم عرضه ولا يفيه الادعاء بعدم الاطلاع، أو إجراء المطابقة والفحص اللازمين، ويعتبر كأنه اطلع على العينة، فما دام أنه قد تم تنبيهه إلى ذلك فلا يعذر إذا قصر هو في مطابقة العينة أو فحصها، ويتحمل مسؤولية ذلك⁽³⁾.

أما بالنسبة للمعلومات الواجب ذكرها في الوثائق المطلوبة، فعلى المناقص أن يقوم بإعداد عرضه وأسعاره على الجداول والنماذج المرفقة بدعوة العطاء، ويختم ويوقع كافة وثائق دعوة العطاء، ويقدمها ضمن العرض كاملة، ويحق للمناقص بالإضافة إلى وثائق دعوة العطاء أن يضيف أية وثائق أو معلومات يرغب إضافتها، ويرى أنها ضرورية لتوضيح عرضه. وعليه أن يكتب عنوانه الكامل والدقيق في عرضه متضمناً رقم صندوق البريد،

(1) انظر: المادة (19)، تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994.

(2) انظر: المادة (20)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (21)، من التعليمات السابق ذكرها.

والهاتف، والفاكس، والتلكس لترسل إليه المكاتبات المتعلقة بالعطاء، كما أن عليه أن يبلغ الدائرة عن أي تغيير أو تعديل في عنوانه، وتعتبر المكاتبات التي تترك له في العنوان المذكور، أو ترسل إليه في البريد، أو بأية وسيلة إرسال أخرى كأنها وصلت فعلاً وسلمت في حينها. وبذلك يكون قد استلمها حكماً لأن التقصير في تحديد العنوان الجديد وإبلاغ الدائرة به يقع على مسؤوليته⁽¹⁾.

أما بالنسبة لعدد نسخ العرض فيتم إعداده على نسختين متطابقتين، الأصل ونسخة عنها مطبوعاً أو مكتوباً بالحبر بخط واضح خالٍ من المحو، أو التعديل، أو الشطب، أو الإضافة. وعليه كتابة السعر بالرقم والحرف، وعلى المناقص كذلك أن يذكر السعر الإفرادي للوحدة ولمجموع الوحدات لكل مادة، وكذلك السعر الإجمالي للعرض لجميع المواد المتقدم لها، ويعتبر السعر شاملاً أجور التحريم والتغليف وبخلاف ذلك يحق للجنة العطاءات أن تهمل العرض⁽²⁾.

ويقوم المناقص بتقديم العرض على نسختين متطابقتين منفصلتين مع تأمين الدخول بالعطاء في مغلف واحد مغلق بإحكام، إلا إذا طلب في دعوة العطاء غير ذلك، ويكتب عليه اسم الدائرة التي طرحت العطاء، والعنوان، وعنوان المناقص الثابت، ورقم العطاء بخط واضح والتاريخ المحدد كآخر موعد لتقديم العروض، وبخلاف ذلك يحق للجنة العطاءات أن تهمل العرض⁽³⁾.

(1) انظر: المادة (22)، من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (23)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (25)، من التعليمات السابق ذكرها.

هذا ولا تقبل العروض التي ترد للدائرة مباشرة برقياً أو بالفاكس أو بالتلكس أو بالهاتف إلا إذا ورد في دعوة العطاء نص صريح يجيز ذلك⁽¹⁾، كذلك لا تقبل العروض غير الموثقة وغير المختومة حسب الأصول، أو التي ترد ناقصة أو غامضة بشكل لا يمكن من الإحالة⁽²⁾.

كذلك على المناقص أن يرفق بعرضه النسخة الأصلية من أية كتالوجات، أو نشرات، أو معلومات فنية، أو إحصاءات تعرف باللوازم المعروضة بإحدى اللغتين العربية أو الإنجليزية، وإذا لم ترفق بالعرض أو تقدم معه فللجنة العطاءات عدم النظر في العرض ولا يحق للمتناقص الاعتراض على ذلك⁽³⁾.

وعلى المتناقص أيضاً أن يقدم مع عرضه العينات المطلوبة في دعوة العطاء، وإذا كانت العينات غير قابلة للنقل فعليه أن يحدد مكانها والوقت الذي يمكن رؤيتها فيه، وبخلاف ذلك يجوز للجنة العطاءات عدم النظر بالعرض⁽⁴⁾، وعند عدم تحديد موعد لتوريد اللوازم في دعوة العطاء فعلى المناقص أن يبين بالتحديد موعد التوريد، وإذا لم يحدد موعد التوريد في الحاليتين يعتبر التوريد حالاً، وتعني كلمة (حالاً) خلال أسبوع من تاريخ توقيع أمر الشراء "الاتفاقية"⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة (27)، من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (28)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (29)، من التعليمات السابق ذكرها.

(4) انظر: المادة (30)، من التعليمات السابق ذكرها.

(5) انظر: المادة (34)، من التعليمات السابق ذكرها.

كذلك أوجبت هذه التعليمات على المناقص أن يكون التغليف والتحميل من مستوى تجاري جيد مع بيان طريقة الحزم التي ستستعمل دون إضافة في السعر، وتبقى جميع الصناديق والأكياس ومواد التغليف الأخرى ملكاً للحكومة إلا إذا نص على خلاف ذلك⁽¹⁾.
أما ما يخص تجزئة العروض فإنه يجوز توريد كامل الكميات أو بعضها للوالم المطلوب، أو لمادة واحدة، أو بضع مواد، إلا إذا اشترطت دعوة العطاء غير ذلك⁽²⁾.

3. فتح العروض أو المناقصات:

تُفتح العروض من قبل لجنة العطاءات بكامل نصابها، أو بأكثرية أعضائها بصورة علنية في مكان وتاريخ وساعة محددة في الإعلان عن العطاء، ويوقع كل عرض من قبله للجنة قراءة الأسعار الإجمالية لكل عرض، ويجوز لكل مناقص أو ممثله حضور فتح العروض، وهذا ما تنص عليه المادة (40) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994.

بعد ذلك ينظم جدول "محضر فتح العروض" من قبل السكرتير يسجل فيه أسماء جميع المناقصين المشتركين بالعطاء بأرقام متسلسلة، ويسجل قيمة تأمين الدخول ونوعه لكل عرض وأية معلومات أخرى يراها رئيس لجنة العطاءات، ويوقع من قبل اللجنة بعد فتح جميع العروض مباشرة، مع كتابة عدد المناقصين المشتركين بالعطاء بالأحرف، أي تعديل يجب أن يبرر كتابة ويعزز بتوقيع أعضاء لجنة العطاء⁽³⁾. ولا تقبل العروض أو أية تعديلات عليها بعد التاريخ والموعد المحدد كآخر موعد لتقديم العروض⁽⁴⁾.

(1) انظر: المادة (3)، من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (33)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (41) من التعليمات السابق ذكرها.

(4) انظر: المادة (42)، من التعليمات السابق ذكرها.

أما بالنسبة لصلاحيات لجنة العطاءات بتمديد تقديم العروض، أي إعادة طرح العطاء، فإن لها ذلك إذا وجدت عند موعد فتح العروض أن عدد المناقصين يقل عن ثلاثة أو أقل من العدد المحتمل، ولها أيضاً تحويل العطاء إلى الشراء بالاستدراج، وفي هذه الحالة تعاد العروض مغلقة إلى مقدميها مقابل توقيع المناقص أو من يمثله⁽¹⁾. كذلك يحق للجنة العطاءات إذا اقتنعت بعدم جدوى التمديد أن تقوم بفتح العرض أو العروض الواردة إلى الصندوق، وإجراء الدراسة والإحالة إذا وجدت الأسعار واللوازم المعروضة مناسبة⁽²⁾.

وبعد أن يتم تفريغ العروض المقدمة للعطاء على الجداول المخصصة لذلك، وتحدد لجنة العطاءات أو المدير العام الأشخاص أو الجهات الذين تتكون منهم اللجنة الفنية التي تقوم بدراسة العروض من النواحي الفنية، والمالية، والقانونية التي تتطلب ذلك، وتقدم التوجيه المناسب للجنة العطاءات، وإذا وجد عرض غير معزز بتأمين دخول العطاء، فإنه لا ينظر فيه⁽³⁾.

بعد ذلك تتم دراسة العروض "المناقصات" المقدمة للعطاء حسب تسلسلها في السعر وفقاً لما ذكرته المادة (47) من التعليمات على النحو الآتي:

1. تدرس العروض من الناحية الفنية، بحيث تحدد المعايير الفنية وفقاً لمواصفات اللوازم المطلوبة على جدول يعد لهذه الغاية، وتخضع كافة العروض لنفس المعايير من حيث التزام المناقص بعرضه بمواصفات وشروط دعوة العطاء.

2. تؤخذ بعين الاعتبار كفاءة المناقص من الناحيتين المالية والفنية، ومقدرته على الوفاء بالتزامات العطاء.

(1) انظر: المادة (43/أ)، المرجع السابق.

(2) انظر: المادة (43/أ)، المرجع السابق.

(3) انظر: المواد (44، 45، 46)، المرجع السابق.

3. تبدأ الدراسة بالعرض الذي قدم أرخص الأسعار، ثم الذي يليه، حتى تتم دراسة كافة العروض المقدمة.

4. إذا توافرت في العروض كافة الشروط والمواصفات والجودة، توصي اللجنة بالإحالة على مقدم أرخص الأسعار.

وفي حالة عدم توافر المتطلبات في العرض الذي يتضمن أرخص الأسعار، تنتقل الدراسة إلى العرض الذي يليه بالسعر، إلى أن تصل إلى العرض الذي تتوافر فيه متطلبات الإحالة، على أن تبين أسباب استبعاد العروض الأرخص بشكل واضح.

ويجوز للجنة العطاءات استبعاد عرض المناقص في حالتين: الأولى في حالة إخلال المناقص بالتزاماته قبل إتمام التعاقد أو بالعقود المبرمة معه، أو لا يلتزم بشروط العقد أو يماطل في تنفيذه، أو يغش، على أن تكون المخالفات قد وقعت في أكثر من عقد أو أكثر من مرتين في عقد واحد، ولها أن تحرمه من الاشتراك في العطاءات التي تحددها⁽¹⁾. أما الحالة الثانية وهي حالة نقص بعض أو كل المميزات الخاصة بالمناقص، مثل كفاءته وخبرته في تقديم اللوازم المطلوبة، وسمعته التجارية، والتسهيلات التي يقدمها، أو الخدمة التي يوفرها، وقطع الغيار، وورش الصيانة، وقدرته المالية⁽²⁾.

4. إحالة العطاءات:

حددت المادة (52) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات كيفية إحالة العطاءات على الفائزين وفق الأسس التالية، مع مراعاة ذكر الأسباب التي استوجبت إحالة العطاء على المناقص:

(1) انظر: المادة (50)، من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (51)، من التعليمات السابق ذكرها.

1. يحال العطاء على العرض الأرخص المطابق إذا كان أرخص العروض يتضمن الجودة اللازمة في اللوازم المطلوبة ومطابقاً للمواصفات والشروط في دعوة العطاء، وهنا جاءت المفاضلة بسبب السعر حيث أنه أقل سعر مقدم، وكذلك بسبب توفر الجودة المطلوبة⁽¹⁾.

2. أرخص المطابق إذا كان هنالك عروض مخالفة وعروض أخرى مطابقة تستبعد العروض المخالفة، وتتم الإحالة على أرخص العروض المطابقة، وفي هذه الحالة المفاضلة تمت بناءً على أرخص سعر مع مراعاة عدم المساس بالجودة المطلوبة.

3. الأنسب: للجنة العطاءات في حالة وجود مخالفات في كافة العروض المقدمة أن تختار أنسب هذه العروض من حيث الجودة والسعر والنوع والشروط التي تفي بالغرض المطلوب إذا اقتضت اللجنة أن ذلك لصالح الدائرة المستفيدة، ونرى هنا أنه لا يوجد أي عرض مطابق من حيث السعر والجودة، فتأخذ اللجنة بعرض تراه مناسباً، أي أقرب ما يمكن من حيث السعر والجودة المطلوبة.

4. أي سبب آخر يتفق مع أحكام نظام اللوازم على أن يكون مبرراً بشكل كاف، إذ تملك لجنة العطاءات إرساء العطاء على أحد العروض، وذلك لأسباب مناسبة تتفق مع أحكام نظام اللوازم ولا تخالفه.

أما إذا كان العرض غير مناسب، فإن للجنة العطاءات أن ترفضه إذا وجد فيه عيب أو أن تزيد أو تنقص منه وفق الشروط التالية:

1. تحتفظ لجنة العطاءات لنفسها بحق استبعاد أي عرض لا يكون واضحاً بصورة كافية تمكن من إحالته أو يحتمل أكثر من تفسير (المادة 53 من التعليمات).

(1) الصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص 57. والقبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص 127.

2. للجنة العطاءات الحق أن تحيل من أي عرض مادة أو أكثر من المواد المعروضة، أو أي جزء منها إلا إذا اشترط المناقص غير ذلك، وللجنة، علاوة على ذلك، أن ترفض جميع العروض المقدمة إليها⁽¹⁾.

3. للجنة العطاءات أن تنقص أو تزيد الكميات المطلوبة في دعوة العطاء قبل الإحالة دون الرجوع إلى المناقص، أو بعد الإحالة بموافقة على أن لا يتجاوز مجموع الزيادة أو النقصان عن 25%، سواء قبل أو بعد الإحالة⁽²⁾.

4. يجوز للجنة العطاءات أن تستبعد أي عرض من مناقص سبق وإن أهمل أو قصر أو انتحل صفة تمثيل مؤسسة أو شركة، أو الادعاء بأنه وكيلها بالبيع، أو أخفى أنه وكيلها، بالبيع أو أخفى أنه وكيلها، سواء كان تمثيله لمؤسسة أو شرك أردنية أو أجنبية⁽³⁾.

5. تهمل لجنة العطاءات العرض غير المتقيد بالموصفات والشروط، والتعليمات العامة والشروط الخاصة، وأحكام نظام اللوازم المعمول بها، أو إذا كان مقدمه غير كفؤ أو غير مؤهل، أو إذا سبق واتخذ بحقه قرار حرمان من الاشتراك في العطاءات للمدة التي حددتها لجنة العطاءات⁽⁴⁾.

أما في حالة وجود تعارض بين التعليمات والشروط العامة والشروط الخاصة فيؤخذ بما ورد بالشروط الخاصة⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة (54) من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (55)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (56)، من التعليمات السابق ذكرها.

(4) انظر: المادة (57)، من التعليمات السابق ذكرها.

(5) انظر: المادة (58)، من التعليمات السابق ذكرها.

ولا يجوز لمواصفات العينات المقدمة من المتناقصين أن تلغي المواصفات المذكورة في دعوة العطاء، إلا في حالة أن تكون مواصفات تلك العينات تفوق المواصفات المذكورة في دعوة العطاء⁽¹⁾.

ويجوز للجنة العطاءات أن تعيد طرح العطاء إذا تبين لها أن الأسعار المعروضة عليها مرتفعة، أو أن تلجأ إلى الشراء عن طريق استدراج العروض أو الشراء المباشر وفقاً لأحكام نظام اللوازم⁽²⁾.

كما يحق لها أن تصرف النظر عن الشراء كلياً أو جزئياً وعند إعادة الطرح يحق للمتناقص الذي سبق أن اشترى دعوة العطاء الحصول عليها، ودون مقابل⁽³⁾.

بعد فتح صندوق العطاءات من قبل اللجنة المختصة تقوم بفرز العروض واختيار الأنسب وفق الأسس التي ذكرناها⁽⁴⁾، وتقوم سكرتارية لجنة العطاءات بإعلان أسماء الفائزين من المتقلصين وذلك بوضعها على لوحة إعلانات خاصة، أو بالطريقة التي يحددها المدير العام أو الأمين العام للاطلاع عليها لمدة أربعة أيام عمل للاعتراض عليها من قبل أي مناقص في العطاء، على أنه يجوز للجنة العطاءات في الحالات الاستثنائية اختصار مدة الاعتراض إلى فترة لا تقل عن يومي عمل⁽⁵⁾.

(1) انظر: المادة (59)، من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (15) من نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993.

(3) انظر: المادة (60) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(4) انظر: المواد (40، 41، 42، 43، 44، 45، 46، 47) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(5) انظر: المادة (61) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

بعد ذلك تتاح الفرصة لتقديم الاعتراضات من قبل المناقصين إلى لجنة العطاءات، وتصدر هذه اللجنة قراراتها بشأنها، ثم تحيل قرار الإحالة للتصديق عليه من المرجع المختص⁽¹⁾.

ويتولى المدير العام أو الأمين العام بواسطة موظفي الدائرة، صياغة قرارات لجنة العطاءات وإعطائها رقماً متسلسلاً سنوياً، وبعد التصديق عليها تصاغ على شكل اتفاقيات أو أمر شراء يوقع عليها الطرفان المتعاقدان وتوزع نسخ من الاتفاقيات أو أمر الشراء والقرارات على الجهات المعنية للعمل على تنفيذها⁽²⁾، وبعد ذلك ترسل نسخة من قرارات لجان العطاءات إلى دائرة اللوازم العامة⁽³⁾.

وأخيراً فإن لجنة العطاءات تحتفظ بحقها في إلغاء دعوة العطاء أو قرار الإحالة في أي وقت أو أي مرحلة دون بيان الأسباب، ما لم يكن المتعهد قد تبلغ أمر الشراء وقرار الإحالة، ولها أن ترفض كل أو بعض العروض المقدمة إليها دون أن يكون لأي من المناقصين الحق في الرجوع عليها بأي خسارة أو ضرر ناشئ عن تقديم عرضه، ولا يترتب على اللجنة أية التزامات مادية أو غير مادية مقابل ذلك⁽⁴⁾.

هذا وقد جاء في المادة (23) من نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 أنه: 'يتم تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها، وطريقة دراسة العروض والإحالة والضمانات الواجب تقديمها من قبل المناقصين والمتعهدين، والمسؤوليات والالتزامات المترتبة عليهم عند عدم الالتزام بعروضهم أو تنفيذ عقود الإحالة المبرمة معهم، وذلك بموجب تعليمات يصدرها

(1) انظر: المادة (62)، من التعليمات السابق ذكرها.

(2) انظر: المادة (63/أ)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (63/ب)، من التعليمات السابق ذكرها.

(4) انظر: المادة (64)، من التعليمات السابق ذكرها.

الوزير وتنتشر في الجريدة الرسمية وترفق بكل دعوة عطاء تطرحه أية دائرة. وبناءً على هذه المادة صدرت تعليمات بتنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994، والتي حددت شروط الاشتراك في العطاءات ومسؤولية المتعاقد اتجاه لجنة العطاءات والدوائر الحكومية.

إذ أوجبت المادة (8) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994 على المناقص أن يرفق في عرضه تأميناً مالياً على شكل كفالة بنكية، أو شيك مصدق صادر عن أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة لحساب المدير العام أو الأمين العام بالإضافة لوظيفته بنسبة 3% من قيمة اللوازم الواردة في عرضه، أو بالقيمة المحددة بدعوة العطاء، ويجوز للجنة قبول النقص في تأمين الدخول بما لا يزيد عن 2% من قيمة التأمين، وتعاد تأمينات الدخول في العطاء إلى أصحابها في الحالات التالية:

1. إلى الذين لم تجر الإحالة عليهم بعد تصديق القرار من المرجع المختص.
 2. إلى الذين انتهت مدة سريان عرضهم، ولم يرغبوا بتمديدتها بناءً على طلبهم الخطي.
 3. إلى الذين جرت الإحالة عليهم بعد تقديم تأمين حسن التنفيذ.
- أما إذا استتكتف المناقص عن الالتزام بعرضه، أو لم يقم بإتمام المتطلبات اللازمة للمتعاقد، وتوقيع أمر الشراء، أو ما يقوم مقامه خلال المدة التي يحددها المدير العام أو الأمين العام أو من يفوضه، تصدر لجنة العطاءات قيمة تأمين الدخول كإيراد للخزينة بما يتناسب وقيمة المادة أو المواد التي استتكتف عنها بما لا يقل عن 3% من قيمة تلك المواد، وهذا ما نصت عليه المادة (9) من التعليمات المذكورة.

ويعتبر المناقص ملتزماً بتقديم تأمين حسن التنفيذ للعطاء المحال عليه على شكل كفالة بنكية، أو شيك مصدق صادر من أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة والعاملة في المملكة بمبلغ لا يقل عن 10% من القيمة الإجمالية للوازم المحالة عليه، أو من القيمة التي تقدرها لجنة لعطاءات للقرارات غير محددة القيمة، يقدمه قبل توقيعه على أمر الشراء "الاتفاقية"، وهذا ما أشارت إليه المادة (10/أ) من التعليمات المذكورة.

ويجوز قبول تأمين واحد للدخول بالعطاء، وحسن التنفيذ لنفس العطاء مع مراعاة كفالة قيمة التأمين برفع قيمته بحيث لا تقل عن 10% من القيمة الإجمالية للوازم المحالة عليه، أو من القيمة التي تقدرها لجنة العطاءات للقرارات غير محددة القيمة إذا تضمن التأمين نصاً صريحاً بذلك، وهذا ما تؤكدته المادة (10/ب) من التعليمات سالفه الذكر.

أما بالنسبة للمدة التي يلتزم المناقص بتقديم تأمين حسن التنفيذ، فيجب أن يتم تقديم التأمين خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغ قرار الإحالة، وفي حالة مخالفة ذلك يعرض الأمر على لجنة العطاءات، ولها الحق بمصادرة تأمين الدخول، والإحالة على العرض المطابق الذي يليه في الشعر، وهذا ما نصت عليه المادة (11) من التعليمات المذكورة.

ويستوجب على الدائرة التي تطرح العطاءات متابعة صلاحية التأمينات والضمانات للعطاءات، وعليها طلب تمديد مدة صلاحية تلك التأمينات والضمانات قبل أسبوعين على الأقل من تاريخ انتهاء مدة السريان، وللفترة التي تراها مناسبة، أو أن تحجز قيمة التأمينات، وتقيدها أمانات لدى وزارة المالية، أو لدى الدائرة التي طرحت العطاء باسم المدير العام أو الأمين العام، بالإضافة لوظيفته حسب مقتضى الحال، للتصرف به على أنه تأمين للعطاء أو قرار الإحالة⁽¹⁾. والغاية من هذا التأمين تأمين حسن التنفيذ، هي أنه إذا استتف المتعهد عن توريد

(1) انظر: المادة (12) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

اللوازم المحالة عليه، أو قصر في تنفيذ العقد في الموعد المقرر أو قصر في استبدال اللوازم المرفوضة بأخرى مطابقة، فلجنة العطاءات التي أحالت العطاء اتخاذ الإجراءات بحق المتعهد بما في ذلك مصادرة قيمة تأمين حسن التنفيذ، أو أي جزء منه بشكل يتناسب مع قيمة اللوازم غير الموردة، بحيث لا يقل ذلك عن 10% من قيمة اللوازم غير الموردة، ويعتبر المبلغ إيراداً للخزينة العامة⁽¹⁾.

أما عن كيفية استعادة تأمين حسن التنفيذ من قبل المتعهد، فإن عليه أن يقوم بتقديم طلب خطي بالإفراج عن التأمين من الدائرة المستفيدة، وكذلك الوثائق الأصولية المرسله منها إلى دائرة اللوازم العامة، أو الدائرة التي طرحت العطاء "ضبط الاستلام، مستند إدخالات أو شهادة تقديم الخدمة"، وتقديم تأمين الصيانة والضمانة من سوء المصنعية إذا تضمنت شروط العقد إعادة ذلك للمتعهد شريطة تنفيذه كافة شروط العقد⁽²⁾.

وهناك تأمينات الصيانة، وهي التأمينات التي تحتفظ بها الدائرة المستفيدة لضمان قيام المتعهد بالصيانة المتفق عليها⁽³⁾، ويقدم تأمين الصيانة على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق صادر عن بنك أو مؤسسة مرخصة، وعاملة في المملكة بنسبة لا تقل عن 3% من قيمة اللوازم المكفولة، ويعاد هذا التأمين إلى المتعهد بعد أن يقدم براءة ذمة من الدائرة المستفيدة، وإذا أخل المتعهد بتقديم الصيانة المطلوبة، فيحق للجنة العطاءات مصادرة قيمة التأمين وإجراء الصيانة على حساب المتعهد وتحمله فروق الأسعار، وهذا ما أكدته المادة (15/أ) من التعليمات المذكورة آنفاً.

(1) انظر: المادة (13) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(2) انظر: المادة (14)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص 104.

أما إذا كانت اللوازم الموردّة بحاجة إلى تركيب وتشغيل، كالأجهزة والمعدات والآلات، ولم تقم الدائرة المستفيدة بالطلب من المتعهد القيام ببدء التركيب والتشغيل بعد استلام اللوازم وإدخالها إلى المستودعاً أصولياً، فتبدأ فترة الصيانة المجانية في هذه الحالة بعد (120) يوماً من تاريخ تنظيم ضبط تسلّم اللوازم أصولياً⁽¹⁾، وفي حالة انتهاء مدة الصيانة المجانية الواردة في قرار الإحالة تعتبر كفالة الصيانة المقدّمة من المتعهد مفرجاً عنها حكماً بعد مضي (120) يوماً في حالة عدم ورود أي إشعار خطي من الدائرة المستفيدة بذلك⁽²⁾.

هذا ويلتزم المتعهد بتقديم ضمان سوء المصنعية، وهو ضمان عدم وجود عيب مصنعي في اللوازم الموردّة، بحيث تستطيع لجنة العطاءات مصادرة قيمة الضمان كلياً أو جزئياً إذا وجد هناك عيب في مصنعية اللوازم المتفق عليها في العطاء، فالعيب هنا عيب ينشأ بسبب التصنيع من جهة صانع اللوازم ولا يد للمتعهد فيه، ولكن كان عليه فحص اللوازم والتأكد من سلامتها من هذه العيوب⁽³⁾.

وتقدم هذه الضمانة بشكل خطي وتصدق من كاتب العدل بكامل قيمة اللوازم المضمونة، مضافاً إليها 15% من قيمتها، إلا إذا ورد خلاف ذلك في دعوة العطاء، وهذا ما أشارت إليه المادة (16/أ) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

وإذا وجدت لوازم ثبتت سوء مصنعيها، فإن المتعهد يلتزم خلال فترة الضمانة الواردة بقرار الإحالة بناءً على تقرير لجنة فنية من الدائرة المستفيدة أو لجنة فنية تشكلها لجنة العطاءات باستبدالها بلوازم جديدة على نفقته بموجب إقرار خطي موقع منه بذلك، وفي جميع الاحوال يجب أن يتم استبدالها خلال شهرين، وللجنة العطاءات فرض غرامة تتناسب مع مدة

(1) انظر: المادة (15/ب) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(2) انظر: المادة (15/ج)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) الصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص 63.

استبدال اللوازم والضرر والنفقات الناتجة عن ذلك، ويعاد احتساب مدة الضمانة من تاريخ تقديم اللوازم الجديدة⁽¹⁾، وتحسب مدة الضمانة بسبب سوء المصنعية بالسنة الميلادية من تاريخ الاستلام النهائي، إلا إذا ورد خلاف ذلك بقرار الإحالة⁽²⁾.

أما إذا لم ينفذ المتعهد ذلك فيتم تحصيل قيمة الضمانة كاملة بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية أو أية وسيلة أخرى، ويصدر 15% من قيمة اللوازم التي ثبت سوء مصنعتها إيراداً لحساب الخزينة، ويودع الباقي أمانات لشراء اللوازم على حساب المتعهد، وتحمله كافة اللوازم وأية نفقات، أو ضرر يلحق بالدائرة⁽³⁾.

وتحفظ التأمينات وضمانات العطاءات لدى سكرتاريا لجنة العطاءات، أو القسم المالي في الدائرة التي طرحت العطاء⁽⁴⁾.

وعلى المتعهد، الذي أحيل عليه العطاء، استكمال إجراءات العقد الخاص بقرار الإحالة وتقديم تأمين حسن التنفيذ، ودفع الرسوم القانونية، وتوقيع أوامر الشراء خلال المدة التي تحدد في كتاب التبليغ الذي يرسل إلى المتعهد، وهذا ما أوجبه المادة (65) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

ويعتبر توقيع أمر الشراء "الاتفاقية" من قبل المتعهد اعترافاً منه بأنه مطلع على كافة محتويات قرار الإحالة وأمر الشراء، وكل ما يتعلق بهما، وأنه ملتزم التزاماً تاماً بمحتوياتها ومضمونها⁽⁵⁾، ولا يجوز للمتعهد أن يتنازل لأي شخص آخر عن كل أو أي جزء من العقد

(1) انظر: المادة (16/ب) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(2) انظر: المادة (16/ج)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) انظر: المادة (16/د)، من التعليمات السابق ذكرها.

(4) انظر: المادة (17)، من التعليمات السابق ذكرها.

(5) انظر: المادة (66)، من التعليمات السابق ذكرها.

دون الحصول على إذن خطي من لجنة العطاءات التي أحالت العطاء، مع الاحتفاظ بكامل حقوق الدائرة وفقاً لقرار الإحالة والعقد الأصلي⁽¹⁾.

وفي حالة إذا أخل المتعهد بتنفيذ التزاماته بموجب العقد أو قصر في ذلك أو تأخر في تقديم اللوازم المحالة عليه، للجنة العطاءات شراء اللوازم أو الخدمات موضوع العقد بنفس المواصفات والخصائص، أو بديل عنها بذات الخصائص والاستعمالات، ولا تقل عنها سوية من أي مصدر آخر على حسابه ونفقته، وتحمله فروق الأسعار، والنفقات الإضافية، وأية خسارة أو مصاريف أو عطل أو ضرر يلحق بالدائرة المستفيدة أو دائرة اللوازم العامة دون الحاجة إلى أي إنذار، ولا يحق للمتعهد الاعتراض على ذلك، وهذا ما أكدته المادة (68) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

وفي حالة رفض اللوازم التي قام المتعهد بتوريدها فإن هذه اللوازم تدفع على نفقته خلال مدة أقصاها (15) يوماً من تاريخ إشعاره بضرورة وضعها في المكان الموجودة فيه، إلا إذا اقتضت الضرورة الصحية أو الأمنية رفضها، أو إتلافها قبل ذلك الموعد، فإذا تأخر في القيام بذلك عن الموعد المحدد له، فيعتبر متنازلاً عنها وللحكومة الرجوع عليه بنفقات الدفع والإتلاف، إن اقتضى ذلك بقرار من لجنة العطاءات، وهذا ما أوجبه المادة (69) من التعليمات المذكورة.

وقد جاء في المادة (70) من التعليمات نفسها، أنه في حالة تأخر المتعهد في تنفيذ ما التزم به في الموعد المحدد في العقد، فتفرض عليه غرامة مالية بنسبة لا تقل عن 0.5% من قيمة اللوازم التي تأخر المتعهد في توريدها عن كل أسبوع أو جزء من الأسبوع، بصرف النظر عن الضرر الناشئ عن التأخر في التنفيذ، وفي جميع الأحوال للجنة الحق في شراء

(1) انظر: المادة (67)، من التعليمات السابق ذكرها.

اللوازم التي تأخر المتعهد في توريدها على حسابه، دون سابق إنذار، وتحمله فروق الأسعار، على أن يتم فرض غرامة التأخير وفقاً للصلاحيات التالية:

1. إذا كانت مدة التأخر ستين يوماً أو أقل فإن صلاحية فرض الغرامة لأمين عام الدائرة المستفيدة.

2. إذا زادت مدة التأخير عن ستين يوماً تكون الصلاحيات في فرض الغرامة للجنة العطاءات.

وفي حال تطبيق الغرامة الواردة في المادة (70) على المتعهد الذي تأخر في تنفيذ التزامه، فإن ذلك لا يمنع الدائرة ذات العلاقة من الرجوع على المتعهد بقيمة العطل والضرر الناتج عن تأخير المتعهد في تنفيذ ما التزم به دون سابق إنذار، على أن يتم إعلام لجنة العطاءات بقيمة العطل والضرر إن وجدت، وهذا ما جاء بنص المادة (71) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

أما بالنسبة لطرق تحصيل الأموال المستحقة بموجب نظام اللوازم، أو بموجب هذه التعليمات من المناقصين قبل رسو العطاء، أو من المتعهدين بعد رسو العطاء عليهم، فتكون ضمن الأموال المستحقة لهم لدى الدائرة الحكومية أو من كفالاتهم لديها أو بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية، وهذا ما نصت عليه المادة (72) من التعليمات المذكورة.

ويعتبر قرار الإحالة المرجع لبيان شروط ومواصفات العينات الواردة في العطاء، ولا تجوز مخالفة هذه الشروط والمواصفات، وبالتالي فإن اللوازم تستلم من المتعهدين وفقاً لهذه المواصفات والشروط الواردة في قرار الإحالة والعينات المعتمدة والمذكورة فيه، وهذا ما تؤكد المادة (79) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

وتخضع اللوازم التي وردها المتعهد لإعادة وزنها وقياسها على موازين تحددها الحكومة ويدفع الثمن على أساس الوزن الصافي أو القياس الصافي لهذه اللوازم، إلا إذا ورد نص على غير ذلك، وهذا ما عالجته المادة (80) من التعليمات المذكورة، ويعود للدائرة المستفيدة فحص اللوازم التي يوردها المتعهد وإجراء التجارب عليها لمعرفة مدى مطابقتها للمواصفات بالطريقة التي تحددها الدائرة المستفيدة، أو لجنة الاستلام، ويتحمل المتعهد نفقات الفحص في حالة مخالفة اللوازم الموردة وعدم قبولها، وهذا ما نصت عليه المادة (81) من التعليمات المذكورة.

أما إذا كانت اللوازم غير مطابقة للمواصفات أو لشروط العقد، فإن للجنة الاستلام أن ترفضها، على أنه يجوز للجنة العطاءات قبول اللوازم في الحالات التي تراها مناسبة بالتنسيق من الأمين العام، بناءً على تقرير من لجنة فنية مختصة مقابل تخفيض عادل للثمن، وهذا ما نصت عليه المادة (82) من التعليمات المذكورة.

أما في حالة العطاءات المتعلقة بالمشاريع الكبرى فقد جاء نص المادة (83) من التعليمات المذكورة على النحو التالي: "إذا كانت اللوازم المطلوبة من نوع المشاريع الكبرى التي تتطلب تركيباً وتشغيلاً فيجب أن تتضمن دعوة العطاء الشروط الخاصة، وذلك بأن يقوم كل مناقص بذكر ذلك في عرضه وعلى النحو التالي:

1. تحديد مدة التوريد.

2. تحديد مدة التركيب والاستلام الأولي.

3. تحديد مدة التشغيل التجريبي الذي يتم على أساسه الاستلام النهائي.

هذا ولا بد أن يكون هناك مكان توضع فيه العروض ويسمى "صندوق العطاءات"، وهذا الصندوق له ثلاثة مفاتيح يحتفظ كل من رئيس اللجنة وعضوين منها بمفتاح، ويقوم

المناقصون أو مندوبوهم بإيداع العروض في الصندوق من خلال فتحة فيه يمكن إغلاقها بلسان خاص، ويجوز للمناقصين سحب عروضهم أو تعديلها بموجب طلبات خطية موقعة ومختومة تودع في الصندوق قبل انتهاء آخر موعد لتقديم العروض⁽¹⁾.

ثانياً: الشراء عن غير طريق العطاءات:

الأصل العام بموجب نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993 هو اتباع طريقة طرح العطاءات في عقد التوريد، إلا أن النظام أجاز ذاته اتباع طريقتين آخريين لإبرام عقد التوريد هما: استدراج العروض، والشراء المباشر. ويخضع هذين الطريقتين إلى تعليمات شراء اللوازم عن غير طريق العطاءات رقم (1) لسنة 1995 الصادرة بموجب المادة (69) من نظام اللوازم المذكور سابقاً. وسوف تناول هذين الطريقتين تباعاً.

1. الشراء عن طريق استدراج العروض:

أجازت المادة (15/أ) من نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993 شراء اللوازم بطريقة استدراج العروض في حالات محددة على سبيل الحصر وهي:

1. إذا لم يوجد أكثر من ثلاثة بائعين، أو منتجين، أو موردين للوازم المطلوب شراؤها.
2. إذا كانت اللوازم المراد شراؤها لا تزيد قيمتها على 5000 دينار.
3. إذا لم يتقدم للعطاء المطروح عدد كاف أو مناسب من العروض، واقتنعت الجهة التي طرحت العطاء أن الضرورة تقتضي شراء اللوازم عن طريق استدراج العروض.

(1) انظر: المادة (86) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

2. الشراء المباشر:

لقد حددت المادة (15/د) من نظام اللوازم حالات الشراء المباشر على سبيل الحصر، ويتم الشراء المباشر عادة عن طريق التفاوض مع بائعي اللوازم أو منتجها أو مورديها في أي من الحالات التالية:

1. إذا كانت اللوازم المطلوبة محددة الأسعار من قبل السلطات الرسمية.
2. إذا كانت اللوازم المطلوبة لمواجهة حالة عامة طارئة لا تسمح بالقيام بإجراءات طرح عطاء، أو استدراج عروض، وذلك بناءً على طلب من الوزير المختص، للحفاظ على هذا الشرط فإنه لا بد من عدم توافر إمكانية الشراء عن طريق استدراج العروض لكي تقوم بالشراء المباشر، كذلك لا بد من صدور طلب من الوزير المختص.
3. إذا كان من غير الممكن الحصول على اللوازم إلا من مصدر واحد.
4. إذا كانت اللوازم المراد شراؤها قطعاً تبديلية أو أجزاءً مكملة، أو أدوات لا تتوفر لدى أكثر من مصدر واحد بنفس درجة الكفاءة، بناءً على تقرير فني من ذوي الاختصاص والخبرة.
5. شراء مواد علمية كالأفلام والمخطوطات وما يماثلها.
6. إذا كان الغرض من اللوازم المراد شراؤها توحيد الصنف في الدائرة أو التقليل من التنوع فيها، أو للتوفير في اقتناء القطع التبديلية، وذلك بناءً على طلب الوزير المختص.
7. شراء خدمات تشمل على أعمال صيانة أو إصلاح أو استبدال أو فحص دون أن يكون حجم العمل معلوماً عند الشراء.

8. إذا طرح عطاء أو تم استدراج عروض، ولم يكن بالمستطاع الحصول من خلال أي منها على عروض مناسبة أو لم تكن الأسعار معقولة، أو عند عدم الحصول على كامل الكمية من اللوازم المراد شراؤها.

9. عند وجود نص قانوني أو اتفاقية دولية توجب شراء اللوازم مباشرة.

هذا وقد تناولنا سابقاً⁽¹⁾ بحث الجهات الإدارية المختصة بالتعاقد من خلال طريق الشراء المباشر، سواء بالنسبة للوزير، أو الأمين العام، أو مدير الدائرة. هذا ويُراعى في عملية الشراء عند عدم وجود عطاء، وكذلك في حالة وجود عطاء، درجة الجودة ومناسبة الأسعار، وتوفر المخصصات، وتطبيق مبدأ المنافسة كلما أمكن ذلك، وقد اكدت على ذلك أيضاً المادة (5) من تعليمات شراء اللوازم عن غير طريق العطاءات رقم (1) لسنة 1995، إذ جاء فيها: "على الجهة المختصة بالشراء بالطريقة التي تراها مناسبة أن تتأكد قبل الشراء من جودة اللوازم وعدالة الأسعار".

ويتوجب على الجهة المختصة بالشراء الحصول على مناقصات خطية أو استدراجها من البائعين المرخصين بالاتجار باللوازم المطلوبة للمشتريات التي يتم تنفيذها من خلال لجان المشتريات، عن طريق المناقصات من خلال الإعلان عنها بما لا يقل عن صحيفتين يوميتين، كما يجوز، بالإضافة إلى ذلك، الاتصال مع البائعين، إذا وجد ضرورة لذلك، ويستثنى من الإعلان عمليات الشراء التي تخضع لأحكام الاستدراج، أو الشراء المباشر⁽²⁾، أي أنها تتم دون إعلان، لأن الإعلان يخص المناقصات فقط، وبهذا نتوصل إلى أن طرق الشراء عن غير طريق العطاء هي أربع طرق: الشراء عن طريق الجهات المختصة، والشراء عن طريق

(1) انظر: ما كتب بخصوص هذا الموضوع: القيد المتعلق بالجهات الإدارية المختصة بالتعاقد في عقد التوريد ضمن المبحث الأول من الفصل الثالث من هذه الدراسة.

(2) انظر: المادة (6) من تعليمات شراء اللوازم عن غير طريق العطاءات رقم (1) لسنة 1995.

المناقصة التي لا تزيد قيمتها عن عشرة آلاف دينار، والشراء باستدراج العروض، والشراء المباشر⁽¹⁾.

هذا ويتم تحديد مواصفات وشروط اللوازم المراد شراؤها من قبل الجهة المعنية، وفي جميع الأحوال لا يجوز الخروج على المواصفات المعتمدة من قبل دائرة اللوازم العامة⁽²⁾، وذلك لمنع التلاعب في المواصفات ومقاييس اللوازم المراد شراؤها من قبل الموردين.

أما دعوات المشاركة فتوزع بشكل مجاني على المشاركين في المناقصات للمشتريات التي لا تزيد على عشرة آلاف دينار، وكذلك المشاركة في الاستدراج والشراء المباشر، مهما كانت قيمة أي منهما مجاناً، كما ويجوز للأمين العام تحديد سعر مقابل دعوة المشاركة في المناقصات التي يعلن عنها في الصحف⁽³⁾، كما يتم تحديد آخر موعد لتسليم المناقصات مغلفة، ومكتوباً عليها: اسم عنوان المناقص، وفي جميع الأحوال لا تقبل أية مناقصة بعد فتح المناقصات⁽⁴⁾.

يتضح للباحث من خلال بيان التنظيم القانوني لطرق اختيار الإدارة للمتعاقد معها في عقد التوريد الإداري وإجراءاتها في ضوء نظام اللوازم الأردني وتعليماته، أن المشرع الأردني جاء بتنظيم قانوني مفصل لهذه الطرق والإجراءات الواجب اتباعها إزاء كل طريق منها، بخلاف المشرع الكويتي الذي لم يجر إيراد عقد التوريد بغير طريق المناقصة العامة، وهذا يعني أن لجوء الإدارة في الكويت إلى اختيار المتعاقد عن غير طريق المناقصة يؤدي

(1) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص106.

(2) المادة (7)، من التعليمات السابق ذكرها.

(3) المادة (8)، من التعليمات السابق ذكرها.

(4) انظر: المادة (9) من تعليمات شراء اللوازم عن غير طريق العطاءات، رقم (1) لسنة 1995.

إلى بطلان هذا الاختيار، ويمكن أن يرفع أمر هذا البطلان إلى الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية للحكم بإلغائه⁽¹⁾.

وفي هذا المجال ندعو المشرع الكويتي إلى أن يسلك مسلك المشرع الأردني بخصوص هذه المسألة، والأخذ بما جاء في المادة (15) من نظام اللوازم الأردني، والتي بينت الطرق الواجب اتباعها عند اختيار المتعاقد في عقد التوريد.

المبحث الثاني

إبرام عقد التوريد الإداري

بعد أن بين الباحث في المبحث السابق كيفية اختيار الإدارة للمتعاقد معها في عقد التوريد، فإن الإدارة لا تلزم بشيء ولا تبدأ التزاماتها إلا بتمام العقد بالتوقيع عليه. فهناك فرق بين عملية الاختيار وعملية التعاقد، فعملية اختيار المتعاقد مع الإدارة هي عملية تتعلق باختيار شخص تنوي الإدارة التعاقد معه، ومن ثم فهي عملية تمهيدية منفصلة عن عملية التعاقد، ذلك أن عملية التعاقد هي مسألة يتم فيها التوقيع على العقد الذي يترتب آثاراً مختلفة عما ترتبه عملية الاختيار⁽²⁾.

ومن خلال هذا المبحث سأبحث إبرام عقد التوريد الإداري من حيث بيان القيود السابقة على إبرام هذا العقد، ومن ثم بيان إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في القانونين الكويتي والأردني. وعليه، سأتناول هذين الموضوعين من خلال المطلبين التاليين:

(1) بهبهاني، عادل، مرجع سابق، ص22.

(2) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص168. خليل، عادل، مرجع سابق، ص264.

المطلب الأول: القيود السابقة على إبرام عقد التوريد الإداري:

هذه القيود تتمثل بالإجراءات التي تمر بها الإدارة قبل إتمام العقد بالتوقيع عليه بين طرفيه، وهذه الإجراءات وإن كانت تخص الإدارة وحدها وتلزمها، إلا أنها لها تأثيرها الهام على العلاقة التعاقدية بينها وبين الطرف المتعاقد معها. ومن هذه الإجراءات ما هو ذو طابع مالي يتمثل بالإذن المالي، ومنها ما هو ذو طابع قانوني يتمثل فيما يسمى بالإذن القانوني⁽¹⁾. وسأبحث هذا المطلب ضمن فرعين:

الفرع الأول: الإذن المالي:

إن كل العقود التي من شأنها أن تتطلب نفقة لقاء على عاتق الإدارة المتعاقدة يشترط فيها أن يكون لها الاعتماد المالي لمواجهة التزامات الإدارة تجاه المتعاقد معها⁽²⁾. وليس هذا الشرط سوى تطبيق للمبادئ العامة القائمة على أساس أنه لا يمكن إجراء أي اتفاق إلا استناداً إلى اعتماد مخصص ومقرر أصلاً في قوانين الموازنة والجهات التي يحددها القانون، ويعد هذا الأمر مبدأً دستورياً مقتضاه تحديد أوجه الإيراد والإنفاق مسبقاً وبمقتضى قانون، بحيث لا يجوز في أي حال من الأحوال تجاوز الحدود القصوى للإنفاق بحسب تقديراتها الواردة في قانون الميزانية، وكل مصروف أو إنفاق زائد يجب أن يكون بقانون، بل أكثر من ذلك أن نقل إنفاق المبالغ من باب إلى باب لا يجب أن يكون إلا بقانون⁽³⁾.

(1) محمد، خالد عبد الفتاح (2009)، الشامل في العقود الإدارية في المحكمة الإدارية العليا حتى عام 2008، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ط1، ص354.

(2) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص37.

(3) تنص المادة (146) من الدستور الكويتي على أنه: "كل مصروف غير وارد في الميزانية أو زائد على التقديرات الواردة فيها يجب أن يكون بقانون، وكذلك نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية".

ويعد هذا المبدأ شاملاً لجميع أوجه نشاط الإدارة بما في ذلك إبرام عقود التوريد كوجه من أوجه ذلك النشاط يترتب عليه حتماً التزام الإدارة بمبالغ مالية في مواجهة من تتعاقد معه، يتم دفعها من ميزانية الدولة، لذلك فإن على الإدارة قبل أن تلتزم مع المتعاقد الآخر بالتوقيع على العقد أن تتأكد من وجود الاعتمادات المالية للإنفاق على متطلبات هذا العقد⁽¹⁾.

وقد جاء في نص المادة (4/43) من قانون المناقصات العامة الكويتي بأنه: "وفي جميع الأحوال على اللجنة قبل إرساء المناقصة التأكد من توفير الاعتمادات المالية الكافية لتغطية قيمة السعر الذي ترسي به المناقصة".

على أن مخالفة الإدارة للقواعد المتعلقة بالاعتماد المالي المسبق لا يترتب عليه بطلان العقد الإداري. ومن ثم فإن ليس للإدارة أن ترفض الدفع وتطالب ببطلان العقد بحجة عدم وجود اعتماد مالي في الميزانية يغطي التزاماتها التعاقدية، فلا تأثير لعدم وجود الاعتماد المالي على صحة التعاقد من الناحية القانونية، ومن ثم فإن العقد يكون لازماً وناظراً في مواجهة طرفيه ولا سيما الإدارة سواء أكان الاعتماد غير موجود أو كانت الإدارة قد تجاوزته، أو أنه قد مضى وقته، أو أنه غير كاف للصرف على موضوع العقد⁽²⁾.

ويترتب على امتناع الإدارة عن الدفع بحجة عدم توافر الاعتماد المالي قيام مسؤوليتها التعاقدية، لأن مثل هذا الامتناع يعتبر إخلالاً بالتزام تعاقدي من جانب الإدارة⁽³⁾.

(1) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص134.

(2) محمد، خالد عبد الفتاح، مرجع سابق، ص355.

(3) العنزوي، خالد، مرجع سابق، ص158.

ولكن إذا كانت الإدارة لا تستطيع التعاقد إلا إذا وجد الإذن المالي، فإن وجوده لا يعني إلزامها بذلك التعاقد، وإذا قررت التعاقد وجب عليها الالتزام بتحقيق الغرض المقصود من الاعتماد⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الإذن القانوني:

تعد الإدارة في نطاق القانون الإداري حرة في أن تقوم بما تشاء من التصرفات القانونية في حدود اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب قانون إنشائه، ومن ضمن هذه التصرفات - بطبيعة الحال - إبرام العقود الإدارية، ومن ضمنها عقود التوريد، فالإدارة تبرم هذه العقود في حدود اختصاصاتها دون أن تكون في حاجة لإذن من جهة أخرى، لأن ذلك جزء من نشاطها، ومن ثم لا يحتاج من يمارس نشاطه في حدود القانون إلى إذن⁽²⁾.

إلا أن المشرع يوجب في بعض الحالات حصول الإدارة على إذن من جهة أخرى قبل أن تباشر إبرام العقد، أو أن يقرر المشرع أخذ رأي جهة أخرى التي قد يكون رأيها ملزماً أو استشارياً حسب الأحوال، وهذا نهج جرت عليه التشريعات المقارنة، وذلك لتلافي الأسباب التي قد توقع الإدارة في أزمات مالية أو معوقات فنية أو مخالفات قانونية⁽³⁾. ويمكن أن يأتي هذا الإذن في صورتين:

(1) طه الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص 135.

(2) الجبوري، محمود، مرجع سابق، ص 254.

(3) أبو العينين، محمد ماهر (2004)، قوانين المناقصات والمزايدات والعقود الإدارية في قضاء مجلس الدولة حتى عام 2004، الكتاب الأول، إبرام العقد الإداري، مكتبة نادي مجلس الدولة، ص 320.

الصورة الأولى:

الحصول على تصريح بالتعاقد، وهو أمر يقتضيه المشرع في بعض العقود الإدارية الهامة، يتمثل في وجوب حصول الإدارة على تصريح بالتعاقد من جهة أخرى يحددها المشرع بحيث لا تستطيع مطلقاً إن هي لم تحصل على هذا الإذن.

وفي هذا يختلف الإذن بالتعاقد عن الإذن المالي، ذلك أن الإذن المالي ليس شرطاً للتعاقد ولا هو ركن فيه، ومن ثم لا يترتب على عدم الحصول عليه بطلان العقد، وإنما يبقى العقد صحيحاً مرتباً لجميع آثاره، أما الحصول على الإذن بالتعاقد فهو متطلب ضروري لقيام العقد الإداري بعد ذلك⁽¹⁾.

فالقواعد المتعلقة بالتصريح أو الإذن القانوني هي من قواعد الاختصاص المتعلقة بالنظام العام نظراً لتأسيسها على أسس هامة تتصل بالمصلحة العامة⁽²⁾.

ومن أمثلة الإذن القانوني السابق على التعاقد في القانون الكويتي ما أشارت إليه المادة (136) من الدستور في شأن عقد القرض، حيث قرر بأن: "تعقد القروض العامة بقانون، ويجوز أن تقرض الدولة أو أن تكفل قرضاً بقانون أو في حدود الاعتمادات المقررة لهذا القرض بقانون الميزانية".

كما تنص المادة (137) من الدستور الكويتي على أنه: "يجوز للمؤسسات العامة والأشخاص المعنوية العامة المحلية أن تقرض أو تكفل وفقاً للقانون".

ويعد عقد الامتياز إذا كان محله مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق عام من أبرز العقود التي حماها المشرع الكويتي بضمانه صدور قانون بالموافقة عليه وذلك في المادة

(1) بهبهاني، عادل، مرجع سابق، ص140.

(2) الجبوري، محمود، مرجع سابق، ص256.

(152) من الدستور، حيث نص على أن: "كل التزام باستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود، وتكفل الإجراءات التمهيدية تيسير أعمال البحث والكشف وتحقيق العلانية والمنافسة". كما نص في المادة (153) على أن: "كل احتكار لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدد".

وبالرجوع إلى قانون المناقصات العامة الكويتي، ونظام اللوازم الأردني، نجد أن المشرّع الكويتي والمشرّع الأردني لم يتطلبا الحصول على تصريح بالتعاقد في عقد التوريد الإداري، وإنما تركا هذه المسألة للإدارة حسب احتياجات المرافق العامة، باعتبار أن هذا العقد من العقود التي تبرمها الإدارة في سبيل تسيير هذه المرافق.

الصورة الثانية: الاستشارات السابقة:

إن العقود- التي تبرمها الإدارة تعتبر جزءاً من نشاطها التي تمارسه في تنظيم وإدارة مرافقها العامة، لذلك فإن من هذه العقود - ومنها عقود التوريد - ما يحتاج إلى إحاطة قانونية من حيث إبرامه أو من حيث تنفيذه، ومنها ما يحتاج إلى استشارات فنية أو مالية، مما يدفع المشرّع أحياناً بأن يفرض على الإدارة أن تستشير قبل إبرام العقد جهات معينة من قبله⁽¹⁾.

فلقد أخضع المشرّع الكويتي عقود التوريد الذي نظمه بموجب قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1964 لرقابة دقيقة سابقة يمارسها كل من إدارة الفتوى والتشريع لرقابة الجوانب القانونية في التعاقد وديوان المحاسبة لرقابة الجوانب المالية.

فمن ناحية الرقابة القانونية نصت المادة (5) من القانون رقم (12) لسنة 1960 على أن: "تختص إدارة الفتوى والتشريع بمراجعة العقود التي تبرمها الحكومة مع الشركات والمقاولين والأفراد، وبإبداء الرأي في المسائل التي تنجم عن تنفيذ هذه العقود، ولا يجوز لأية

(1) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص143.

دائرة أو مصلحة أو هيئة حكومية أخرى أن تبرم أو تقبل أو تجيز أي عقد أو صلح أو تحكيم في موضوع تزيد قيمته على مليون روبية بغير استفتاء الإدارة".

كما تشرف البلدية على صفقات التوريد المتعلقة بالبلدية وعلى العقود التي ترتب حقوقاً أو التزامات للبلدية بموجب المادة (2) من القانون رقم (15) لسنة 1972.

وقد عهد المشرع إلى ديوان المحاسبة الاختصاص في الرقابة السابقة على المناقصات المتعلقة بالتوريدات، إذ بلغت قيمة المناقصة الواحدة منها مائة ألف دينار فأكثر، إذ تنص المادة (13) من القانون رقم (30) لسنة 1964 على أن: "تخضع لرقابة الديوان المسبقة المناقصات الخاصة بالتوريدات والأشغال العامة، إذا بلغت قيمة المناقصة الواحدة مائة ألف دينار فأكثر".

كما نصت المادة (14) من القانون سالف الذكر على أن: "تسري أحكام المادة السابقة (13) على كل مشروع أو ارتباط أو اتفاق أو عقد يكون من شأن إبرامه ترتيب حقوق أو التزامات مالية للدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة أو عليها إذا بلغت قيمة الارتباط أو الاتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر".

مما سبق، يتضح للباحث أن المشرع الكويتي قد أخضع عقود التوريد لرقابة مسبقة تمارسها السلطة التشريعية أو ديوان المحاسبة أو إدارة الفتوى والتشريع، وقد يخضع عقد التوريد لرقابة هذه الجهات الثلاث جميعها في آن واحد كما هو الحال في الالتزام باستثمار أحد موارد الثروة الطبيعية في البلاد تبلغ قيمتها (15000) دينار⁽¹⁾.

(1) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص155.

وفي الأردن، يخضع الشراء من خلال طرح العطاءات، أو من خلال غير العطاءات كالشراء المباشر واستدراج العروض، إلى رقابة ديوان المحاسبة⁽¹⁾.

وإذا كان العقد الذي تبرمه الإدارة دون الحصول على الإذن القانوني يعتبر باطلاً بطلاناً مطلقاً، فإن هذا البطلان يحتج به في مواجهة الكافة ولا يستطيع المتعاقد مع الإدارة التمسك به في مواجهتها لأنه عقد معدوم، وكل ما يستطيع المتعاقد مع الإدارة في حالة مخالفتها لقواعد الإذن القانوني، هو أن يطالب بالتعويض عن الضرر الذي أصابه على أساس الخطأ التقصيري المتمثل في مخالفة الإدارة للالتزام قانوني بوجوب مراعاة قواعد الحصول على التصريح بالتعاقد، أو على أساس قواعد الإثراء بلا سبب إذا استطاع المتعاقد أن يثبت أن الإدارة قد استفادت من تلك العملية على حسابه⁽²⁾.

هذا وتجدر الإشارة هنا إلى ضرورة توافر أركان العقد الإداري في عقد التوريد شأنه شأن العقد المدني، وهذه الأركان هي: الرضا، والمحل، والسبب، وأحياناً الشكل⁽³⁾.

المطلب الثاني: إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في القانونين الكويتي والأردني:

سأقوم بدراسة هذا المطلب في فرعين، أتناول في الأول إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في القانون الكويتي، ومن ثم أتناول هذا الموضوع في ضوء القانون الأردني.

الفرع الأول: إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في القانون الكويتي:

إذا ما أرسيت المناقصة العامة على مناقص معين، سواء بقرار من اللجنة⁽⁴⁾ أو بقرار من مجلس الوزراء في حال أن رأيت لجنة المناقصات المركزية أن هناك مبرراً قوياً يدعو

(1) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص104.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص332. الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص481.

(3) للتفصيل انظر: القبيلات، حمدي، مرجع سابق، ص97 وما بعدها.

(4) انظر: المادة (43) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

لتفضيل مناقص تقدم بسعر أكبر، ولم تتوفر شروط المادة (43)، وعندها يلتزم مجلس الوزراء بأقل الأسعار أو بالتوصيات العينية دون حاجة إلى إبداء الأسباب⁽¹⁾، لم يتبق بعد ذلك سوى إبرام العقد، فتقوم اللجنة بإخطار المناقص كتابة بقبول عطائه وترسو المناقصة عليه. وترسل صورة من هذا الكتاب إلى الجهة الإدارية المختصة⁽²⁾، وتطلب هذه الجهة من المناقص الفائز الحضور إليها لتوقيع العقد خلال المدة التي تحددها له⁽³⁾. فالعقد إذن يبرم ما بين المناقص الفائز وبين الجهة الإدارية، وبينما يلتزم المناقص بعطائه من وقت تصديره، فإنه لا يعتبر متعاقداً ولا يترتب له أي حق قبل الدولة إلا من تاريخ التوقيع على العقد⁽⁴⁾، أما تقديمه العطاء أو حتى إبلاغه برسو المناقصة عليه فلا يلزم الدولة بشيء⁽⁵⁾، بل إنه يجوز حتى تاريخ توقيع العقد العدول عن الترسية بقرار من مجلس الوزراء، ذلك أن من المسلم وفقاً للأسس العامة التي تحكم العقود الإدارية أن الإدارة تتمتع بسلطة إلغاء المناقصة سواء قبل البت فيها أو بعد ذلك بلا قيد عليها في هذا الخصوص سوى استهداف المصلحة العامة⁽⁶⁾.

وقبل التوقيع على العقد يطلب من المناقص الفائز أن يقدم إلى الجهة الإدارية المختصة الكفالة النهائية (التأمين النهائي) أي ما دفعه يكمل حتى يبلغ مقدار التأمين النهائي كما تحدده اللجنة⁽⁷⁾، وبعد التوقيع على العقد ودفع الكفالة النهائي، ترد التأمينات الأولية المقدمة من المناقصين الآخرين الذين لم ترس المناقصة عليهم⁽⁸⁾، وتحفظ جهة الإدارة

(1) انظر: المادة (44)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(2) انظر: المادة (52)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(3) انظر: المادة (51)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(4) انظر: المادة (53)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(5) انظر: المادة (52)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(6) عزيزة، الشريف، مرجع سابق، ص338.

(7) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص148.

(8) انظر: المادة (54)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

بالكفالة النهائية كأمانة تواجه التزامات قبل البدء في التنفيذ إذا امتنع عنه، وهو ما قد يحدث إذا تبين للمتعاقد بعد إعادة دراسة المشروع في روية وأنا أنه غير مجز له، وقد تظهر بعد البدء في التنفيذ إذا ما خالف الشروط والمواصفات أو تأخر في التسليم، ولا يسترد المتعاقد الكفالة النهائية أو ما يتبقى منها إلا بعد تمام التنفيذ والاستلام حسبما تحدده شروط العقد، ولجنة المناقصات المركزية هي التي تحدد قيمة الكفالة النهائية الواجب تقديمها⁽¹⁾.

وفي حال إذا انسحب المناقص، بأن تخلف عن التقدم لتوقيع العقد في الميعاد المحدد له، أو عن تقديم الكفالة النهائية، أو انسحب لأي سبب آخر ولم يقدم عذراً لذلك تقبله اللجنة، خسر تأمينه الأولي، وكان عرضة لجزاء توقعه اللجنة عليه⁽²⁾. وقد يكون هذا الجزء الإنذار، أو تخفيض الفئة، أو الشطب من قائمة الموردين لمدة معينة أو بصفة دائمة⁽³⁾، هذا دون إخلال بحق الجهة الإدارية المختصة، أما في إلغاء المناقصة، أو في إعادة طرحها، أو في إرسالها على المناقص التالي سعراً⁽⁴⁾.

هذا ويلاحظ أن دور لجنة المناقصات المركزية لا يختفي نهائياً بعد إصدار قرار الترسية، فهو يعود إلى الظهور في بعض الحالات، فللجنة أن توقع على المورد المتعاقد جزاءات إدارية (الإنذار، تخفيض الفئة، الحذف من السجل لمدة معينة أو بصفة دائمة)، وذلك عن خطأ ارتكبه، كأن يكون قد استعمل الغش في معاملته مع الإدارة، أو حاول تقديم الرشوة لأحد الموظفين، أو لعدم كفاءته الواضحة، أو لتنازله للغير عن عقد سبق إبرامه معه دون

(1) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص150. العنزي، خالد، مرجع سابق، ص194.

(2) انظر: المادة (55) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(3) انظر: المادة (57)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(4) انظر: المادة (56)، من قانون المناقصات العامة الكويتي.

الحصول على موافقة الوزارة المختصة⁽¹⁾، وتصدر اللجنة قرارها بالجزاء بعد استدعاء المتعاقد لسماع أقواله، غير أن امتناعه عن الحضور لا يمنع من صدور القرار، ولا يخل توقيع هذه الجزاءات بالحقوق التعاقدية للجهة الإدارية المتعاقدة حسب شروط العقد، كذلك يجب الرجوع إلى اللجنة للحصول على موافقتها إذا أريد إدخال أية تعديلات على المناقصة سواء بالزيادة أو بالنقص، غير أن اللجنة لا تختص بنظر أية منازعة لاحقة على الترسية، سواء ظهرت بين الجهة الإدارية ومن أبرم العقد معه (المناقص الفائز)، أو بين هذا الأخير وبين من قد يتنازل لهم عن موضوع العقد كلياً أو جزئياً⁽²⁾.

ولكن، ما الجزاء لو خالفت الجهة الإدارية أو لجنة المناقصات المركزية أو حتى مجلس الوزراء أحد أحكام قانون المناقصات العامة؟

فلو أبرم عقد التوريد بغير مناقصة عامة مفتوحة عن طريق اللجنة، أو بمناقصة دون إعلان عنها، فلا شك في أن العقد لا ينعقد أصلاً ولا ينشأ عنه أي التزام تعاقدي، باعتبار أن المشرع الكويتي عندما فرض أسلوب اختيار المتعاقد، فرضه بصورة أمر، وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من قانون المناقصات العامة الكويتي. غير أن المتعاقد مع الإدارة يكون له أن يدعي بالتعويض على أساس المسؤولية التقصيرية أو الإثراء بلا سبب⁽³⁾.

أما إذا احترم إبرام عقد التوريد بطريق المناقصة فعلاً عن طريق لجنة المناقصات المركزية، فإن اللجنة تحتل مركز الثقل في إجراءات المناقصة كلها، فهي التي تعلن عنها، وهي التي تتلقى العطاءات، وهي التي تقضها، وهي التي تصدر في معظم الأحيان قرار

(1) انظر: المادة (55) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(2) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص338.

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص332. الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص481.

الترسية، فإذا اتخذت رأي أحد المناقسين أن ما قامت به اللجنة مخالف للقانون، كان أمامه عدة طرق لمواجهة هذه المخالفة:

1. أن يتظلم من قرار اللجنة، ويرفع هذا التظلم إلى اللجنة ذاتها، عليها عندئذ أن تجتمع بصفة عاجلة لبحثه، فإذا رأى نصف الحاضرين من أعضائها أن هناك ما يسند الظلم، وجب رفع الموضوع إلى مجلس الوزراء الذي يصدر فيه قراراً نهائياً⁽¹⁾.
2. أن يتظلم من قرار اللجنة أمام مجلس الوزراء في الحالات التي أجاز القانون فيها ذلك كما هو الحال في العقوبات التي توقعها اللجنة على الموردين⁽²⁾.
3. يجوز لكل من يعتقد أنه قد أصابه ضرر من خطأ شاب إجراءات المناقصة، ولم تتصفه فيه اللجنة أو مجلس الوزراء، أن يدعي بالتعويض أمام القضاء على أساس المسؤولية التقصيرية⁽³⁾، هذا وتعد كافة القرارات التي تصدر من اللجنة أو من مجلس الوزراء أثناء المناقصة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام الدائرة الإدارية، وهنا الاختصاص يكون للدائرة بناءً على نص المادة (5/1) من قانون رقم (20) لسنة 1981 الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية والتي تقرر اختصاصها بنظر الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا إذا ما رفع من جانب غير المتعاقد، وكان موضوع الدعوى قراراً إدارياً يمكن فصله عن العملية العقدية، فهنا الاختصاص يكون بناءً على اختصاصها بالنظر في طعون القرارات الإدارية النهائية⁽⁴⁾.

(1) العنزى، خالد، مرجع سابق، ص 200.

(2) انظر: المادة (55) من قانون المناقصات العامة الكويتي.

(3) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 340.

(4) الشريف، عزيزة، مرجع سابق، ص 340.

وترفع الدعاوي الخاصة بمنازعة العقود الإدارية والخاصة بالعملية العقدية ذاتها من جانب المتعاقد بناءً على اختصاص الدائرة المقررة في المادة (2) من القانون رقم (20) لسنة 1981 والتي تنص: "تختص الدائرة الإدارية وحدها بنظر المنازعات التي تنشأ بين الجهات الإدارية والمتعاقد الآخر في عقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد، أو أي عقد إداري آخر، وتكون لها فيها ولاية القضاء الكامل".

الفرع الثاني: إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في القانون الأردني:

بعد إتمام عملية تفريغ العروض المقدمة من المناقص على الجدول المخصص لذلك وحسب قيمة العروض المقدمة، تتولى الجهة المختصة والتي تتمثل إما في لجنة العطاءات، أو المدير العام، بتحديد الأشخاص أو الجهات التي تتكون منها اللجنة الفنية التي تقوم بعملية دراسة العروض من كافة النواحي الفنية والمالية والقانونية، وتقدم توصياتها إلى لجنة العطاءات⁽¹⁾.

وتتم عملية دراسة العروض المقدمة حسب تسلسلها في السعر، وفقاً للضوابط التالية⁽²⁾:

1. دراسة العروض من الناحية الفنية بحيث تحدد المعايير الفنية وفقاً للمواصفات المطلوبة للوزم على جدول يعد لهذه الغاية، تخضع له جميع العروض وبنفس المعايير.
2. يؤخذ في الاعتبار كفاة المناقص من الناحيتين المالية والفنية، ومقدرته على الوفاء بالتزاماته.

(1) انظر: المادة (45) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردني.

(2) انظر: المادة (47)، من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردني.

3. تبدأ الدراسة بالعرض الذي قدّم أرخص الأسعار، ثم الذي يليه، حتى تتم دراسة كافة العروض المقدمة.

4. في حالة توافر كافة الشروط والمواصفات والجودة في العروض كافة، تتوخى اللجنة الفنية بالإحالة على العرض الذي يتضمن أقل الأسعار.

5. تتم مقارنة أسعار العروض واللوازم المطلوبة في دعوة العطاء، وذلك لتحديد مقدم أرخص المطابق، على أن يتم استبعاد قيمة أية إضافات أو قطع الغيار غير المطلوب تسعيرها في دعوة العطاء، ويحق للجنة العطاءات قبول الإضافات وقطع الغيار في العرض الفائز بالعطاء وبعد فوزه، وفي حالة عدم توافر المتطلبات في العرض الذي يتضمن أرخص الأسعار، تنتقل الدراسة إلى العرض الذي يليه بالسعر، إلى أن تصل إلى العرض الذي تتوافر فيه المتطلبات للإحالة، على أن تبين الأسباب التي دفعتها إلى استبعاد العروض الأرخص بشكل واضح، وفي حالة عدم مطابقة كافة العروض "المناقصات" أو وجود نقص فيها يجوز شراء اللوازم المعروضة التي تلبى احتياجات الدائرة المستفيدة، وتتوافر فيها الجودة وبأسعار مناسبة، مع الأخذ بعين الاعتبار عند الدراسة استمرار توافر قطع الغيار والصيانة، وأية أمور أخرى تطلبها نظام اللوازم والتعليمات المعمول بها، مع مراعاة السعر التفصيلي الممنوح للمنتجات عند الدراسة.

وبموجب المادة (51) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات، لا بد للجنة العطاءات، قبل الإحالة، أن تأخذ بعين الاعتبار كفاءة وخبرة المناقص في تقديم اللوازم المطلوبة، وسمعته التجارية والتسهيلات التي يقدمها، أو الخدمة التي يوفرها، وقطع الغيار، وورش الصيانة، وقدرته المالية، ويجوز لها استبعاد عرضه لنقص كل أو بعض هذه المتطلبات.

وتتم إحالة العطاءات على المناقصين الفائزين وفق أسس يجب على لجنة العطاءات الالتزام بها لإدامتها حفاظاً على مبدأ المساواة بين المتناقصين، وفيه ضمان لشراء اللوازم ذات الجودة العالية بالسعر المناسب، لكي لا تكلف موازنة الدولة أموالاً إضافية لا داعي لإنفاقها⁽¹⁾، وقد وردت هذه الأسس في المادة (52) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (1) لسنة 1994 وهي:

1. يتم إحالة العطاء على المناقص الذي قدم العرض "الأرخص المطابق" أي أنه مطابق للجودة، وسعره أرخص الأسعار.

2. يتم إحالة العطاء على المناقص الذي قدم "أرخص عرض مطابق" أي عند وجود عدة عروض مطابقة فإن على لجنة العطاءات أن تأخذ بالعرض الأرخص لأن مجال المفاضلة بين العروض هنا هو السعر في حالة تساوي العروض من ناحية الجودة، والشروط، والموصفات.

3. أما في حالة وجود مخالفات في كافة العروض المقدمة، فإن لجنة العطاءات تختار "أنسب" هذه العروض من حيث الجودة، والسعر، والنوع، والشروط التي تفي بالعرض المطلوب إذا اقتنعت اللجنة أن ذلك لصالح الدائرة المستفيدة.

وإذا لم تتوافر الشروط السابقة في العروض المقدمة، فإن للجنة العطاءات أن تختار أي سبب تعتمد عليه في اختيار العروض المقدمة شريطة أن يكون مبرراً بشكل كافٍ.

ونشير إلى أن للجنة العطاءات الحق في استبعاد أي عرض لا يكون واضحاً بصورة كافية تمكن من الإحالة أو يحتمل أكثر من تفسير، كذلك لها الحق في أن تحيل من أي عرض

(1) الصرايرة، شامان، مرجع سابق، ص 84.

مادة أو أكثر من المواد المعروضة، أو أي جزء منها إلا إذا اشترط المناقص غير ذلك، ولها أيضاً أن ترفض كل العروض المقدمة إليها⁽¹⁾.

وبعد البت في العطاء يجب على صاحب العطاء الذي تمت الترسية عليه تقديم تأمين حسن التنفيذ للعطاء المحال عليه على شكل كفالة بنكية، أو شيك مصدر صادر عن أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة أو العاملة في المملكة، بمبلغ لا يقل عن 10% من القيمة الإجمالية للوازم المحالة عليه، ولا تقبل تأميناً واحداً لأكثر من عطاء، كما ألزمت صاحب العطاء المتعاقد مع الحكومة تقديم ما يسمى "تأمين صيانة"، بالشكل السابق ذكره بنسبة لا تقل عن 5% من قيمة اللوازم الإجمالية المكفولة⁽²⁾، ويعاد تأمين "حسن التنفيذ" و "تأمين الصيانة" إلى المتعهد بعد أن يقوم بكافة الالتزامات المترتبة عليه وتنفيذ كافة شروط العقد بموجب طلب خطي بالإفراد عن التأمين من الدائرة المستفيدة⁽³⁾.

كما أوجبت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات المذكورة على المتعهد صاحب العطاء الذي تمت ترسيته عليه، تقديم ما يسمى "بضمانة سوء المصنعية"، وذلك بتقديم كفالة عدلية لا تقل عن سنة بنسبة 15% من كامل قيمة اللوازم لكل عطاء، وإذا ثبت سوء المصنعية للوازم محل العطاء، فعلى المتعهد استبدال اللوازم، والضرر والنفقات الناتجة عن ذلك، وإذا لم ينفذ المتعهد ذلك يتم تحصيل قيمة الضمانة بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية أو أية وسيلة أخرى، ويصادر 15% من قيمة اللوازم التي ثبت سوء مصنعتها إيراداً لحساب الخزينة، ويودع الباقي أمانات لشراء لوازم على حساب المتعهد، وتحمله كافة كلفة اللوازم وأية نفقات

(1) انظر: المادة (53) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(2) انظر: المادتان (10، 15) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 1994.

(3) انظر: مادة (14)، من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردنية.

أو ضرر يلحق بالدائرة، وإذا لم يظهر سوء مصنعية بعد انقضاء المدة المحددة يتم الإفراج عن ضمانه سوء المصنعية⁽¹⁾.

إن إرساء المناقصة ليس المرحلة النهائية في عملية إبرام عقد التوريد⁽²⁾، إذ يجب المصادقة على الإرساء من صاحب الاختصاص الإداري بذلك، وإبرام العقد يتم بعد المصادقة، وعلى صاحب العطاء الذي تمت الإحالة عليه دفع تأمينات حسن التنفيذ وهي 10% من القيمة الإجمالية، وكذلك تأمينات صيانة 5%، وأن يقدم كفالة عدلية لمدة سنة بنسبة 15% من كامل قيمة اللوازم محل العطاء، لضمان حالة سوء المصنعية بالنسبة للوازم، وأن تستبدل بجديدة خلال شهرين كحد أقصى، مع مراعاة غرامة تتناسب مع مدة استبدال اللوازم والضرر⁽³⁾.

لذلك فإن العقد لا يعتبر نافذاً بمجرد إرساء المناقصة أو المزايدة، بل لا بد لقيام العقد من اعتماد الجهة المختصة لإرساء المناقصة أو المزايدة، ورغم التزام الإدارة في حالة تعاقدتها باختيار من رست عليه المزايدة أو المناقصة، فإن الإدارة ليست ملزمة بإبرام العقد حتى لا يفرض عليها متعاقد غير مرغوب فيه، ولها أن تمتنع عن إتمام العقد إذا وجد لديها من الأسباب ما يبطل ذلك⁽⁴⁾.

إذاً بعد استكمال دراسة العروض وتصنيفها تقوم اللجنة بإحالة العطاء على المناقص الذي تقدم بأفضل العروض، والمقصود بذلك المناقص الذي يقدم أقل الأسعار مع مراعاة أهليته وكفاءته المالية والفعلية، وإمكاناته في إنجاز التزاماته المترتبة على العطاء، ويرفع

(1) انظر: المادة (16) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردنية.

(2) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص 104.

(3) الظاهر، مرجع سابق، ص 248.

(4) الحلو، مرجع سابق، ص 586.

رئيس اللجنة طلب الإحالة إلى الجهة صاحبة الصلاحية بالتصديق، لأن قرارات الإحالة الصادرة من لجان العطاءات غير نهائية، بل يتوقف نفاذها على التصديق عليها من الجهة المخولة قانونياً بذلك، بحيث لا يتم إبلاغ قرار الإحالة إلى صاحب العمل إلا بعد التصديق⁽¹⁾.

ويتولى الوزير أو الوزير المختص بالمصادقة على قرارات لجنة العطاءات، ويقوم المتعاقدان بالتوقيع على أوامر الشراء، ويتولى المدير العام أو الأمين العام - بوساطة موظفي الدائرة - صياغة قرارات لجنة العطاءات وإعطائها رقماً متسلسلاً سنوياً، وبعد التصديق عليها تُصاغ على شكل اتفاقيات (أوامر شراء) يوقع عليها الطرفان المتعاقدان وتوزع نسخ من الاتفاقيات (أوامر الشراء) والقرارات على الجهات المعنية للعمل على تنفيذها⁽²⁾، ويعتبر توقيع أمر الشراء "الاتفاقية" من قبل المتعهد اعترافاً منه بأنه مطلع على كافة محتويات قرار الإحالة، وأمر الشراء وكل ما يتعلق بهما وأنه ملتزم التزاماً تاماً بمحتوياتهما ومضمونهما⁽³⁾.

ولا يجوز للمتعهد أن يتنازل لأي شخص آخر عن كل أو أي جزء من العقد دون الحصول على إذن خطي من لجنة العطاءات التي أحالت العطاء، مع الاحتفاظ بكامل حقوق الدائرة وفقاً لقرار الإحالة والعقد الأصيل⁽⁴⁾، وبالتالي فإن لجنة العطاءات المركزية تعقد اجتماعاتها، سواء كانت لشراء لوازم ذات استعمال عام أو لوازم خاصة لإحدى الدوائر بنصابها الكامل، وتتخذ قراراتها بالإجماع، أو بالأكثرية، وتصدق قراراتها المتعلقة بشراء لوازم ذات استعمال عام من الوزير المختص⁽⁵⁾.

(1) الصرايرة، مصلح، مرجع سابق، ص111.

(2) انظر: المادة (63/أ) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (1) لسنة 1994.

(3) انظر: المادة (66)، من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(4) انظر: المادة (67)، من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(5) انظر: المادة (18/ب) من نظام اللوازم الأردني.

أما التوقيع على الاتفاقيات الخاصة بتوريد اللوازم مع المتعاقدين تنفيذاً للقرارات الصادرة بشأنها عن لجنة العطاءات المركزية، فيقوم به المدير العام نيابة عن أية دائرة، وله أن يفوض ذلك إلى أمين عام الدائرة، أو أحد موظفي دائرة اللوازم العامة من الفئة الأولى⁽¹⁾.
وبعد أن تم بيان إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري في كل من القانون الكويتي والأردني، فإنه لا بد من دراسة تنفيذ هذا العقد وكيفية انتهائه.

(1) انظر: المادة (25) من نظام اللوازم الأردني.

الفصل الرابع

تنفيذ عقد التوريد الإداري وانتهائه

إن إبرام عقد التوريد الإداري ليس هدفاً في ذاته، فعقد التوريد الإداري، شأنه شأن كافة العقود الإدارية، يستهدف تحقيق المصلحة العامة وهي تسيير المرافق العامة عن طريق الاستعانة بالنشاط الفردي، ويتوقف تحقيق هذه المصلحة على حسن تنفيذ عقد التوريد الإداري⁽¹⁾. ويترتب على تغليب الصالح العام على المصلحة الفردية عدم تساوي مركز المتعاقدين، فالأسس والمبادئ التي تحكم آثار العقد وتنفيذه تختلف اختلافاً جوهرياً عن تلك التي تحكم العقود المدنية، فالإدارة صاحبة السلطة العامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها نزولاً على مقتضيات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره⁽²⁾.

وفي مقابل سلطات الإدارة في مواجهة المتعاقدين في عقد التوريد، فإن للمتعاقد أيضاً حقوقاً و ضمانات مما يوازن تلك السلطات التي تتمتع بها الإدارة، ومن أهم هذه الحقوق ضمان مستحقاته المالية وتحقيق التوازن المالي للعقد، وحق المورد في التعويض عن إخلال الإدارة بالتزاماتها التعاقدية⁽³⁾.

هذا وينتهي عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية، كما من المتصور أن ينتهي نهاية ميسرة مسبقة قبل حلول أجل انتهائه الطبيعي.

(1) محمد، عاطف سعدي، مرجع سابق، ص 343.

(2) الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص 141.

(3) أمين، محمد سعيد (2004)، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص 129.

وفي ضوء ما تقدم، سأقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: تنفيذ عقد التوريد الإداري.

المبحث الثاني: انتهاء عقد التوريد الإداري.

المبحث الأول

تنفيذ عقد التوريد الإداري

إن البحث في موضوع تنفيذ عقد التوريد الإداري يتطلب بيان التزامات المورد في هذا العقد، ومن ثم حقوقه، وأخيراً بيان امتيازات الإدارة في مواجهة المورد. وسوف أقوم بدراسة هذه المسائل بصورة موجزة ضمن ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: التزامات المورد في عقد التوريد الإداري:

عقد التوريد الإداري هو أحد وسائل الإدارة لممارسة نشاطها لإشباع حاجات الأفراد وتحقيق النفع العام بسبب اتصال العقد بالمرافق العامة من حيث التنظيم والتسيير، لذلك يكون من الأهمية بمكان التزام المورد بالوفاء بالتزاماته العقدية في المدة المحددة للتنفيذ المنصوص عليها في العقد أو المحددة في دفاتر الشروط وأن يتم التوريد طبقاً للمواصفات المتفق عليها. وذلك لضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁾. وسأبحث هذين الالتزامين ضمن فرعين.

الفرع الأول: الالتزام بالتوريد في المواعيد المحددة:

يجب على المورد المتعاقد مع الإدارة أن يحترم التزاماته العقدية، وعليه لا يكفي الوفاء الشخصي لالتزامات المورد في عقد التوريد الإداري، بل يلزم أن يتم ذلك في المواعيد المحددة في عقد التوريد أو كراسة الشروط، وذلك لسد حاجة المرفق العام بشأن موضوع

(1) أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص 132.

التعاقد في فترة زمنية معينة⁽¹⁾، فالالتزام المورد باحترام المدة المحددة للتنفيذ لا يعد تنفيذاً لعقد مع سلطة عامة فحسب، وإنما هو وسيلة حيوية لتأمين وضمان سير المرفق العام محل العقد بصفة منتظمة ومطردة⁽²⁾، وبدون الالتزام الصادر بالتنفيذ في المدة المحددة يتعذر الانتهاء من الأعمال وتقديم الخدمات لجمهور المنتفعين في مواعيدها المقررة، كما أنه قد يخل أيضاً بتنفيذ مشروعات الإدارة المرتبطة بهذا الموقف⁽³⁾.

فالأصل أن يتم تحديد مدة التنفيذ بشكل واضح وأن تكون بدايتها ونهايتها معلومة للمورد دون أي لبس، لذلك فإن المشرع يحرص على تنظيم مسألة مدة تنفيذ العقود والآثار المترتبة على مخالفتها.

وفي هذا الخصوص، نصت المادة (66) من تعليمات تنظيم العطاءات الأردني رقم (1) لسنة 2008 على أنه: "إذا نكل المتعهد عن تنفيذ التزاماته بموجب العقد أو قصر في ذلك، أو تأخر في تقديم اللوازم المحالة عليه، للجنة العطاءات شراء اللوازم، أو الخدمات موضوع العقد بنفس المواصفات والخصائص، أو بديل عنه بذات الخصائص والاستعمالات، ولا تقل عنها سوية من أي مصدر آخر على حسابه ونفقاته وتحميله فروق الأسعار، والنفقات الإضافية، وأية خسارة أو مصاريف، أو عطل أو ضرر يلحق بالدائرة المستفيدة، أو دائرة اللوازم العامة دون الحاجة إلى أي إنذار ولا يحق للمتعهد الاعتراض على ذلك".

ويشترط القضاء الإداري لممارسة الإدارة سلطتها في توقيع الجزاء الإكراهي المتمثل في التنفيذ على حساب المتعاقد المقصر في الوفاء بالتزاماته، أن يكون المتعاقد قد ارتكب

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 529.

(2) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (2005)، الأسس العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص 198.

(3) خليل، عادل، مرجع سابق، ص 163.

أخطاء جسيمة في تنفيذ التزاماته، ومن أمثلة الخطأ الجسيم في عقود التوريد، والتي تبرر شراء اللوازم على حساب المتعهد المقصر في تنفيذ التزاماته التعاقدية، التأخير في مواعيد التسليم، والامتناع، أو العجز عن تنفيذ التوريد، أو الإهمال في تنفيذ الالتزامات التي يفرضها عليه العقد على وجه يعرض المرفق العام للخطر⁽¹⁾.

كذلك إذا تأخر المتعهد في تنفيذ ما التزم به في الموعد المحدد في العقد، فتفرض عليه غرامة مالية بنسبة لا تقل عن 0.5% من قيمة اللوازم التي تأخر المتعهد بتوريدها، وذلك عن كل أسبوع، أو جزء من الأسبوع بصرف النظر عن الضرر الناشئ عن التأخير من المتعهد، وتفرض هذه الغرامة من قبل الأمين العام للدائرة المستفيدة إذا كانت مدة التأخر لا تزيد على ستين يوماً، أو من قبل لجنة العطاءات إذا زادت مدة التأخير على ذلك، كما أن فرض مثل هذه الغرامة لا يحول دون حق الدائرة ذات العلاقة في الرجوع على المتعهد بقيمة العطل والضرر الناتج عن تأخر المتعهد في تنفيذ التزامه، وذلك استناداً لنص المادة (71) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات، وشروط الاشتراك فيها رقم (1) لسنة 2008، وفي حالة رفض اللوازم، أو بعضها، فعلى المورد اللوازم المرفوضة وخلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إشعاره ضرورة رفعها من المكان الموجودة فيه.

وبالرجوع إلى قانون المناقصات العامة الكويتي، لم نجد نصاً يعالج هذا الالتزام، رغم أهميته، وذلك نوصي المشرع الكويتي بالنص على هذا الالتزام في ضوء نصوص تعليمات تنظيم العطاءات الأردني رقم (1) لسنة 2008.

(1) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص 363.

الفرع الثاني: التزام المورد بالتوريد طبقاً للمواصفات المتفق عليها:

من المبادئ والإجراءات الرئيسية التي ينبغي تطبيقها لضمان أن البضائع المسلمة بموجب عقد التوريد الإداري تمثل للمواصفات الفنية ولمعايير الجودة المطلوبة والمتفق عليها، وإن تم المعاينة والفحص من قبل الإدارة لمحل العقد تمهيداً لاستلامها النهائي ومن ثم الانتفاع بها لضمان السير المنتظم والمطرد للمرفق العام⁽¹⁾.

هذا ويجب أن تحتوي كراسة الشروط على المواصفات الفنية بصورة دقيقة ومفصلة يتم وضعها بمعرفة لجنة فنية ذات خبرة بالأصناف المطلوبة، وأن تراعى المواصفات القياسية للدولة، وفي الحالات التي يتعذر فيها توصيف موضوع التعاقد توصيفاً دقيقاً، يكون الطرح على أساس العينات النموذجية الخاصة بالجهة الإدارية⁽²⁾.

لقد أوجب المشرع الكويتي والأردني ضرورة أن يتم التوريد طبقاً للمواصفات المتفق عليها، ونظم عملية الاستلام على نحو دقيق بما يكفل تحقق الإدارة من تنفيذ المورد لالتزاماته.

ففي الكويت، نصّت المادة (29) من قانون المناقصات العامة بأنه: "في الأحوال التي تنص فيها وثائق المناقصة على وجوب تقديم عينات البضائع أو الأصناف لا يكون العطاء مقبولاً إذا لم يكن مصحوباً بالعينات المطلوبة أو بإيصال بتسليم العينات من الجهة التي حددتها المناقصة".

(1) أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص 134.

(2) انظر: المادة (14) من قانون المناقصات الكويتي.

وفي حالة توريد أصناف محلية تتطلب فحصاً فنياً للثبوت من ملاءمتها، يجب تقديم عينات لفحصها وعرض نتيجة الفحص على لجنة المناقصات المركزية في الجلسة المحددة للبت في المناقصة.

وفي حالة مخالفة المورد لأي من التزاماته، فإن للجنة المناقصات المركزية أن توقع عقوبات تتمثل بالإندار أو تخفيض الفئة أو الحذف من السجل المذكور لمدة معينة أو نصف دائمة، وهذا ما نصت عليه المادة (27) من القانون المذكور.

وفي الأردن، أوجبت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (1) لسنة 1994 على المناقص أن يقدم تأمين حسن التنفيذ على شكل كفالة بنكية، أو شيك مصدق صادر من أحد البنوك أو المؤسسات المالية المرخصة، وكذلك أوجبت على المناقص تقديم تأمين التنفيذ خلال عشرة أيام من تبليغ الإحالة، وبخلاف ذلك يعرض الموضوع على لجنة العطاءات⁽¹⁾.

وتملك لجنة العطاءات المركزية أو الأمين العام أن يعهد إلى لجنة أو هيئة أو شركة متخصصة للقيام بفحص اللوازم قبل شحنها لبيان مدى مطابقتها، ويكون الأمين العام مسؤولاً عن الإشراف على اللوازم الخاصة بدائرته، ومراقبتها، واتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لحفظها وتنظيمها وحسن الاستفادة منها، واستعمالها في الأغراض المقررة لها. أما في داخل الدائرة فتُنشأ دائرة أو وحدة إدارية تكون مسؤولة عن تنظيم وحفظ اللوازم، وسلامة الاستفادة منها، واستعمالها في الأغراض المقررة لها بما يتفق وأحكام هذا النظام⁽²⁾.

وبعد أن تُشحن وتورد جميع اللوازم المتعاقد عليها من داخل أو خارج المملكة باسم الدائرة المستفيدة، وتتولى الدائرة المستفيدة متابعة تنفيذ عقود شراء اللوازم وإجراءات

(1) انظر: المادتان (10، 11) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات.

(2) انظر: المواد من (27-30) من نظام اللوازم رقم (32) لسنة 1993.

التخليص على اللوازم المشتراة من الخارج، وتتشكل في كل دائرة لجنة استلام أو أكثر تتألف من ثلاثة من موظفيها، يعينهم الأمين العام، وتُناط بهم مهمة تسلم اللوازم التي ترد للدائرة من الموردين، أو المتعهدين.

أما إجراءات لجنة الاستلام، فقد نصت عليها المادة (40/أ) من نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993 وهي:

1. إجراء الفحص والتنثيث من مواصفات اللوازم الموردة، ومطابقتها للشروط المقررة في عقود التوريد من حيث النوعية، والكمية، ومكان وموعد التوريد، مع مراعاة الاتفاقات المبرمة بشأنها.

2. تسلم اللوازم الموردة خلال عشرة أيام من تاريخ توريدها مع مراعاة ما ورد في الفقرة (1) من هذه المادة.

3. تنظيم ضبط تسليم اللوازم الموردة، مع بيان قبول أو رفض اللوازم لمخالفتها للمواصفات والشروط، أو بيان نسبة الانحراف، مع تسليم نسخة من الضبط للمورد، ولأمين المستودع المعني، وتعتبر النسخة المسلمة إلى المورد إشعاراً له بالقبول أو الرفض.

وإذا قررت لجنة استلام اللوازم رفض تسلم اللوازم الموردة لمخالفتها للمواصفات والشروط المقررة، فللمتعهد الذي ورد تلك اللوازم الاعتراض على قرار اللجنة خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ تسلم المتعهد لضبط الاستلام إلى الجهة التي أصدرت قرار الشراء، ويكون قرارها في القبول، أو الرفض قطعياً، وتعتبر اللوازم المرفوضة بحكم الأمانة، ويرفع المورد اللوازم المرفوضة على نفقته خلال مدة أقصاها خمسة عشرة يوماً من تاريخ إشعاره بضرورة رفعها من المكان الموجودة فيه، إلا إذا اقتضت الضرورات الصحية، أو الأمنية إتلافها قبل

ذلك الموعد، فإذا تأخر في القيام بذلك عن الموعد المحدد له فيعتبر متنازلاً عنها للحكومة، وللحكومة الرجوع عليه بنفقات الرفع، والإتلاف إن اقتضى الأمر ذلك.

المطلب الثاني: حقوق المورد في عقد التوريد الإداري:

إذا كان المورد يلتزم بالتنفيذ الشخصي للعقد وفي المواعيد المحددة، وطبقاً للشروط والمواصفات المتفق عليها، وقد خول المشرع جهة الإدارة سلطات وامتيازات قوية في مواجهة المورد المتعاقد معها، لإرغامه على تنفيذ العقد، وعلى ذلك لا بد أن يكون للمورد من الحقوق ما يوازي تلك السلطات الخطيرة التي تمتلكها الإدارة، حتى لا تؤدي تلك السلطات إلى أن تجور المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، ومن ثم عزوف الأفراد عن التعاقد مع الإدارة، فتفقد الإدارة وسيلة من أنجع الوسائل في تسيير المرافق العامة⁽¹⁾.

وتدور حقوق المورد حول تحقيق الربح، وعلى وجه الخصوص إذا كان من أشخاص القانون الخاص، فرداً أو شركة، وهو الغالب⁽²⁾، فحقوق المورد تتمثل في حصوله على الثمن مقابل تنفيذه لالتزاماته العقدية، كما أن له الحق في أن تحترم الإدارة التزاماتها العقدية ومن ثم حصوله على التعويض المناسب في حالة عدم تنفيذ الإدارة لالتزاماتها العقدية على نحو يلحق به الضرر، أو قيامه بأداء أعمال أو خدمات إضافية غير منصوص عليها في العقد، ولكنها مفيدة أو ضرورية للمرفق محل العقد⁽³⁾.

كما اعترف القضاء والفقهاء بحق المورد في ضمان التوازن المالي للعقد، بأن تكون مستحقته المالية متوازنة مع الأعباء والنفقات التي يتحملها، بحيث إذا اختل هذا التوازن بسبب ظروف أجنبية عنه وعن الإدارة المتعاقدة، أو نتيجة فعل مشروع من جانب الإدارة، فإن من

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 564.

(2) الحلو، ماجد، مرجع سابق، ص 173.

(3) أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص 134.

حقه الحصول على معاونة الإدارة لإعادة التوازن المالي للعقد مرة أخرى، لتمكينه من الاستمرار في تنفيذ التزاماته رغم الظروف المفاجئة التي طرأت أثناء تنفيذ العقد، وحتى لا يتعطل المرفق العام عن السير المنتظم والمطرد⁽¹⁾.

وفي هذه الحالة فإنه لا بد من إعمال نظريات ظهرت لهذا الخصوص وحسب الأحوال، وهذه النظريات هي نظرية الظروف الطارئة وعمل الأمير والصعوبات المادية غير المتوقعة، وإن كان هدف هذه النظريات هو إعادة التوازن المالي للعقد، إلا أن هذه النظريات تختلف بحسب الأصل فيما بينهما من ناحية الفعل الذي تتحقق به المسؤولية في نطاق كل نظرية، كما تختلف من حيث خصائص الضرر القابل للتعويض، كما تختلف من حيث مقدار التعويض وشروط انطباق كل نظرية⁽²⁾.

وعليه، فإن الحقوق المقررة للمورد المتعاقد مع الإدارة تعد حقوقاً مالية في المقام الأول، بحكم أنه لا يوافق على التعاقد مع الإدارة إلا بالنظر إلى المميزات الاقتصادية التي يمكنه أن يحصل عليها من التعاقد⁽³⁾.

"وعقد التوريد الإداري شأنه شأن سائر العقود التي تخضع للقانون الخاص، لذلك فمن حق المورد أن تحترم الإدارة التزاماتها العقدية، من خلال التزامها بالعمل على تنفيذ العقد بمجرد إبرامه، وأن تلتزم باحترام كافة شروط العقد، وأيضاً التزامها بتنفيذ العقد وفقاً لمقتضيات مبدأ حسن النية، وكذلك التزامها في الوفاء بأداء المقابل النقدي للمورد في الموعد المقرر لذلك، بحيث إذا أخلت الإدارة بالتزاماتها اتجاه المورد، فمن حق المورد التعويض عن

(1) خليل، عادل، مرجع سابق، ص193.

(2) إن دراسة هذه النظريات تخرج عن مقتضيات الدراسة، وللتفصيل حولها انظر: أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص400-440. السويلم، علي بن عبد الكريم أحمد (2007)، فكرة التوازن المالي للعقد الإداري في السعودية، جامعة عين شمس، القاهرة، ص28 وما بعدها.

(3) أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص134.

إخلال الإدارة بالتزاماتها التعاقدية، وهذا ويشترط لاستحقاق التعويض إصابة المورد بضرر، وأنه لا محل للتعويض إذا كان التنفيذ العيني ممكناً، ويتعين على المورد أن يستمر في التنفيذ ثم يطالب بالتعويض إن كان له مقتضى، وعدم سلطة المورد في تقدير التعويض بالإدارة المنفردة، وإنما يقوم القاضي بتقديره⁽¹⁾.

المطلب الثالث: امتيازات الإدارة في مواجهة المورد في عقد التوريد:

تتميز العقود الإدارية، ومن ضمنها عقود التوريد، عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق العام الذي يستهدف العقد تسييره، وتغليب المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة، ولذلك تتمتع الإدارة تجاه المتعاقد معها بمجموعة من الامتيازات، فهي تتمتع بسلطة الرقابة والتوجيه والإشراف على تنفيذ العقود الإدارية، كما تنفرد بسلطة تعديل العقد بإرادتها المنفردة بما قد يترأى لها أنه أكثر انفاقاً مع الصالح العام، كما تتمتع بسلطة توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في حالة إخلاله بتنفيذ العقد، لذلك فهي تملك سلطة التنفيذ المباشر للعقد، حيث تستطيع اقتضاء حقوقها تجاه المتعاقد معها مباشرة دون حاجة إلى اللجوء إلى القضاء، وأخيراً لها سلطة إنهاء العقد حتى قبل حلول أجله ما دام ذلك يقتضيه الصالح العام⁽²⁾.

ولقد استقر الفقه والقضاء في فرنسا ومصر على أن صلاحيات الإدارة في العقد الإداري متأصلة في طبيعة العقد الإداري ذاته؛ وأصبحت من المبادئ الراسخة في القانون الإداري ولا تحتاج في ممارستها إلى النص عليها صراحة في العقد بحكم أن هذه الصلاحيات

(1) إسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص 657-658.

(2) الحلو، ماجد، العقود الإدارية، مرجع سابق، ص 148.

تعتبر من النظام العام⁽¹⁾، كما أن الإدارة لا تستطيع التنازل عن استعمال كل أو بعض هذه السلطات أو تقييد حقها في ممارستها، وأي اتفاق يخالف هذا المبدأ لا يعتد به ويعد باطلاً⁽²⁾. وسوف أتناول هذه الامتيازات بصورة موجزة في ثلاثة فروع.

الفرع الأول: سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه والإشراف على المورد:

من أولى السلطات التي تتمتع بها جهة الإدارة المتعاقدة، سلطة مراقبة تنفيذ المورد لالتزاماته، بهدف التحقق من أن تنفيذ عقد التوريد يتم طبقاً للشروط المتفق عليها، الأمر الذي يؤدي إلى حسن تنفيذ العقد⁽³⁾.

وإذا كانت صلة عقد التوريد بالمرفق العام تتمثل في المساهمة في تسيير هذا المرفق، وإذا كانت الإدارة تسعى في حال التعاقد مع المورد لتحقيق الصالح العام فلا يمكنها الاعتماد على المورد والذي يسعى عادة إلى تحقيق الربح، فحرصاً منها على تفادي الإضرار بالمرفق العام، فإنها تستخدم سلطاتها في رقابة وتوجيه المورد⁽⁴⁾.

وقد ذهب الفقه إلى أن هذه سلطة الإدارة في الرقابة على المورد أثناء تنفيذه عقد التوريد تنصرف إلى معنيين، هما: الإشراف والرقابة⁽⁵⁾. وتتسع سلطة الرقابة على المورد في عقود التوريد الصناعية فتشمل الرقابة الفنية والمالية والإدارية⁽⁶⁾.

(1) عبد العال، حسين درويش (1958)، النظرية العامة في العقود الإدارية، ج2، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ص90.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص452 وما بعدها.

(3) عبد العال، حسين، مرجع سابق، ص91.

(4) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص548. أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص190.

(5) عبد العال، حسين درويش، مرجع سابق، ص92. الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص548.

(6) اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص821.

الفرع الثاني: سلطة الإدارة في تعديل عقد التوريد الإداري:

إن سلطة الإدارة في تعديل عقد التوريد بالإرادة المنفردة هي من صنع وابتداع مجلس الدولة الفرنسي⁽¹⁾. هذا ولم يعالج المشرع الكويتي⁽²⁾ والمشرع الأردني هذه المسألة؛ رغم أهميتها، وندعو في هذا الصدد هذين المشرعين إلى معالجة هذه المسألة على غرار ما أخذ به المشرع الفرنسي والمشرع المصري.

إذ من أهم النصوص التشريعية الفرنسية والتي قررت هذا الحق في نطاق عقد التوريد الإداري نص المادة (28) من المرسوم الصادر في 11 ماسو سنة 1953 والتي تنص على أنه: "إذا ما حدث أثناء التنفيذ أن حجم الأشغال أو التوريد قد عدل بأمر مصحلي، وبصورة تتحدى الحدود المذكورة في العقد...". والمادة (20) من قانون المشتريات العامة رقم (75) لسنة 2006 والتي تنص على أنه: "في حالة ظهور صعوبات تقنية غير متوقعة، وغير ناتجة عن فعل أطراف العقد أو بسببهم، ففي هذه الحالة يلزم وضع ملحق أو قرار متابعة للعقد، وذلك دون النظر إلى القيمة المالية للتعديل الناتج عن هذه التغييرات، وفي جميع الحالات يجب ألا يترتب على وضع ملحق العقد قلب اقتصاديات العقد، ولا أن يترتب عليه تغيير موضوع العقد محله"⁽³⁾.

وفي هذا المجال تنص المادة (78) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات المصري على أنه: "يحق للجهة الإدارية تعديل كميات أو حجم عقودها بالزيادة أو

(1) عبد العال، حسين درويش، مرجع سابق، ص 94.

(2) إذ تنص المادة (64) من قانون المناقصات العامة بأنه: "لا يجوز إدخال تعديلات على المناقصة تتجاوز 5% من مجموع قيمتها بالزيادة أو بالنقص، إلا بموافقة لجنة المناقصات المركزية".

(3) نقلاً عن: اسماعيل، هاني، مرجع سابق، ص 843.

النقص في حدود 25% بالنسبة لكل بند بذات الشروط والأسعار دون أن يكون للمتعاقد مع هذه الجهات الحق في المطالبة بأي تعويض عن ذلك..."

ويتضح من هذه المادة أن يتم التعديل بالشروط والأسعار المتفق عليها في العقد، وذلك دون أي اعتبار للمتغيرات السوقية بين إبرام العقد ولحظة تعديله، مما يدفعنا للقول بضرورة قيام فكرة التوازن المالي، وأن يتم تعديل المادة المشار إليها بحيث تراعي المتغيرات السوقية لأسعار الأصناف التي يشملها التعديل وعلى وجه الخصوص في العقود طويلة الأمد.

كما وتنص المادة (22) من قانون تنظيم المناقصات والمزايدات المصري على أنه: "في العقود التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر، تلتزم الجهة المتعاقدة في نهاية كل ثلاثة أشهر تعاقدية بتعديل قيمة العقد وفقاً للزيادة أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف الفنية أو بعد تاريخ التعاقد المبني على أمر الإسناد المباشر، وذلك وفقاً لمعاملات يحددها المقاول في عطاءه ويتم التعاقد على أساسها، ويكون هذا التعديل ملزماً للطرفين، ويقع باطل كل اتفاق يخالف ذلك، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون معاملات تغيير الأسعار في الحالات المختلفة".

وقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري وأحكامه على هذا، حيث قضت محكمة القضاء الإداري مقررّة "أن سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد أو في تعديل طريقة تنفيذه هي الطابع الرئيسي لتنظيم العقود الإدارية، بل هي أبرز الخصائص التي تميز نظام العقود الإدارية، ومقتضى هذه السلطة أن جهة الإدارة تملك من جانبها وحدها وإرادتها المنفردة حق تعديل العقد أثناء تنفيذه وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها على نحو وبصورة لم تكن

معروفة وقت إبرام العقد، فتزيد من أعباء الطرف الآخر أو تنقصها كلما اقتضت حاجة المرفق أو المصلحة العامة هذا التعديل⁽¹⁾.

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المعنى بقولها: "أن العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص، مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف العقد تسييره وتغليب المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة...، وأن لها دائماً حق تغيير شروط العقد وإضافة شروط جديدة بما قد يتراءى لها أنه أكثر اتفاقاً مع الصالح العام"⁽²⁾.

الفرع الثالث: سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المورد:

الأصل أن العقد شريعة المتعاقدين بحيث تقوم قواعده مقام قواعد القانون بالنسبة لطرفين، وأن العقود الإدارية شأنها شأن العقود المدنية يجب تنفيذها بما اشتملت عليه، وبطريقة تتفق مع ما توجبه حسن النية⁽³⁾.

ومن الأمور المسلمة في العقود كافة سواء عقود إدارية أو مدنية، أن الخطأ العقدي هو عدم قيام المدين بتنفيذ التزاماته الناشئة عن العقد أياً كان السبب في ذلك، ويستوي في ذلك أن يكون عدم التنفيذ ناشئاً عن عمد أو إهمال، أو عن فعل المدين دون عمد أو إهمال⁽⁴⁾. وبحسب

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 983 لسنة 9ق، جلسة 1957/6/30، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج23، ص184.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا الأردنية في الطعن رقم 1520 لسنة 2ق، جلسة 1957/4/20، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج25، ص420. وفي ذات الاتجاه ذهبت الجمعية العمومية لإدارة الفتوى والتشريع في الكويت حيث تقول: "العقود الإدارية تتميز عن العقود المدنية بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف تسييره وتغليب وجه المصلحة العامة على مصلحة الأفراد الخاصة...".

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص524.

(4) عبد العال، حسين درويش، مرجع سابق، ص104.

المبدأ، تتعدد المسؤولية العقدية للمتعاقد على أساس الخطأ، أو بسبب التقصير في الوفاء بالتزاماته العقدية، أو على أساس الغش أو التدليس⁽¹⁾.

وبناءً عليه، لا يجوز أن يوقع جزاء إلا بمناسبة خطأ سبق وقوعه، وإذا كانت الإخطاء العقدية باعتبارها تقصير في تنفيذ التزامات منصوص عليها في العقد لا تختلف في جوهرها في القانون الإداري عنها في القانون الخاص، إلا أنه تتميز في روابط القانون الإداري من حيث إجراءاتها، ومن جانب آخر فإن العديد من الأفعال التي تعتبر خاطئة في القانون الإداري ليست معروفة في القانون الخاص ولا يتقرر لها جزاء، فعقد التوريد الإداري ينفرد ببعض الالتزامات المرتبطة بالخصائص الذاتية للعقود الإدارية، كالتزام المورد بتنفيذ التزاماته شخصياً والتزامه الجاد باحترام مدد التنفيذ المتفق عليها في العقد أو كراسة الشروط، والتزامه بضمان السير المنتظم والمستمر للمرفق العام⁽²⁾، ومن ثم يجب أن تكون الجزاءات المترتبة على هذا الإخلال شديدة وقاسية في بعض الأحيان لأنها تهدف أساساً إلى تنفيذ الالتزام المتصل بسير المرفق العام⁽³⁾، والتي لا يعرفها القانون الخاص بذات الصورة الواردة في نطاق العقود الإدارية، ويترتب على ذلك أن إخلال المورد الموجب لتوقيع الجزاءات عليه لا يقتصر على أن يكون خطأ عقدي فحسب، وإنما فيه أيضاً مساس بالمرفق العام الذي يتصل بالعقد ولما يحدثه من خلل به ويعيق السير المنتظم للمرفق العام⁽⁴⁾. في سبيل ردع هذا القصور، فإن الإدارة تملك مجموعة من الصلاحيات، ومنها توقيع الجزاء على المتعاقد المقصر معها.

(1) أمين، محمد سعيد، مرجع سابق، ص 227.

(2) الفياض، إبراهيم، مرجع سابق، ص 122.

(3) محمد، عاطف سعيد، مرجع سابق، ص 447.

(4) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 4186 لسنة 1ق، جلسة 1997/11/4.

وفي هذا المجال تنص المادة (57) من قانون المناقصات العامة الكويتي بأن:
"العقوبات التي توقعها لجنة المناقصات المركزية على المقاولين والموردين هي:

1. الإنذار.

2. تخفيض الفئة.

3. الحذف من السجل لمدة معينة أو بصفة دائمة".

المبحث الثاني

انتهاء عقد التوريد الإداري

ينتهي عقد التوريد الإداري نهاية طبيعية، لذات الأسباب التي ينتهي بها عقود التوريد في نطاق القانون الخاص، ولكن قد تنتهي عقود التوريد الإداري نهاية مبتسرة مسبقاً قبل حلول أجلها الطبيعي، وفي هذه الحالة تظهر الأحكام المميزة لعقد التوريد الإداري عن عقود التوريد في نطاق القانون الخاص⁽¹⁾.

وعليه، سأقسم هذا المبحث إلى مطلبين، أتناول في الأول النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري، وفي المطلب الثاني أتناول النهاية المبتسرة للعقد المذكور.

المطلب الأول: النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري:

ينقضي عقد التوريد الإداري طبيعياً بحلول الأجل الذي اتفق عليه الفريقان أو إنجاز الالتزامات التي تشكل موضوعه⁽²⁾، والمتمثلة بتنفيذ الالتزامات المتبادلة بين الطرفين، حيث يقوم المورد بتسليم الجهة الإدارية المتعاقدة الأصناف المنفق عليها طبقاً للشروط المحددة في

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص764.

(2) علي، إبراهيم محمد (2003)، آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص344.

المواعيد المقررة لذلك تسليماً نهائياً تقبله الجهة الإدارية، ومن ثم قيامها بدفع الثمن المستحق للمورد⁽¹⁾.

وعقود التوريد إما أن تكون عقود توريد فورية، تنتهي بتسليم البضائع المنفق عليها، وإما أن تكون عقود توريد زمنية تنتهي بانقضاء المدة المقررة للتوريد⁽²⁾.

ومن حالات النهاية الطبيعية لعقد التوريد الإداري، ما تنص عليه تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردني في المادة (81) على أنه: "تسلم اللوازم من المتعهدين وفقاً للمواصفات والشروط الواردة في قرار الإحالة والعينات المعتمدة والمذكورة فيه".

أما إذا جاءت اللوازم غير مطابقة للمواصفات، أو لشروط العقد، فإن للجنة الاستلام أن ترفض هذه اللوازم، على أنه يجوز للجنة العطاءات قبول اللوازم في الحالات التي تراها مناسبة بالتنسيق من الأمين العام، بناءً على تقرير من لجنة فنية مختصة مقابل تخفيض عادل في الثمن، وهذا ما نصت عليه المادة (82) من التعليمات المذكورة.

وإذا كانت اللوازم المطلوبة من نوع المشاريع الكبرى والتي تتطلب تركيباً وتشغيلاً، فيجب أن يذكر في عرض المناقص المدة اللازمة للتوريد، وتحدد مدة التركيب والاستلام الأولي، وتحديد مدة التشغيل التجريبي الذي يتم على أساسه الاستلام النهائي ليعتبر عقد التوريد بتمام هذه الشروط منتهياً نهائياً طبيعياً، وهذا ما أكدته المادة (83) من التعليمات المذكورة. وكذلك ما نصت عليه المادة (43) من قانون المناقصات العام الكويتي بأن: "ترسي لجنة المناقصات المركزية على المناقص الذي قدّم أقل سعر إجمالي إذا كان عطاؤه متمشياً مع متطلبات وثائق المناقصة".

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص764.

(2) يوسف، مجدي عز الدين (1996)، مبدأ أولوية المسؤولية العقدية في مجال أشخاص القانون العام، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع، السنة العشرون، ديسمبر، ص374.

المطلب الثاني: النهاية المبتسرة لعقد التوريد الإداري:

قد لا يبقى عقد التوريد سارياً حتى ينقضي طبيعياً بحلول الأجل الذي اتفق عليه الطرفين أو إنجاز الالتزامات التي تشكل موضوعه، فقد ينتهي نهاية مبتسرة، أي نهاية تأتي قبل تنفيذ العقد، فتوقف تنفيذه⁽¹⁾. ويمكن إرجاع انقضاء هذا العقد في هذه الحالة إلى الأسباب الآتية⁽²⁾:

أولاً: انحلال العقد باتفاق الطرفين، ويأتي هذا بمعنى التقايل، فكما ينعقد العقد بإرادة الطرفين، فإنه يزول قبل نهايته الطبيعية برضاها أيضاً.

ثانياً: انقضاء العقد بقوة القانون، كما لو هلك محل عقد التوريد، أو في حالة إفلاس المورد أو إعساره، أو بسبب غش المورد أو تلاعبه مع جهة الإدارة، هذا ولم يعالج قانون المناقصات العامة الكويتي ونظام اللوازم الأردني والتعليمات الخاصة به حالات فسخ عقد التوريد الإداري بقوة القانون.

ثالثاً: انقضاء العقد بسبب القوة القاهرة والتي تجعل التنفيذ النهائي للعقد مستحيلاً، وقد جاء النص على حالة القوة القاهرة في المادة (84) من تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات الأردني والتي جاء فيها: "أن المتعهد لا يتحمل الأضرار المدنية على التأخير في تنفيذ العقد أو عدم الوفاء به إذا كان التأخير أو عدم الوفاء بسبب القوة القاهرة، وعند وجود القوة القاهرة على المتعهد تقديم إشعار خطي وفوري إلى الجهة المختصة بالظروف والأسباب التي تمنع من تنفيذ الالتزام أو التأخير في الوفاء به، وتقديم كل ما يثبت ذلك، وتكون القوة القاهرة المؤقتة من مبررات التأخير، ويجب الوفاء بعد زوالها، وتكون القوة

(1) علي، إبراهيم، مرجع سابق، ص346.

(2) للتفصيل انظر: حلمي، عمر (1996)، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط1، ص245-250.

القاهرة الدائمة من مبررات عدم الوفاء". وبموجب المادة (85) من التعليمات المذكورة، فإن اللجنة المختصة في النظر بالقوة القاهرة هي لجنة العطاءات المختصة وتنتظر فيها من حيث المكان والزمان وأثرها على تنفيذ عقد التوريد.

هذا ولم يتضمن قانون المناقصات العامة الكويتي نصاً يعالج حالة القوة القاهرة وأثرها على عقد التوريد.

رابعاً: فسخ العقد الذي يمكن إعلانه كعقوبة بسبب خطأ عقدي، ولا يمكن اتخاذ تدبير كهذا إلا بسبب خطأ جسيم، وهذا الخطأ قد يكون خطأ الإدارة، ولا يستطيع المورد أن يعلن الفسخ بإرادته المنفردة، بل عليه مراجعة القضاء المختص ليقوم بذلك، وقد يرتكب المورد هذا الخطأ، فنقوم الإدارة بمبادرة الفسخ بالإرادة المنفردة لها⁽¹⁾.

خامساً: نهاية العقد بالاستقلال عن أي خطأ، عندما تمارس الإدارة سلطتها المنفردة في نهاية العقد لدواعي المصلحة العامة، وفي هذه الحالة تتجلى أصالة هذا الحق في إظهار الخصائص الذاتية للعقد الإداري، وعليه تشابه هذه الحالة الفسخ بدون خطأ والفسخ على أساس الخطأ في أن الإدارة توقعها بإرادتها المنفردة، كما لو تضمن عقد التوريد نصاً يعطي الإدارة حق فسخ من جانب واحد كشرط جزائي في حال تقصير المتعهد⁽²⁾، ويترتب على فسخ عقد التوريد، انقضاء العقد ومن ثم تحرر المورد والإدارة من التزاماتهما بموجب العقد، إلا أنه في حالة كون سبب الفسخ من جانب المورد، فإنه لا يحق له المطالبة بالتعويض عن فسخ العقد، أما في حالة كون سبب

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص 520.

(2) عكاشة، حمدي ياسين (1998)، العقود الإدارية والتطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط1، ص 250.

الفسخ مستقلاً عن خطأ المورد، لا يد له فيه، يتعين تعويضه عما لحقه من خسارة
وعما فاتته من كسب من جرّاء إنهاء العقد قبل أوانه⁽¹⁾.

(1) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص766.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

بعد أن تناولت الدراسة موضوع عقد التوريد الإداري في إطار مقارنة ما بين القانونين الأردني والكويتي، فإن هذا الفصل سيخصص لبيان الخاتمة والنتائج والتوصيات التي خرجت بها الدراسة.

أولاً: الخاتمة:

يعد العقد الأداة الرئيسة للتبادل التجاري، كما يعد أحد الوسائل الأساسية للتنظيم الاجتماعي، وكثيراً ما تتجه الإدارة إلى الأسلوب التعاقدى لتحقيق أهدافها، ومن هذه العقود عقود التوريد، فقد بينا للدراسة أن هذه العقود تعاضم الدور الذي تؤديه في الحياة اليومية لجهة الإدارة لتسيير المرافق العامة، ولا سيما في ظل اعتناق سياسة الانفتاح الاقتصادي منذ نهاية القرن الماضي والمطالبات المستمرة لتحرير التجارة العالمية.

إن عقد التوريد الإداري شأنه شأن سائر العقود المدنية يتم بتوافق إرادتين على إحداث أثر قانوني معين، وقد رسم المشرع الأردني والكويتي للإدارة طريقاً معيناً في مجال إبرام عقد التوريد الإداري. كما تتمتع الإدارة في نطاق هذا العقد بامتيازات وصلاحيات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها.

ومن خلال هذه الدراسة بينا ماهية عقد التوريد الإداري من خلال تعريفه، وبيان خصائصه، وأنواعه، والشروط الواجب توافرها في هذا العقد.

كما تناولنا النظام القانوني الذي يحكم هذا العقد من حيث بيان اختيار المتعاقد مع الإدارة، وذلك من خلال بيان القيود التي ترد على حرية الإدارة في الاختيار، وطرق هذا الاختيار، وذلك في ظل القانونين الأردني والكويتي، كما بينا الإجراءات المتبعة في إبرام عقد

التوريد وفقاً للتنظيم القانوني الخاص به حسبما جاء في قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1964، ونظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993، والتعليمات الصادرة بموجبه رقم (1) لسنة 1994.

هذا وقد تم بيان كيفية تنفيذ عقد التوريد الإداري من خلال بيان التزامات وحقوق المورد، وكذلك بيان امتيازات الإدارة في مواجهة المورد، كما تم بيان حالات إنهاء العقد المذكور سواء الانتهاء الطبيعي، أم الانتهاء المبتسر.

ثانياً: النتائج:

1. يعد عقد التوريد الإداري من الوسائل المهمة في تسيير المرافق العامة.
2. يفصل القضاء العادي في الأردن في المنازعات التي قد تنشأ عن العقود الإدارية، ومنها عقود التوريد، في حين أن القضاء الإداري في الكويت يفصل في هذه المنازعات والمتمثل في الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بموجب القانون رقم (20) لسنة 1981 الخاص بإنشاء هذه الدائرة.
3. عقد التوريد الإداري شأنه شأن العقد المدني من حيث العناصر الأساسية لتكوينه، من حيث الرضا والمحل والسبب والشكل أحياناً.
4. يعد عقد التوريد الإداري من العقود الإدارية المسماة بتحديد القانون.
5. يتميز عقد التوريد الإداري بضرورة توفر ثلاثة عناصر هي: صفة أطراف العقد، وهو أن يكون أحد طرفيه على الأقل شخصاً معنوياً عاماً، ويمثل العنصران الأخيران ما يسمى بالمعيار المزدوج، وهي أن يتصل العقد بالمرفق العام وأن تتبع الإدارة أسلوب القانون العام في إبرامه وتنفيذه.

6. أن عقد التوريد الإداري من العقود الرضائية وأن محله ينصب دائماً على المنقولات فقط، ومن ثم لا يرد على العقارات أيّاً كانت سواء بطبيعتها أو بالتخصيص.

7. إن عقود شراء المنتجات أو المعدات تمثل الصورة التقليدية لعقد التوريد الإداري، وهي بدورها على فرعين: عقود التوريد العادية، وعقود التوريد الصناعية، إلا أن المشرّع الفرنسي أدخل صوراً جديدة لعقد التوريد، حيث أجاز المشرّع الفرنسي وبخلاف المشرّعين الأردني والكويتي أن ينصب عقد التوريد الإداري على المنفعة من الأداءات محل العقد دون تملكها، وذلك من خلال عقود إيجار المنتجات والمعدات والإيجار التمويلي.

8. إن وجود الإذن السابق يعد أمراً ضرورياً لقيام عقد التوريد الإداري، فتعاقد الإدارة دون حصولها على هذا الإذن، قد يؤدي إلى بطلان العقد، ويترتب على ذلك عدم إمكانية المورد المتعاقد مع الإدارة في هذه الحالة التمسك بالعقد في مواجهتها، إلا أنه يستطيع الرجوع عليها على أساس الخطأ التقصيري، أو على أساس الإثراء بلا سبب.

9. لم يجز المشرّع الكويتي للإدارة إبرام عقد التوريد الإداري بطريق المناقصة العامة، بخلاف المشرّع الأردني الذي أجاز إبرام هذا العقد بأحد ثلاث طرق هي: الشراء عن طريق العطاءات، والشراء من خلال استدراج العروض، والشراء المباشر.

10. أخضع المشرّع الكويتي والأردني إبرام عقد التوريد الإداري إلى جملة من الإجراءات القانونية التي تحقق مبادئ المنافسة الحرة والعلانية والمساواة في المعاملة بين المتنافسين، باستثناء طريق الشراء المباشر، إذ تستخدم هذه الطريقة في الظروف التي لا تسمح بوجود مناخ تنافسي أصلاً.

11. إن عقد التوريد الإداري يخضع لمبادئ عامة تحكم تنفيذه والآثار المتولدة عنه استناداً إلى أن المورد أصبح شريكاً للإدارة في تسيير المرافق العامة.

12. في مواجهة سلطات وامتيازات الإدارة، فإن للمورد من الحقوق ما يوازي هذه السلطات والامتيازات، فله الحق في الحصول على المقابل النقدي، كما له الحق في أن تحترم الإدارة التزاماتها التعاقدية والتعويض عن إخلالها بذلك، كما أن له حق تجاه الإدارة في إعادة التوازن المالي للعقد. وفي مقابل هذه الحقوق يلتزم المورد بالتوريد في المواعيد المحددة وأن يلتزم بالتوريد طبقاً للمواصفات المتفق عليها.

13. تنتوع الجزاءات التي توقع على المورد المقصر في تنفيذ التزاماته بموجب عقد التوريد، وتمثل غرامات التأخير ومصادرة التأمين، والتنفيذ على حساب المورد، وهناك كما جاء في المادة (57) من قانون المناقصات الكويتي عقوبات تتمثل بالإنذار وتخفيض الفئة والحذف من السجل لمدة معينة أو بصفة دائمة.

14. ينتهي عقد التوريد الإداري بصورة طبيعية بحلول الأجل الذي اتفق عليه الطرفان أو بإنجاز الالتزامات التي تشكل موضوع العقد، وقد ينتهي بصورة مبتسرة إما باتفاق الطرفين أو بالقوة القاهرة أو بالفسخ بسبب خطأ عقدي، سواء أكان الخطأ من الإدارة أو من المورد نفسه.

ثالثاً: التوصيات:

1. يتمنى الباحث على المشرع الكويتي والأردني بأن يحذوا حذو المشرع الفرنسي، وذلك من خلال إضافة عقود إيجار المنتجات والمعدات والإيجار التمويلي كصور لعقد التوريد الإداري بدل فقرة على عقود شراء المنتجات أو المعدات، ذلك أن الشراء الحقيقي يكمن في استعمال الشيء وليس في تملكه.

2. يتمنى الباحث على المشرّع الكويتي بأن يحذو حذو المشرّع الأردني، ذلك من خلال إضافة طريقتين أخريين من خلالهما تستطيع الإدارة اختيار المتعاقد معها في عقد التوريد وهما: طريق استدراج العروض، وطريق الشراء المباشر؛ نظراً للأهمية العملية لهذين الطريقتين، وهذا يتطلب من المشرّع الكويتي إجراء تعديل على نص المادة (12) من قانون المناقصات العامة رقم (37) لسنة 1994.
3. يتمنى الباحث على المشرّع الأردني ضرورة توحيد القواعد القانونية الخاصة بعقد التوريد، سواء التي جاءت في نظام اللوازم، أو في نظام الأشغال الحكومية؛ ذلك أن توحيد هذه العقود يسهل على المعنيين فهمها.
4. يتمنى الباحث على المشرّع الأردني بأن يحذو حذو المشرّع الكويتي، ذلك بتوحيد جهة إدارية مركزية مختصة بالتعاقد في عقد التوريد، بدلاً من تعدد اللجان، يكتفي بتشكيل لجنة عطاءات مركزية على غرار لجنة المناقصات المركزية الوارد تشكيلها في المادة (4) من قانون المناقصات الكويتي.
5. يتمنى الباحث على المشرّع الكويتي بأن يحذو حذو المشرّع الأردني وذلك من خلال تحديد الجهات الإدارية المختصة بالتعاقد في عقد التوريد؛ وذلك حسب قيمة المواد المراد شراؤها وحسب الطريقة التي يتوجب اتباعها في عملية التعاقد، بحيث يبين صلاحيات التعاقد بين السلطات الإدارية المختصة بذلك.
6. يتمنى الباحث على المشرّع الكويتي والأردني بأن يعالجا حالات فسخ عقد التوريد الإداري بقوة القانون.
7. يتمنى الباحث على المشرّع الكويتي بأن يحذو حذو المشرّع الأردني في حالة انقضاء عقد التوريد الإداري بسبب القوة القاهرة والتي تجعل التنفيذ النهائي للعقد مستحيلًا.

8. يتمنى الباحث على المشرّع الأردني بأن يحذو حذو المشرّع الكويتي، وذلك بأن يكون هناك عطاءات محدودة يقتصر الاشتراك فيها على موردين معتمدة أسماؤهم في قوائم تعدها الجهة المختصة وتقرها لجنة العطاءات المركزية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر:

- ابن منظور، جمال الدين (1991)، لسان العرب، الجزء الثالث، دار إحياء التراث العربي، بيروت، الطبعة الأولى.
- ابن فارس، أبو الحسن أحمد بن زكريا (1410هـ-)، معجم مقاييس اللغة، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، مصطفى البابي الحلبي، مصر، الطبعة الأولى.
- الفيروزآبادي، مجد الدين محمد بن يعقوب (دون سنة نشر)، القاموس المحيط، الجزء الأول.
- الفيومي، أحمد بن محمد بن علي المقري (دون سنة نشر)، المصباح المنير، دار الكتب العلمية، بيروت، الجزء الأول.

ثانياً: الكتب القانونية:

- أبو البصل، علي عبد الأحمد (2006)، عقد المقابلة والتوريد في الفقه الإسلامي والقانوني المدني الأردني، دراسة فقهية مقارنة، دار الثقافة، عمان، دون طبعة.
- أبو الخير، عادل السعيد (2005)، القانون الإداري، القرارات الإدارية والعقود الإدارية، دون نشر ودون طبعة.
- أبو العينين، محمد ماهر (2004)، قوانين المناقصات والمزايدات والعقود الإدارية في قضاء مجلس الدولة حتى عام 2004، مكتبة نادي مجلس الدولة، دون مكان نشر ودون طبعة.

- اسماعيل، هاني عبد الرحمن (2011)، النظام القانوني لعقد التوريد - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، دون طبعة.
- أمين، محمد سعيد (2004)، المبادئ العامة في تنفيذ العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- الأهواني، حسام الدين كمال (2000)، عقد الإيجار التمويلي، دون دار نشر، الطبعة الثانية.
- بدالي، نجوى، إبراهيم (دون سنة نشر)، عقد الإيجار التمويلي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، دون طبعة.
- بدوي، ثروت (1976)، النظرية العامة للعقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.
- البناء، محمود عاطف (2007)، العقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الثالثة.
- بهباني، عادل (2001)، العقود الإدارية - المبادئ الأساسية وتطبيقاتها في وزارة الداخلية، الكويت، دون دار نشر، دون طبعة.
- الجبوري، محمود خلف (2010)، العقود الإدارية، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى.
- جمال، مصطفى محمد (2001)، الموجز في أحكام الإيجار، دون دار نشر، الطبعة الأولى.

- الجميلي، محمد عبد الوهاب (1995)، **ماهية العقد الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- حسن، عبد الفتاح (1998)، **القانون الإداري في الكويت**، مكتبة الفلاح، الطبعة الأولى.
- حلمي، عمر (1991)، **النظرية العامة للعقود الإدارية**، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- الحلو، ماجد راغب (دون سنة نشر)، **القانون الإداري**، دار المطبوعات والمعرفة، الإسكندرية، دون طبعة.
- دويدار، هاني محمد (1998)، **النظام القانوني للتأجير التمويلي**، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، الطبعة الأولى.
- السنهوري، عبد الرزاق (1998)، **الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الخامسة.
- الشريف، عزيزة (1998)، **دراسات في نظرية العقد الإداري وتطبيقاتها في الكويت**، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
- الشريف، عزيزة (2001). **القانون الإداري (2)**، مطبوعات جامعة الكويت، الطبعة الأولى.
- الشطناوي، علي خطار (2003)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى.
- الشلماني، حمد محمد حمد (2007)، **امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، الطبعة الأولى.

- الشواربي، عبد الحميد (2003)، العقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثالثة.
- الطماوي، سليمان (1984)، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الرابعة.
- الظاهر، خالد خليل (1997)، القانون الإداري - العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- عبد الحلیم، إبراهيم محمد (1994)، أثر العقود الإدارية بالنسبة للغير، منشورات جامعة عين شمس، الطبعة الأولى.
- عبد الحميد، مفتاح خليفة (2007)، المعيار المميز للعقد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة.
- عبد الحميد، مفتاح خليفة والشلماني، حمد محمد حمد (2008)، العقود الإدارية وأحكام إبرامها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، دون طبعة.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني (2005)، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الأولى.
- عبد الوهاب، محمد رفعت (2010)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
- عثمان، عبد الحكيم أحمد محمد (2007)، عقد التوريد، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى.
- عكاشة، حمدي ياسين (1998)، العقود الإدارية في التطبيق العملي، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون طبعة.

- العنزي، خالد فلاح عواد (2007)، التحكيم في العقود الإدارية في الكويت، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- عياد، أحمد عثمان (1987)، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- فهمي، مصطفى أبو زيد (2004)، الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى.
- الفياض، إبراهيم طه (1981)، العقود الإدارية، النظرية العامة وتطبيقاتها في القانون الكويتي والمقارن، مكتبة الفلاح، الكويت، الطبعة الأولى.
- قاسم، علي محمد علي (2000)، عقد التوريد في ميزان الفقه الإسلامي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، دون طبعة.
- كنعان، نواف (دون سنة نشر)، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى.
- لعيوني، ثورية (1987)، معيار العقد الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- محفوظ، عبد المنعم (دون سنة نشر)، القانون الإداري، مكتبة عين شمس، الطبعة الأولى.
- المقاطع، محمد عبد المحسن، والفراسي، أحمد حمد (2008). القانون الإداري الكويتي، الجزء الأول، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

- محمد، خالد عبد الفتاح (2009)، الشامل في العقود الإدارية في المحكمة الإدارية العليا حتى عام 2008، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، الطبعة الأولى.
- محمد، عاطف سعدي (2001)، العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية، الطبعة الأولى.
- محمد، عاطف سعدي (2005)، عقد التوريد الإداري بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.
- قبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري، الجزء الثاني (القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأحوال العامة، الوظيفة العامة)، دار وائل، عمان، الطبعة الأولى.
- نصار، جابر جاد (1997)، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.

ثالثاً: الأبحاث والرسائل العلمية:

- أبو هرييد، عاطف محمد حسين (2002)، عقود المناقصات في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
- دراغمة، نمر صالح محمود (2004)، عقد التوريد في الفقه الإسلامي، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، فلسطين.
- سلامة، عبد الحميد أحمد السعد (1994)، نظرية الظروف الطارئة في عقدي التوريد والمقاولة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.
- الصرايرة، شامان ممدوح (2007)، أحكام عقود التوريد في التشريعات الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، الأردن.

- الصرايرة، مصلح (1996)، الأحكام الخاصة بالعقود الإدارية الخاضعة لنظام الأشغال الحكومية، مجلة مؤتة للدراسات والبحوث، المجلد الحادي عشر، العدد الأول.

رابعاً: الأحكام القضائية:

- الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري المصري وعن الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت، وعن محكمة التمييز الكويتية، مشار إليها في هوامش الدراسة.

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت في بعض الفتاوى، مشار إليها في هوامش الدراسة.

خامساً: القوانين والأنظمة والتعليمات:

- القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976م.
- القانون المدني الكويتي رقم (67) لسنة 1980م.
- قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (37) لسنة 1964م.
- قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم (20) لسنة 1981م.
- نظام اللوازم الأردني رقم (32) لسنة 1993م.
- نظام الأشغال الحكومية الأردني رقم (71) لسنة 1976م.
- تعليمات إجراءات تنظيم العطاءات وشروط الاشتراك فيها الأردنية رقم (1) لسنة 2008م.
- تعليمات شراء اللوازم عن غير طريق العطاءات الأردنية رقم (1) لسنة 1995م.