حـدود سـلطـة الإدارة فـي تعديـل العقـد الإداري

(دراسة تحليليّة مقارنة بين سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر العربيّة)

يوسف بن سعيد بن سالـم السّعدي

رسالــة مُقدّمـة استكمالًا لمتطلبـات الحصـول

على درجـة الماجستير في القانون العام

قسـم القانـون العــام

كلّيّــة الحقـــوق

جامعة الشّرقيّة

سلطنة عُمان

٢٠٢٥م/ ١٤٤٦هـ

الإشـراف على الرّسالـة

حـدود سلطـة الإدارة في تعديـل العقـد الإداري

(دراسة تحليليّة مقارنة بين سلطنة عُمان وجمهورية مصر العربيّة)

رسالــة مُقدمــة استكمالًا لمتطلبــات الحصـول على درجـة

الماجستير في القانون العام

إعـــــداد

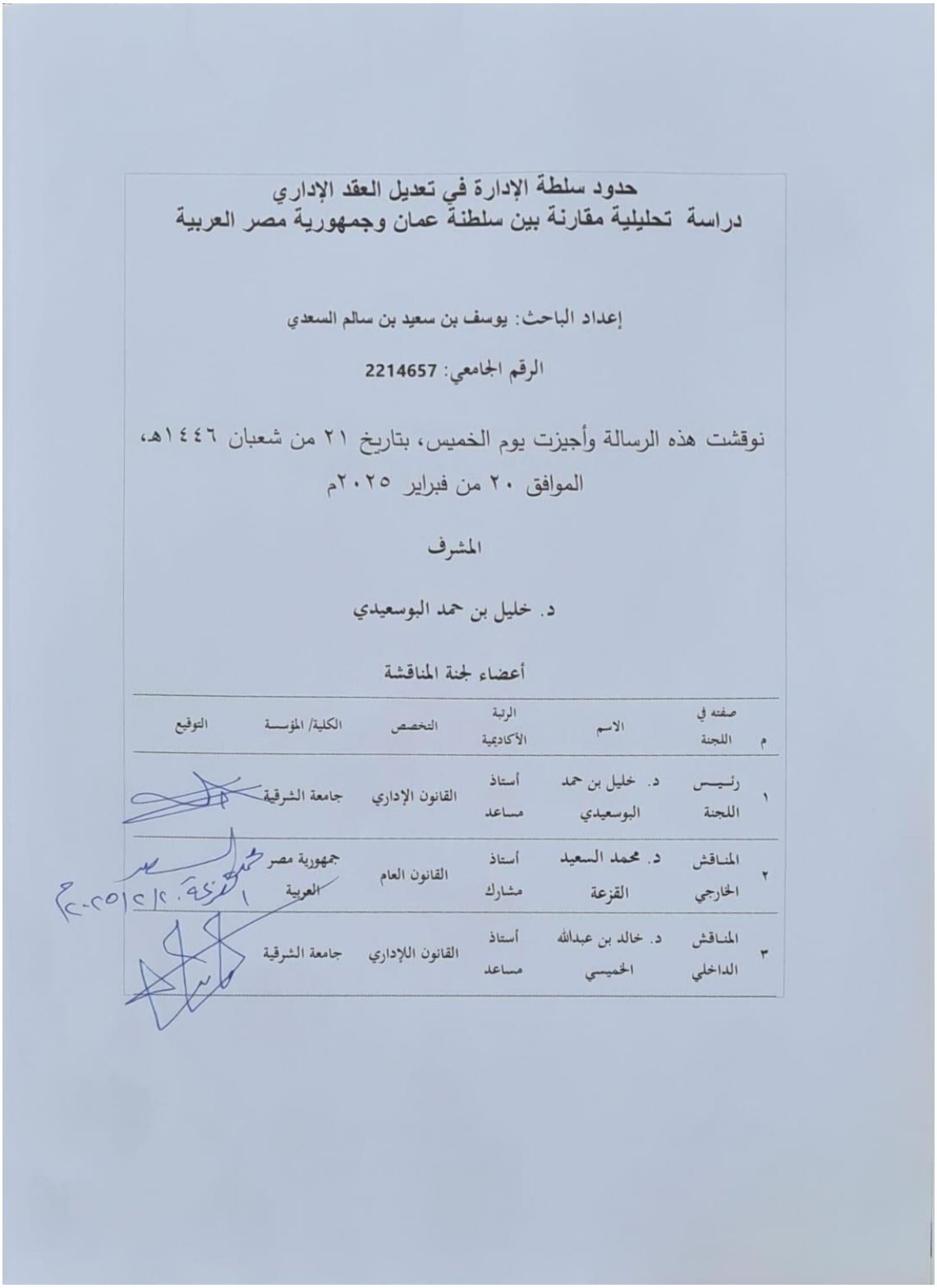
يوسـف بن سعيـد بن سالـم السّعـدي

إشـــــراف

الدّكتور/ خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي

٢٠٢٥م/ ١٤٤٦هـ

قرار لجنة المناقشة



حدود سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري
دراسة تحليلية مقارنة بين سلطنة عمان وجمهورية مصر العربية

إعداد الباحث: يوسف بن سعيد بن سالم السعدي

الرقم الجامعي: 2214657

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت يوم الخميس، بتاريخ ٢١ من شعبان ١٤٤٦هـ، الموافق ٢٠ من فبراير ٢٠٢٥م

المشرف

د. خليل بن حمد البوسعيدي

أعضاء لجنة المناقشة

م	صفته في اللجنة	الاسم	الرتبة الأكاديمية	التخصص	الكلية/ المؤسسة	التوقيع
١	رئيس اللجنة	د. خليل بن حمد البوسعيدي	أستاذ مساعد	القانون الإداري	جامعة الشرقية	
٢	المناقش الخارجي	د. محمد السعيد القزعة	أستاذ مشارك	القانون العام	جمهورية مصر العربية	
٣	المناقش الداخلي	د. خالد بن عبدالله الخميسي	أستاذ مساعد	القانون اللإداري	جامعة الشرقية	

الإقـــــــرار

أقــر بــأنّ المــادّة العلميّــة الــواردة فــي هــذه الرّســالة تــم تحديــد مصــدرها العلمـــي، وأنّ محتـــوى الرّســـالة غيـــر مقـــدّم للحصـــول علـــى أي درجـــة علميّـــة أُخـــرى، وأنّ مضـــمون هـــذه الرّســـالة يعكـــس آراء الباحـــث الخاصّـــة، وهـــي ليســـت بالضّرورة الآراء التي تتبناها الجهة المانحة.

الباحث: يوسف بن سعيد بن سالم السّعدي

التّوقيع: يوسف بن سعيد

قَالَ تَعَالَى:

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۚ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا﴾

سورة النّساء الآية: ٥٨

إهداء

بفيضٍ من المحبة وعميق الامتنان، أهدي هذه الرّسالة:

إلى والديّ الحبيبين، منبع العطاء، وداعمي الأوفياء، الذين كان دُعاؤهما لي زادي في درب الحياة، وحكمتهما منار طريقي...

إلى زوجتي العزيزة، شريكة دربي، وسر نجاحي، التي احتضنت طموحي بصدقها، وساندتني بحبها وإيمانها، فكانت الركن الذي أسند إليه أحلامي، واليد التي أرتكز إليها لتحقيقها...

إلى أبنائي الأحبة، بهجة حياتي، الذين جعلوا لكل نجاح قيمة ومعنى، ويملؤون أيامي بالفرح والأمل...

إلى عائلتي العظيمة، التي كانت لي وطنًا ألوذ به عند المحن، وداعمًا أستمد منه القوّة...

إلى طلبة العلم، الذين يتركون بصمةً في كل خطوة يخطونها نحو المعرفة، ويواصلون السعي نحو التّفوّق والإبداع...

إلى كل من علّمني ووقف بجانبي، وألهمني بأفكاره وكلماته، أهدي هذا الجهد المتواضع اعترافًا بفضلهم ومكانتهم

الباحث

الحمد لله الذي علَّم الإنسان ما لم يعلم، وألهمه سبيل العلم والمعرفة، والصّلاة والسّلام على سيّدنا محمد خير معلم وقائد للبشريّة، وبعد، فأتقدّم بخالص الشّكر والتّقدير إلى أستاذي الفاضل المشرف على رسالتي؛ الذي كان لدعمه وتوجيهاته العلميّة الدّقيقة الأثر الأكبر في إنجاز هذه الرّسالة. إنّ حكمته ونصائحه القيّمة لم تكن مجرد إرشادات، بل كانت منارة أضاءت لي الطّريق، وأسهمت في إخراج هذا العمل بالصّورة التي أطمح إليها.

كما أخصّ بالشّكر أساتذتي الأفاضل، الذين كان لعلمهم ودعمهم الفكري دور راسخ في تعميق رؤيتي العلميّة وتطوير منهجيتي البحثيّة.

وأتوجه بالشّكر الجزيل إلى زملائي الأعزاء، الذين لم يبخلوا عليَّ بتوفير المراجع والمصادر القيّمة؛ ممّا كان له دور جوهري في إثراء محتوى هذه الرّسالة وتعزيز قيمتها العلميّة.

إلى الأساتذة المناقشين الأفاضل، الذين شرفت بإسهاماتهم العلميّة، وحرصهم على تقييم هذه الرّسالة بموضوعيّة واهتمام، خالص التّقدير لجهودهم البناءة التي تضيف قيمةً علميةً لا تُقدَّر بثمن.

وإلى المؤسّسات الأكاديميّة والمكتبات التي أتاحت لي الوصول إلى كنوز المعرفة والمراجع العلميّة التي شكّلت الأساس لهذا العمل، كل الشُّكر والامتنان.

وفي الختام؛ لا يسعني إلّا أنْ أعرب عن امتناني العميق لأفراد أسرتي الكريمة، الذين كانوا لي عونًا ودعمًا معنويًا طوال هذه الرّحلة البحثيّة، ولأصدقائي الذين لم يدخروا جهدًا في تشجيعي ودعمي.

جزى الله الجميع خير الجزاء، وجعل هذا الجهد المتواضع نافعًا ومثمرًا في خدمة العلم والمعرفة.

الباحث

حـدود سلطـة الإدارة في تعديـل العقـد الإداري

(دراسة تحليليّة مقارنة بين جمهوريّة مصر العربيّة وسلطنة عُمان)

إعداد: يوسف بن سعيد بن سالم السّعدي

إشراف الدّكتور: خليل بن حمد بن عبدالله البوسعيدي

المستخلص

تُعـدُّ العقـود الإداريّـة الأداة الأساسـيّة لضـمان تنفيـذ المشـاريع والخـدمات العامّـة التـي تتطلبهـا المصـلحة العامّـة؛ حيـث تتميّـز بخصـائص تتـيح لـلإدارة ممارسـة سـلطات اسـتثنائيّة، مـن بينهـا سـلطة تعـديل العقـد الإداريّ بـالإرادة المنفـردة، ومـع ذلـك؛ فـإنّ هـذه السّـلطة ليسـت مطلقـة، بـل تخضـع لضـوابط وقيـود تهـدف إلـى تحقيـق التّـوازن بـين المصـلحة العامّـة وحقـوق المتعاقـدين، وتتمحـور إشـكاليّة الدّراسـة فـي معرفـة مـدى سـلطة الإدارة فـي سـلطنة عُمـان فـي تعـديل العقـد الإداريّ بـالإرادة المنفـردة دون الرّجـوع إلـى موافقـة المتعاقـد معهـا، ولأجـل ذلـك؛ هـدفت الدّراسـة إلـى بيـان سـلطات الإدارة فـي تعـديل العقـد الإداري، كمـا اعتمـدت الدّراسـة علـى المـنهج التّحليلـي المقـارن بـين سـلطنة عُمـان وجمهوريّـة مصـر العربيّـة، وقـد أظهـرت النّتـائج أنّ الإدارة تتمتّـع بسـلطة تعـديل العقـد الإداري؛ بحيـث يشـمل تعـديل العقـد كمًّـا ونوعًـا، وكـذلك التعـديل فـي البرنـامج الزّمنـي، سـواء بالزّيـادة أو النّقصـان، مـع مراعـاة تحقيـق التّـوازن بـين المصـلحة العامّـة التـي تمثلهـا الإدارة وحقـوق المتعاقـد معهـا، وأوصـت الدّراسـة بمراجعـة وتطـوير التّشـريعات المتعلّقـة بتعـديل العقـود الإداريّـة لتشـمل جميـع أنـواع العقـود الإداريّـة التـي تبرمهـا الدّولـة، مـع تحديـد معـايير دقيقـة وواضـحة لنسـبة التّعـديل وفقًـا لطبيعـة العقـد ونوعـه، كمـا أوصـت الدّراسـة مجلـس عُمـان (مجلسـي الشـورى والدولـة) بضـرورة دراسـة وإصـدار قـانون لتنظـيم التّعاقـدات التـي تبرمهـا الجهـات الحكوميّـة فـي سـلطنة عُمـان؛ بحيـث يتضـمن أحكامًـا صـريحة تحـدد نسـبة التّعـديل المسـموح بهـا فـي العقـود الإداريّـة كافّـة، بمـا يهـدف إلـى تقنـين سـلطة الإدارة فـي تعـديل العقـود، وتحقيـق التّـوازن بـين المصـلحة العامّـة وحمايـة حقـوق المتعاقـدين؛ ممّـا يُعـزز الشّفافيّة والعدالة والاستقرار في العلاقات التّعاقديّة.

الكلمات المفتاحيّة: العقد الإداري، سلطة التّعديل، التّوازن المالي للعقد.

The Limits of Administrative Authority to Amend Administrative Contracts

(A Comparative Analytical Study between the Arab Republic of Egypt and the Sultanate of Oman)

Prepared by: Yousuf bin Said bin Salim Al-Sadi

Supervised by: Dr. Khalil bin Hamad bin Abdullah Al-Busaidi

Abstract

Administrative contracts constitute the primary legal instrument utilized by public authorities to implement projects and provide public services necessitated by the public interest. Such contracts are distinguished by the administrative authority's ability to exercise exceptional prerogatives, including the unilateral power to amend contractual terms. However, this power is not absolute; it is regulated by legal principles and constraints designed to ensure an equitable balance between the public interest and the contractual rights of private parties.

This study addresses the extent to which administrative authorities in the Sultanate of Oman possess the legal capacity to amend administrative contracts unilaterally without the consent of the contracting party. The research employs a comparative legal methodology, analyzing the regulatory frameworks governing such amendments in both the Sultanate of Oman and the Arab Republic of Egypt.

The findings indicate that administrative authorities are vested with the discretionary power to amend administrative contracts concerning their scope, nature, and execution timelines, whether by increasing or decreasing obligations. This discretionary authority is, however, subject to the overarching principle of maintaining equilibrium between the public interest, as represented by the administrative entity, and the vested rights of the contracting party.

The study recommends legislative reforms aimed at enhancing the regulatory framework governing the amendment of administrative contracts in Oman. It calls for the development of precise and transparent criteria to determine permissible amendment thresholds based on the type and nature of the contract, while ensuring the preservation of the financial stability of the contract. Furthermore, the study urges the Council of Oman (state Council and Consultation Council) to enact comprehensive legislation governing administrative contracts. This proposed law should include explicit provisions delineating permissible amendment limits for all categories of administrative contracts, thereby codifying administrative authority and safeguarding the balance between public interest and

contractual rights. Such measures would foster greater transparency, legal certainty, and equity in administrative contractual relationships.

Keywords: Administrative Contract, Amendment Authority, Financial Stability of the contract

قائمة المحتويات

الموضـــــــــــوع	الصّفحّة
قرار لجنة المناقشة	أ
إقرار الباحث	ب
الآية الكريمة	ج
الإهـــــداء	د
الشكر والتّقدير	هـ
ملخص الرّسالة باللغة العربيّة	و
ملخص الرّسالة باللغة الإنجليزيّة	ز–ح
قائمة المحتويات	ط–ي
المقدّمـــــــــة	١–٥
الفصل الأول: الفصل الأوّل: الطبيعة القانونيّة لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ	٦–٤٤
المبحث الأوّل: ماهيّة العقد الإداريّ	٧
المطلب الأوّل: المقصود بالعقد الإداريّ وسلطة التّعديل	٧
الفرع الأوّل: مفهوم العقد الإداري	٨
الفرع الثّاني: مفهوم سلطة تعديل العقد	١٢
الفرع الثّالث: أركان العقد الإداري	١٥
المطلب الثّاني: معايير تمييز العقود الإداريّة	٢٠
الفرع الأوّل: اتصال العقد بالمرفق العام.	٢١
الفرع الثّاني: أن تكون الإدارة طرفًا في العقد.	٢٣
الفرع الثّالث: أن يتضمّن العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص.	٢٦
المبحث الثّاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في التّعديل الانفرادي	٢٩
المطلب الأوّل: التّعديل الانفرادي على أساس فكرة السّلطة العامّة	٢٩
الفرع الأوّل: مبرّرات نظريّة السّلطة العامّة	٣٠
الفرع الثّاني: الانتقادات الموجّهة لنظريّة السّلطة العامّة	٣٥
المطلب الثاني: التّعديل الانفرادي على أساس فكرة المرفق العام	٣٧

الموضـــــــــــوع	الصّفحّة
الفصل الثّاني: الضّوابط العامّة لتعديل العقد الإداريّ	٤٥-٨٥
المبحث الأوّل: ضوابط سلطة الإدارة في التّعديل	٤٦
المطلب الأوّل: نطاق سلطة التّعديل الانفرادي	٤٦
الفرع الأوّل: التّعديل في كميّة الأعمال بالزّيادة أو النّقصان	٤٧
الفرع الثاني: التّعديل النّوعي والبرنامج الزّمني	٥٢
المطلب الثّاني: قيود ممارسة سلطة التّعديل الانفرادي	٥٦
الفرع الأوّل: القيود العامّة لاستعمال سلطة تعديل العقد الإداري	٥٧
الفرع الثّاني: القيود التّشريعيّة لاستعمال سلطة تعديل العقد الإداريّ	٦٢
المبحث الثّاني: حماية المتعاقد مع الإدارة في مواجهة التّعديل الانفرادي	٦٨
المطلب الأوّل: التّوازن المالي لتعديل العقد الإداري	٦٨
الفرع الأول: مفهوم التّوازن المالي	٦٩
الفرع الثّاني: تطبيق نظريّة عمل الأمير حمايةً للمتعاقد في مواجهة التّعديل	٧١
المطلب الثّاني: موقف القضاء من سلطة تعديل العقد	٧٥
الفرع الأول: الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري.	٧٦
الفرع الثاني: الجزاء المترتب على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد.	٨٠
الخاتمـــة	٨٦
النّتائـــج	٨٧-٨٨
التّوصيات	٨٩
قائمة المراجع	٩٠-٩٩

المقدّمة

تُعدُّ العقود الإداريّة ركيزة أساسيّة في تحقيق التنميّة الاقتصاديّة والاجتماعيّة؛ فمن خلال تلك العقود التي تبرمها الإدارة مع الأشخاص الطّبيعيين أو المعنويين، يتم إنشاء المنشآت والبنى التّحتيّة، ممّا يُسهم في تعزيز كفاءة النّظام الإداري وضمان سيره على الوجه الأمثل، لذا؛ تعتمد الإدارة على إبرام العقود الإداريّة لتحقيق أهدافها وإنجاز مشروعاتها، ممّا يفرض عليها التّمييز بين نوعين من العقود: العقود المدنيّة والعقود الإداريّة. أمّا العقود المدنيّة فهي تلك العقود التي تبرمها الإدارة مع الأفراد بصفتها فردًا عاديًّا، دون أنْ تُمارس سلطات استثنائيّة، وبالتّالي تخضع هذه العقود للقانون المدني، تمامًا كالعقود التي يبرمها الأفراد فيما بينهم. أمّا العقود الإداريّة فهي تلك العقود التي تبرمها الإدارة بصفتها صاحبة سيادة وسلطة عامّة، ممّا يمنحها سلطات استثنائيّة غير مألوفة في نطاق علاقات القانون الخاص، فتخضع لأحكام القانون العام، ولا تسري عليها قواعد القانون الخاص.

إضافةً إلى ذلك، فإنّ العقود الإداريّة ليست نتاجًا للتّشريع فقط، وإنّما تعد من صنع القضاء الإداري، مستمدّة من الاجتهادات القضائيّة الفرنسيّة، ونظرًا إلى أنّ الإدارة ملتزمة بتسيير المرفق العام بانتظام واطراد، فإنّ هذه المرافق ليست مخصّصة لفرد معيّن، بل تعود بالنّفع للمجتمع بأسره، ممّا يفرض تغليب المصلحة العامّة على المصلحة الخاصّة للمتعاقد مع الإدارة. وبناءً على ذلك؛ فإنّ جهة الإدارة تتمتّع بسلطات استثنائيّة في العقود الإداريّة، منها سلطة الإدارة في تعديل بنود العقد الإداريّ وشروطه، سواء أكان ذلك بالزيّادة أم النّقصان، وبإرادتها المنفردة دون الرّجوع إلى المتعاقد لتعديل تلك البنود، ودون أخذ موافقته؛ ويُعدّ ذلك استثناءً من المبدأ العام (العقدُ شريعة المتعاقدين)؛ تحقيقًا للمصلحة العامّة.

ورغم أنّ الإدارة تملك سلطة واسعة في تعديل العقود التي تبرمها مع المتعاقدين، إلا أنّ هذه السّلطة ليست مطلقة؛ إذْ تخضع لقيود قانونيّة، أهمها: ضرورة توافق قرار التّعديل مع مبدأ المشروعيّة، واستيفاؤه لجميع أركان القرار الإداري، وأن يكون ذلك التّعديل متوافقًا مع المصلحة العامّة، كما أنّ هذه السّلطة لا تمتد إلى تعديل الشّروط الماليّة للعقد؛ باعتبارها من الحقوق الأصيلة

للمتعاقد، وفي حال إجراء تعديل يُؤثر على التّوازن المالي للعقد، فإنّه يجب تعويض المتعاقد وفق الضّوابط القانونيّة.

مشكلة الدّراسة

تكمن إشكاليّة الدّراسة في معرفة مدى سلطة الإدارة في سلطنة عُمان في تعديل العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة دون الرّجوع إلى موافقة المتعاقد معها، ومقارنة هذه الدّراسة بجمهوريّة مصر العربيّة، وتطرح هذه الإشكاليّة عدة تساؤلات، منها:

١. ما المقصود بالعقد الإداري وسلطة تعديله، وما هي معايير تمييزه عن العقود الأخرى؟
٢. ما الأساس القانوني الذي تستند إليه الإدارة في تعديل العقد الإداري؟
٣. ما نطاق سلطة الإدارة في إجراء التّعديل الانفرادي على العقود الإداريّة؟
٤. ما القيود التي تَرد على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري؟ وكيف يضمن القانون التّوازن المالي للعقد؟
٥. ما موقف القضاء من سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري؟ وما المبادئ التي يستند إليها في تحديد مشروعيّة التّعديل؟

أهميّة الدّراسة

تكمن أهميّة الدّراسة من النّاحية النّظريّة في أنّ سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ وسيلة مهمّة لضمان استمراريّة المرافق العامّة بانتظام واطّراد، أمّا من النّاحية العمليّة فهي طريقة مهمّة لمعالجة المشكلات التي تنشأ بعد إبرام العقد؛ إذْ تتيح سد النّقص الذي قد يظهر في بنود العقد بين الإدارة والمتعاقد معها، ومن جهةٍ أُخرى، قد تكون هذه السّلطة أداة بيد الإدارة، قد يُساء استخدامها ضد المتعاقد معها، ممّا يستوجب وضع ضوابط قانونيّة تحد من أي تعسّف في ممارستها. ومن هنا تبرز أهمّية الدّراسة في معرفة حدود سلطة الإدارة في استعمال هذه السّلطة عند تعديل بنود العقد وشروطه، لضمان تحقيق المصلحة العامّة دون الإضرار بالمراكز القانونيّة للمتعاقدين.

أهداف الدّراسة

تهدف الدّراسة إلى تحليل سلطات الإدارة في تعديل العقد الإداري، وذلك من خلال دراسة مقارنة بين سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر العربيّة؛ لاستخلاص الأحكام التّشريعيّة التي تنظم هذا الموضوع، كما تسعى إلى دعم المشرّع في وضع تنظيم قانوني دقيق، ومساندة القضاء والإدارة في إيجاد حلول قانونيّة للتّحديّات التي تواجه سلطة التّعديل عند تنفيذ العقود الإداريّة.

وتتمحور أهداف الدّراسة في التّركيز على موضوع حدود سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ في الآتي:

١. توضيح مفهوم العقد الإداريّ وسلطة الإدارة في تعديله، وبيان معايير تمييز العقد الإداري.
٢. معرفة وتحليل الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري.
٣. توضيح النّطاق لتعديل العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة.
٤. بيان القيود التي ترد على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري.
٥. مناقشة التّوازن المالي وحق المتعاقد في التّعويض عند تعديل العقد الإداري واستعراض موقف القضاء من ذلك.

منهجيّة الدّراسة

لابد للباحث، أثناء خوضه غمار هذه الدذراسة، من اتباع منهج بحثي دقيق يضمن تحقيق الأهداف المرجوة. لذا، سيقوم الباحث باتباع المنهج التّحليلي والمقارن بين سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر العربيّة؛ نظرًا إلى أنّ مصر تُعدّ هي مهد القانون الإداري العربي، ولها دور بارز في إرساء المبادئ القانونيّة المتعلقة بسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة بإرادتها المنفردة؛ وذلك من خلال تحليل النّصوص القانونيّة والاجتهادات الفقهيّة، والأحكام القضائيّة، والفتاوى القانونيّة ذات الصّلة، التي تنظّم سلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة، ومقارنة ذلك بالتّشريعات والأحكام القضائيّة المطبقة في جمهورية مصر العربيّة.

الدّراسات السّابقة

١. رسالة لنيل درجة الماجستير بعنوان: **الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، للباحث: ظافر محمد عبد المحسن، جامعة عمّان العربيّة، الأردن، ٢٠١٤م.**

ناقش الباحث في هذه الدراسة رقابة القضاء الإداريّ على تعديل العقد الإداريّ من قبل جهة الإدارة في التّشريع الكويتي والأردني، وتأتي هذه الرّقابة عندما تتعمد جهة الإدارة في استعمال سلطتها بتعديل العقد الإداريّ بشكل تعسّفي، وخلصت الدّراسة إلى جملة من النّتائج أهمّها: يشترط لممارسة جهة الإدارة حق التّعديل في العقد الإداريّ أن يقتصر قرار التّعديل على شروط العقد المتّصلة بالمرفق العام، وأنْ لا تطبق سلطة التّعديل بقدر واحد في جميع العقود، وأنْ يقتصر التّعديل في موضوع العقد.

وأضافت الدّراسة عدة توصيات أهمّها: على الإدارة احترام القواعد العامّة للمشروعيّة، بينما موضوع هذه الدّراسة يُناقش حدود سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ في سلطنة عُمان دراسة تحليليّة مقارنة مع جمهوريّة مصر العربيّة، وسيناقش الباحث في هذه الدّراسة الرّقابة القضائيّة على التّعديل وفق القضاء الإداريّ العماني وجمهوريّة مصر العربيّة.

٢. بحث بعنوان: **سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد، للباحثين: عبد الرحمن أحمد محمد دياب ومحمد علي سليمان، مجلّة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانيّة، المجلد الخامس، العدد (٢)، اليمن، ٢٠٢٣م.**

ناقش الباحثان في هذا البحث العلمي سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري، وهو استثناء من قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وأن الإدارة تقوم بتعديل بنود العقد للمصلحة العامّة، وقد تناول الباحثان هذا الموضوع بناء على المشرّع اليمني والمقارن بالفرنسي والمصري، وتوصّل الباحثان في نهاية البحث إلى جملة من النتائج أهمّها: للإدارة سلطة تعديل بنود العقد بشرط الالتزام بالنّسبة المحددة في القانون، كما خلصت الدّراسة إلى جملة من التّوصيات منها: ضرورة وضع قواعد قانونيّة خاصّة بتعديل شروط العقد؛ لضمان استقرار العلاقات العقديّة بين الإدارة والمتعاقد معها.

بينما سيضيف هذا البحث مواضيع كثيرة لم يتطرق لها الباحثان في البحث المذكور، منها: التّعديل الكمي والنّوعي والزّماني للعقد الإداري، كما أن موضوع هذه الدّراسة يناقش ذلك في سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر بدراسة تحليليّة مقارنة.

خطّة البحث

ستتناول خطّة الدّراسة جملة من الموضوعات المهمّة، والتي تحتاج إلى دراسة وتمحيص؛ لأجل التّوصّل إلى حدود سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، وتتدرج الموضوعات ابتداءً من ماهية العقد الإداري، والأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، ونطاقها، والقيود التي ترد عليها، وإعادة التّوازن المالي للمتعاقد عند إجراء التّعديل، وأخيرًا رقابة القضاء الإداريّ على تعسّف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد الإداري، وسيكون تقسيم الدّراسة على النّحو الآتي:

الفصل الأوّل: الطّبيعة القانونيّة لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ

المبحث الأول: ماهية العقد الإداريّ

المطلب الأول: المقصود بالعقد الإداريّ وسلطة التّعديل

المطلب الثاني: معايير تمييز العقود الإداريّة

المبحث الثّاني: الأساس القانوني لحق الإدارة في التّعديل الانفرادي

المطلب الأول: التّعديل الانفرادي على أساس فكرة السّلطة العامّة

المطلب الثاني: التّعديل الانفرادي على أساس فكرة المرفق العام

الفصل الثّاني: الضّوابط العامّة لتعديل العقد الإداريّ

المبحث الأوّل: ضوابط سلطة الإدارة في التّعديل

المطلب الأوّل: نطاق سلطة التّعديل الانفرادي

المطلب الثّاني: قيود ممارسة سلطة التّعديل الانفرادي

المبحث الثّاني: حماية المتعاقد مع الإدارة في مواجهة التّعديل الانفرادي

المطلب الأوّل: التّوازن المالي لتعديل العقد الإداريّ

المطلب الثّاني: موقف القضاء من سلطة تعديل العقد

الفصل الأوّل

الطّبيعة القانونيّة لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

يتناول الفصل الأوّل الطّبيعة القانونيّة لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري؛ من خلال بيان مفهوم العقد الإداريّ، ومفهوم سلطة تعديله في سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر العربيّة، مدعمًا ذلك بآراء الفقهاء.

إنّ سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ تعتمد على قواعد القانون الإداري، التي تهدف إلى تحقيق التّوازن بين مصلحة الإدارة والمصلحة الخاصّة للمتعاقد؛ بما يضمن استمرار المرفق العام، وتستند سلطة تعديل العقد إلى نظريّتي السّلطة العامّة والمرفق العام؛ حيث تُمكّن الإدارة من إجراء التّعديلات الضرورية لضمان كفاءة الخدمات العامّة واستمراريّتها.

قُسّم هذا الفصل إلى مبحثين: حيث سيتناول الباحث في المبحث الأوّل ماهية العقد الإداري؛ مناقشًا مفهوم العقد الإداري، وسلطة تعديل العقد، ومعايير تمييز العقد الإداري، بينما يخصص المبحث الثّاني للأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري.

المبحث الأوّل

ماهية العقد الإداري

العقد الإداريّ هو اتفاق يُبرم بين جهة الإدارة وطرف آخر؛ وذلك بهدف تحقيق مصلحة عامّة، ويتميز بخضوعه لقواعد القانون الإداري، واحتوائه على شروط استثنائيّة تعكس امتيازات السّلطة العامّة، وعند إبرام العقد الإداريّ يجب أن تتوافر فيه جميع الأركان؛ حتى يكون سليمًا، وخاليًا من العيوب الذي قد تؤدي إلى بطلانه.

أمّا سلطة تعديل العقد الإداريّ فهي الصّلاحيّة الممنوحة للإدارة لإجراء تغييرات على شروط العقد؛ بما يضمن استمراريّة المرفق العام، ويحقق المصلحة العامّة.

ما يميّز العقد الإداريّ عن غيره من العقود ارتباطه بالمرفق العام، واحتواؤه على شروط استثنائيّة تتفق مع الطّبيعة الخاصّة للإدارة، وأن تكون الإدارة طرفًا فيه.

في هذا المبحث سيناقش الباحث تعريف العقد الإداري، وسلطة تعديل العقد؛ بناءً على ما استقر عليه الفقهاء، وما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي والقضاء في سلطنة عمان وجمهوريّة مصر، بالإضافة إلى أركان صحّة العقد الإداري، كما سيتطرق الباحث إلى معايير تمييز العقد الإداريّ عن غيره من العقود الأخرى المدنيّة؛ بناءً على ثلاثة معايير، وهي: اتصال العقد الإداريّ بالمرفق العام، وأن يكون أحد أطراف العقد شخصًا من أشخاص القانون العام، وأنْ تلجأ الإدارة إلى أسلوب القانون العام؛ وذلك بتضمين العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في مجال القانون الخاص.

المطلب الأوّل

المقصود بالعقد الإداريّ وسلطة التّعديل

تتمتّع العقود الإداريّة بطبيعة قانونيّة خاصّة تُميزها عن العقود المدنيّة؛ إذْ أنّ العقود الإداريّة ترتبط بالمرفق العام وتسييره ودوام استمراره، فتمنح الإدارة العامّة من خلالها امتيازات وسلطات استثنائيّة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة، وحماية النّظام العام، وتُعد العقود الإداريّة إحدى أدوات الإدارة في تنفيذ

سياساتها العامّة وتحقيق أهدافها، كالتّنمية الاقتصاديّة، وتقديم الخدمات العامّة، كما أنّ الإدارة تمتلك امتيازات استثنائيّة تُعزز من موقعها التّعاقدي، كسلطة تعديل العقد، وحق إنهائه قبل الأجل في حالات خاصّة؛ وذلك بما يتلاءم مع متطلبات المصلحة العامّة، وفي هذا المطلب سيُناقش الباحث مفهوم العقد الإداريّ ومفهوم سلطة تعديل العقد، والأركان العامّة لصحة العقد الإداري.

الفرع الأوّل

مفهوم العقد الإداري

العقد لغةً: الربط بين أطراف الشيء، سواء أكان ذلك الربط ربطًا حسيًّا أم معنويًّا، وهو – أي العقد –: الرّبط والشّدة والعهد والضّمان، قال الفيروز آبادي: عقد الحبل والبيع والعهد[١]، ويقال: "تعاقد القومُ أي: تعاهدوا، والعَقْدُ ما عُقِدَ من البناء والعهد هو اتفاق بين طرفين يلتزم بمقتضاه كل منهما تنفيذ ما اتفقا عليه"[٢].

أما العقد اصطلاحًا فقد عرّفه الجرجاني بأنّه "ربط أجزاء التّصرّف بالإيجاب والقبول"[٣].

وقد عرّفه قانون المعاملات المدنيّة والتّجاريّة العماني في المادة (٦٦) بأنّه "ارتباط الإيجاب بالقبول وتوافقها على وجه يثبت أثره في المعقود عليه"[٤].

ويُلاحظ أن هذا التّعريف يتّسم بالدّقة في تحديد الأركان الأساسيّة للعقد؛ حيث يُبرز عنصري الإيجاب والقبول باعتبارهما جوهر العقد، ويؤكد على ضرورة اقتران الإيجاب بالقبول بطريقة تُنتج أثرًا قانونيًّا على المعقود عليه، وهو ما يُكرّس مبدأ التراضي أساسًا في تكوين العقد.

ومن منظور الباحث فإنّ الإيجاب والقبول يظلّان ركنين أساسيّين في العقود الإداريّة، ولكن يُضاف إلى ذلك عناصر تُميّزها عن العقود المدنيّة،

---

[١] محمد بن يعقوب فيروز أبادي، **ترتيب القاموس المحيط**، الجزء الثالث، المطبعة اليمنية، القاهرة، ١٩٥٩، ص ٢٧٠.

[٢] إبراهيم أنيس وآخرون، **المعجم الوسيط**، الطبعة الثانية، دار المعارف، ١٩٧٢، ص٦٤٤.

[٣] علي بن محمد بن علي الجرجاني، كتاب التعريفات، دار الريان للتراث، القاهرة، دون سنة نشر، ص ١٩٦.

[٤] المادة (٦٦) من قانون المعاملات المدنيّة والتّجارية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠١٣/٢٩.

مثل: الطّابع التّنظيمي للعقد، وارتباطه بمصلحة عامّة، فضلًا عن تمتع الإدارة بسلطات استثنائيّة، كسلطة تعديل شروط العقد أو إنهائه، بما يخدم الصّالح العام؛ وعلى هذا يُعدّ التّعريف أساسًا عامًا يُطبّق على العقود الإداريّة، مع مراعاة السّمات التي تتّسم بها تلك العقود، والغرض الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة.

تباينت آراء الفقه والقضاء في تحديد مفهوم العقد الإداري؛ حيث يرى بعض الفقهاء على أنّ العقد الإداريّ هو "اتفاق معقود بين جهة الإدارة بصفتها سلطة عامّة، وبين فرد أو شركة خاصّة بقصد إنجاز عمل محدد يحقق المنفعة العامّة، مع تضمين الاتفاق شروطًا غير مألوفة في مجال التّعاقدات الخاصّة أو السّماح للمتعاقد معها بالاشتراك مباشرة في تسيير مرفق عام"[١].

يعتبر العقد الإداريّ اتفاقيّة مُبرمة بين طرفين، أحدهما شخصيّة عامّة؛ وذلك لإدارة مرفق عام وتسييره وفقًا للقانون العام، وتدخل في هذه الاتفاقيّة شروط استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص ضمن التّعاملات الفرديّة.

إذْ لابد من الإشارة على أن ليس كل عقد أو اتفاق تبرمهُ الإدارة يعتبر عقدًا إداريًّا خاضعًا لأحكام القانون العام، وإنّما العقد الإداريّ لابد أن يكون الغرض منه إدارة مرفق عام والسّيطرة والإشراف عليه تحت بنود القانون العام، وعلى أن يتضمّن شروط استثنائيّة[٢].

كما عرّف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي[٣] العقد الإداريّ بأنّه "ذلك الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه

---

[١] محمد الشافعي أبو راس، **الوسيط في القانون الإداري**، الجزء الثاني، النّظرية العامّة في النشاط الإداري، الكتاب الجامعي، جامعة بنها، ص ١٦٩

[٢] أمير فرج يوسف، **الشرح والتعليق على العقد الإداريّ العماني والتحكيم الإداري**، الجزء الأوّل، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٣٧

[٣] سليمان محمد سليمان الطماوي هو من فقهاء القانون بجمهوريّة مصر العربيّة، يعتبر من أبرز أعلام القانون الإداريّ والقانون العام، وفقيه دستوري، وهو من مواليد مركز طما بسوهاج عام ١٩٢١م، عمل مدرّسًا بجامعة الإسكندرية عام ١٩٤٩م، ثمّ أستاذًا للقانون بكليّة الحقوق بجامعة عين شمس عام ١٩٥٣، وفي الفترة من ١٩٧٣ حتى ١٩٨١ تولى منصب عمادة كليّة الحقوق بجامعة عين شمس، وعيّن عضوًا لمجلس الشّورى ثم عضوًا للمجالس القوميّة المتخصصة، ومن أبرز مؤلفاته: كتاب السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي

نيّة الإدارة بالأخذ بأحكام القانون العام، وآية ذلك أن يتضمّن العقد شروطًا استثنائيّة وغير مألوفة في القانون الخاص، أو أن يُخوّل المتعاقد مع الإدارة الاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام"[١].

كما أستقر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في تعريف العقد الإداريّ على أنّه "العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نيّة الإدارة بالأخذ بأحكام القانون العام؛ وذلك بتضمين العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص"[٢].

هذا؛ وإنّ من المبادئ التي استقرت في القضاء الإداريّ العماني أنّ العقد الإداريّ "هو العقد الذي يبرمه شخص من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام أو بمناسبة تسييره، وتظهر من خلاله النيّة في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرطًا أو أكثر من الشّروط غير المألوفة في مجال عقود القانون الخاص"[٣].

كما أكدّت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في أحكامها "أنّ العقود التي يبرمها أشخاص القانون العام مع الأفراد بمناسبة ممارستها لنشاطها في إدارة المرافق العامّة وتسييرها ليست سواء، فمنها ما تُعدّ بطبيعتها عقودًا إداريّة تأخذ فيها الإدارة المرافق العامّة بوسائل القانون العام بوصفها سلطة عامّة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتّع بمثلها المتعاقد معها، وقد تنزل منزلة الأفراد في تعاقدهم؛ فتبرم عقودًا مدنيّة تستعين فيها بوسائل القانون الخاص"[٤].

الإسلامي، وكتاب الأسس العامة للعقود الإدارية، وكتاب نظرية الظروف الطّارئة، وموسوعة القضاء الإداري.(الفقيه الدستوري الدكتور سليمان الطماوي يدلي بشهادته على العصر، أنظر الموقع الالكتروني www.hewarat.org، تاريخ الاطلاع ١٢/١، ٢٠٢٤م).

[١] سليمان محمد الطماوي، **الأسس العامة للعقود الإدارية – دراسة مقارنة**، الطّبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٥٠.

[٢] نقلًا عن محمد هلال الرواحي، **إنهاء العقد الإداري**، رسالة ماجستير، ٢٠١٦، جامعة جرش، الأردن، ص٩.

[٣] الاستئناف رقم (٧٧٣)، جلسة ٢٠١١/١١/١٠م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الرابع عشر، المكتب الفني، ٢٠١٤، ص٢٧٩.

[٤] حكم المحكمة الإداريّة العليا في الطعنان رقما (٣٠٨٨٨ و ٣٤١٤٥) لسنة ٥٤ ق، الصادر بجلسة ٢٠١٦/٠٨/٢٤٠٢م، ص ١٤٨٢

وبناءً على ما تقدّم؛ يتّضح أنّ القضاء في سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر اتفقا على أنّ العقد الإداريّ يجب أنْ يكون أحد أطرافه على الأقل شخصًا معنويًا عامًا، يتمتّع بسمات ومميّزات السّلطة العامّة، إذْ يجب أن يكون كذلك عند انعقاد العقد وسريانه وإلى إتمام تنفيذه، وإلا أصبح العقد من عقود القانون الخاص، ومن ثمّ ينعقد الاختصاص للقضاء العادي عند النّزاع؛ فيخضع لولاية القانون الخاص.

وتأكيدًا على ذلك؛ فإنّ المحكمة الإداريّة العليا المصريّة حكمت في إحدى أحكامها عندما تعاقدت وزارة الأوقاف مع مقاول مبانٍ ليس بوصفها سلطة عامّة، وإنّما باعتبارها ناظرة على وقف أي شخص اعتباري من أشخاص القانون الخاص؛ فإن العقد المبرم بينهما لا يُعدّ عقدًا إداريًّا؛ حيث تخلّف شرط أن يكون أحد أطرافه شخص من أشخاص القانون العام[1].

ومن المُلاحظ أنّ هذا الحكم أشار إلى وجود الإدارة مع المتعاقد في العقد المبرم بوصفها فردًا عاديًّا، وليس لكونها سلطة عامّة، حيث إنّ وزارة الأوقاف تعاقدت مع المُقاول دون اعتمادات ماليّة من الدّولة، وإنّما اعتمدت لتكملة المبنى بناءً على التّبرعات الوقفيّة من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي؛ وبذلك يخرج هذا العقد عن القانون العام، ويكون هنا العقد مدنيًّا وليس إداريًّا، ويحكم هذا العقد القانون الخاص.

كما يرى الباحث أنّ هذا الحكم متوافق وصحيح القانون؛ حيث إنّ العقد يكون إداريًّا عندما يكون أحد أطرافه شخصًا معنويًّا عامًا، وليس ذلك فحسب، بل يجب أنْ تتعامل الإدارة مع الأفراد بوصفها سلطة عليا، وليس بوصفها فردًا عاديًّا، بالإضافة إلى الشروط الأخرى مجتمعة كتوافر شروط استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص، وأنْ يتصل العقد بالمرفق العام.

وتجدر الإشارة إلى أنّ القضاء في سلطنة عُمان وجمهورية مصر العربيّة يتفق على أنّ العقد الإداريّ حتى يكون عقدًا إداريًّا يجب أن تتوافر فيه عدة عناصر وهي:

١. شروط استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

---

[1] حكم المحكمة الإداريّة العليا الصادر في ١٩٨٧/١٢/٢١، مجموعة المكتب الفني، ص ٨٥٢، مشار إليه بمرجع زكريا حسن الزنادي، **العقود الإداريّة**، المرجع السابق، ص٢٠.

٢. اتصال العقد بالمرفق العام.

٣. يكون أحد أطرافه شخصًا معنويًّا عامًّا.

وهذا ما سيقوم الباحث بدراسته بشكلٍ تفصيليٍ في المطلب الثّاني.

الفرع الثاني

مفهوم سلطة تعديل العقد

السّلطة لغة: اسم السّلطان والوالي، وجمعه: سلاطين، ونقول: السّلطان أي: صاحب الحجّة والشدّة والسّطوة والحدّة، أو صاحب القدرة، والسّلطان من السّليط؛ والسّليط: ما يضاء به (١)، والسُّلطة أي:" التّسلط والسّيطرة والتّحكم"(٢).

قال الله تعالى في كتابه العزيز: (وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَىٰ رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَٰكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رُسُلَهُ عَلَىٰ مَن يَشَاءُ ۚ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ)(٣)، وقال تعالى (إِنَّ الَّذِينَ يُجَادِلُونَ فِي آيَاتِ اللَّهِ بِغَيْرِ سُلْطَانٍ...)(٤).

وفي تقديري أنّ كلمة سُلطان تعني القوّة والشدّة، سواء سلطة ولي أمر أو غيره وقد سبق أنْ تطرّقنا إلى أنّ كلمة سلطة مشتقّة من السُّلطان.

أمّا السّلطة اصطلاحًا: يقصد بها "غالبيّة حالات القيادة وتطبق السّلطة استنادًا إلى قوة اجتماعيّة معينة"(٥).

أمّا السّلطة الإداريّة يُقصد بها السّلطة التي يتمتّع بها الموظفون الذين يعملون باسم الدّولة، أو باسم الأشخاص العامّة الأخرى، ويستخدمون السّلطات والامتيازات الممنوحة للإدارة من أجل تسيير ذلك المرفق الذي ينتمون إليه، كما

---

(١) جمال الدين بن منظور، **لسان العرب**، الطّبعة الثّالثة، دار إحياء التّراث العربي، بيروت،١٩٩٩، ص٣٢٦.

(٢) إبراهيم أنيس وآخرون، **المعجم الوسيط**، مرجع سابق، ص٤٦٨.

(٣) الآية ٦: سورة الحشر.

(٤) الآية ٥٥: سورة غافر.

(٥) مفهوم السلطة في فلسفة فوكو، انظر الموقع الالكتروني
https://sjam.journals.ekb.eg/article_167103.htm، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٤/١٠/٢٧م.

أنّ الإدارة تُفهم بمعنى الأعضاء أو النّشاط الذي يقوم به الموظفون في الهيئات والوزارات والأجهزة، أو النّشاط الذي يقوم به أولئك الموظّفون في الإدارة، إلّا أنّ هنالك جدلًا قانونيًّا لتحديد مفهوم السّلطة الإداريّة؛ وذلك بسبب اختلاف المعايير التي تمّ استخدامها من قبل رجال القانون ومن هذه المعايير: المعيار الشكلي أو العضوي والمعيار الوظيفي أو الموضوعي؛ فيُقصد بالسّلطة الإداريّة – وفق المعيار الشّكلي –: "مجموعة من الهيئات أو الأجهزة التي تتولى داخل الدّولة مباشرة الوظيفة الإداريّة؛ وذلك بتنفيذ القوانين، وحماية النّظام العام، وإشباع الحاجات لأفراد المجتمع"[١].

وبالنّظر إلى التّعريف السّابق؛ يظهر للباحث أنّ المفهوم العضوي أو الشّكلي يتحدّد بالنّظر إلى الصفة أو الشّكل الذي اتخذ الإجراء أو مارس النّشاط، فإذا كان الإجراء أو النّشاط صادرًا عن شخص يتخذ الشكل الإداريّ كان ذلك النشاط إداريًّا، وبذلك يتضح لنا أنّ الأجهزة والهيئات كافّة تتولى مباشرة الوظيفة الإداريّة، ولمّا كان ذلك؛ فإنّ مدلول السّلطة الإداريّة ينصرف إلى أجهزة الإدارة العامّة في الدّولة دون الإدارة الخاصّة التي يقوم بها الأفراد لإدارة مشاريعهم الخاصّة.

أما السّلطة الإداريّة بناءً على المعيار الوظيفي أو المعيار الموضوعي هو " ذلك النّشاط الذي تباشره السّلطات الإداريّة بهدف إشباع الحاجات العامّة وتحقيق النّفع العام"[٢].

وبناءً على ما سبق بيانه في المعيار الموضوعي؛ يتّضح لنا أنّ النّشاط يتصل بالوظيفة الإداريّة المخولة لتلك السّلطة داخل التّنظيم الإداري.

وقد استقر الفقه المصري في تعريف سلطة التّعديل على أنّها "المكنة التي تسمح للإدارة بتعديل العقد بإرادتها المنفردة أثناء التّنفيذ بصورة لم تكن معروفة وقت إبرام العقد"[٣].

---

[١] بة يمان جلال حسن، **سلطة الإدارة في تعديل العقد**، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص٢٠.

[٢] نقلًا عن مصطفى أبو زيد فهمي، **القانون الإداري**، الدار الجامعيّة، الإسكندريّة، ١٩٨٨، ص ٧.

[٣] محمد ماهر أبو العينين، **العقود الإداريّة وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدّولة حتى عام ٢٠٠٤**، دار الكتب المصريّة، ٢٠٠٣، ص ١٠٣.

ولا يفوتنا أنْ ننبّه على أنّ القاعدة العامّة المستقر عليها في عقود القانون الخاص بأنّ العقد شريعة المتعاقدين، وإيضاحًا لذلك؛ لا يجوز لأحد الأطراف نقض العقد أو تعديله إلا بناءً على اتفاق الطرفين، وبالأسباب التي يحددها القانون، إلا أنّ قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" لا تسري على إطلاقها في مجال العقود الإداريّة؛ حيث إن الإدارة تتعامل مع الأفراد بوصفها ذات سيادة وسلطة هدفها المصلحة العامّة[1]، إذْ لا مناص من القول أنّ الإدارة لها سلطة تعديل بنود العقد بالإرادة المنفردة، ولكن هذه السّلطة ليست على إطلاقها كما سنُبينها في الفصل الثّاني تفصيلًا، وهذا ما يُميّز العقد الإداريّ عن غيره من العقود، إذْ هو من قبيل الشُّروط الاستثنائيّة غير المألوفة، والتي يتّسم بها العقد الإداري.

وقد ترى الإدارة في أحيانٍ أخرى أن الالتزام بنصوص العقد المحرّرة لا يتفق مع المصلحة العامّة؛ بسبب تغير ظروف العقد المُبرم بين الأطراف، ولما كان ذلك، وكانت الإدارة لها سلطة تعديل العقد من أجل الصّالح العام؛ فحتمًا سيكون من واجبها أنْ تتدخل لتعديل نصوص العقد، حتى تواكب تلك التّغيّرات التي طرأت؛ بما يضمن حسن سير المرفق العام واستمراره بانتظام واطراد[2].

ولما كان ذلك، وكانت للإدارة سلطة في تعديل العقد الإداريّ بإرادتها المنفردة؛ فإنّها تُمارس تلك السّلطة دون الحاجة إلى موافقة المتعاقد معها، لاسيما في مجال الأداءات المطلوبة، سواء بالزّيادة أو النّقصان وفي حدود معيّنة، علمًا بأنّ هذا الحقّ مقرّر للإدارة دون أنْ يتمْ النّص عليه صراحةً في العقد المبرم بين الإدارة والمتعاقد، وعليه؛ فإنّه لا يجوز للإدارة أنْ تتنازل عن هذا الحقّ، وهذا هو الرأي الراجح لدى الفقه بأنّ التّعديل هو حق للإدارة في تعديل عقودها الإداريّة، وهو حق مقرر للإدارة كمبدأ عام بالنّسبة للعقود الإداريّة، مع التّأكيد على أنّ هذا الحق المخوّل للإدارة لا يعني بأنّ الإدارة ليست ملزمة باحترام العقود التي يتم إبرامها من قبل الأطّراف معها، وإنّما هي لغرض سير المرفق العام لخدمة المجتمع دون توقّف، على عكس عقود القانون

---

[1] محمد عباس فاضل العامري، **المسؤوليّة القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكوميّة**، الطّبعة الأولى، المركز الأكاديمي للنّشر، الإسكندريّة، ٢٠٢٢، ص ١٥٤.

[2] نقلًا عن هيثم حليم غازي، **سلطات الإدارة في العقود الإداريّة**، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي،٢٠١٤، ص ٢٠.

الخاص التي لا يمكن تعديل العقود بها إلا بناءً على رضى الأطّراف، وهو مبدأ غير واجب بشكل مطلق في العقود الإداريّة؛ كون أنّ العقود الإداريّة هدفها تسيير المرفق العام واستمراره بانتظام واطّراد، وأنّ مناط سلطة التّعديل في العقود الإداريّة أساسها فكرة السّلطة العامّة، التي تتمتع بها الإدارة وتميزها عن المتعاقد الآخر، على النّقيض في العقود المدنيّة؛ حيث إنّ جميع الأطراف المتعاقدين سواسية، والأساس الآخر هو فكرة المرفق العام والمسلّم بها في القانون الإداريّ وبضوابط معيّنة، على أنْ لا يصل ذلك إلى تعديل الشّروط المتعلّقة بالجانب المالي للمتعاقد[1].

الفرع الثّالث

أركان العقد الإداري

يستلزم لإبرام العقد الإداريّ توافر أركانه حتى يكون العقد سليمًا؛ إذْ يجب أنْ يكون بتوافق إرادتين لهما دوافعهما وأسبابهما، حيث لابد أن تتجه إرادتهما لإبرام العقد، نحو إنشاء حقوق والتزامات تقع على عاتقهما بموجب هذا العقد، وهذا ما سيوضحه الباحث تفصيلًا في الآتي:

أولًا: الرّضا: يُعدُّ الرّضا في العقد الإداريّ ركنًا مهمًا؛ إذْ لا بد من توافره حتى يصبح العقد سليمًا وخاليًا من عيوب الإرادة، وركن الرّضا في العقد الإداريّ شأنه شأن العقود الأخرى يستوجب توافق إرادتين على تنفيذ بنود العقد، فلا بد أن يصدر الإيجاب من الإدارة والقبول من الطّرف المتعاقد معها، مع الأخذ في الحسبان أنْ يتم مراعاة ما ينص عليه القانون من الإجراءات الواجبة الاتباع[2]، ويكون رضا الإدارة بشأن التّعاقد متوافقًا مع القواعد القانونيّة المتعلّقة بالشّكل والاختصاص؛ بحيث يصدر عن الجهة الإداريّة أو الأشخاص المخوّلين والمفوّضين قانونًا بإبرام العقد[3]، وعليه؛ فإنّ الرضا يعتبر أحد الأركان الأساسيّة في العقود الإدارية؛ حيث يكون كذلك بتوافق إرادتين: الإدارة

---

[1] محمد عباس فاضل العامري، **المسؤوليّة القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكومية**، مرجع سابق، ص ١٥٥.

[2] سعيد بن حمد بن ناصر، **حريّة الإدارة في التّعاقد في التّشريع العُماني**، رسالة ماجستير، جامعة السلطان قابوس، ٢٠٢٠، ص ٤٣.

[3] عزيزة الشّريف، **دراسات في نظريّة العقد، دار النهضة العربيّة**، القاهرة، دون سنة نشر، ص ١٥.

– بوصفها سلطة عليا–، والمتعاقد؛ وذلك لإحداث أثر قانوني يتعلق بتسيير أو مرفق عام أو تنظيمه.

يتحقق الرّضا في العقد الإداريّ عند توافق الإيجاب والقبول بين الأطراف المخوّلين قانونًا بإبرام العقد، ويعتبر الرّضا متحقّقًا كذلك عند البدء في تنفيذ العقد، ويشترط لصحّة الإرادة أن تكون خالية من العيوب المؤثّرة في العقد، والتي تجعله محلًّا للبطلان، كالغلط، والتّدليس، والغبن، والإكراه، التي تُعدّ من عيوب الإرادة المقررة قانونًا، وتسري على العقود الإداريّة في هذا الشّأن ذات الأحكام العامّة المطبّقة على العقود المدنيّة، لا سيما فيما يتعلق بطرق التّعبير عن الإرادة وتوقيت نفاذها، والشّروط التي يجب توافرها، وفقًا للقواعد العامّة في القانون المدني[1].

وفي هذا الشأن؛ فقد قضت المحكمة الإداريّة العليا في أحد أحكامها "الإعلان عن إجراء منافسة أو مزايدة أو ممارسة لتوريد بعض الأصناف عن طريق التّقدم بعطاء ليس إلا دعوة للتّعاقد، وإنّ التّقدم بالعطاء وفقًا للمواصفات والاشتراطات المعلن عنها هو الإيجاب الذي ينبغي أن يلتقي عند قبول الإدارة لينعقد العقد، وهذا القبول لا يتحقق وجوده القانوني إلا إذا اتصل بعلم من وجّه إليه"[2].

ثانيًا: المحل: يقصد بالمحل الموضوع الذي يلتزم به الأطراف في العقد الإداري، أو هو العمليّة القانونيّة التي يسعى الأطراف المتعاقدة إلى تحقيقها من خلال إبرام العقد، أو الأثر القانوني النّاشئ عنه، والذي يتمثل في إنشاء التزامات أو القيام بأعمال معيّنة، أو الامتناع عن القيام بها؛ بحيث تقع على عاتق الأطراف التزامات يؤديها للطّرف الآخر، ويشترط في محل العقد أنْ يكون موجودًا وممكنًا، ومعيّنا أو قابلًا للتّعيين، ويجب أن يكون محل العقد

---

[1] محمد الشّافعي أبو راس، **العقود الإدارية**، مطبعة كليّة الحقوق، دون سنة نشر، ص ٢٦.

[2] حكم المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في الطّعن رقم (٢٢٤٦)، لسنة ٤٢ ق، جلسة ٢١/١١/٢٠٠٠م، مجلة المحاماة، العدد الثّاني، ص٥٢٢.

مشروعًا، ونافيًا للجهالة، سواء أكان عبر الإشارة عليه في العقد، أم من خلال تحديد مواصفاته، أو بغير ذلك من طرق التّعيين المختلفة[١].

إنّ القضاء الإداريّ يُطبّق القواعد العامّة في القانون المدني فيما يخص ركن المحل، فمحل العقد يُحدد من قبل الطّرفين، إلا أنّ الإدارة قد تُعدل العقد الإداريّ بإرادتها المنفردة؛ استنادًا إلى الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة المتعاقد لغرض تسيير المرفق العام بانتظامٍ واطراد[٢].

وفي هذا الشأن قضت المحكمة الإداريّة العليا بما نصه: (... حيث إنّ الثّابت من التّحليل أنّ من شأن استعمال الأدوات محل العقد تعريض سلامة المستهلكين لخطر التّسمم، وهو أمر في ذاته مخالف للنّظام العام، فإنّ للنّفس حرمة لا يجوز انتهاكها...)[٣].

ويُلاحظ من خلال الحكم السّابق، أنّ المحكمة الإداريّة العليا قضت ببطلان أحد العقود الإداريّة التي أبرمتها الإدارة مع أحد المورّدين؛ وذلك عندما تعاقدت بشأن ملاعق وسكاكين؛ طبقًا للعيّنة التي تمّ إجراؤها لتلك المواد، ووجد أنها تحتوي على نسبة عالية من المواد المضرّة، ويرى الباحث أنّ هذا الحكم أصاب كبد الحقيقة ويتوافق مع المبادئ والتي كفلها النّظام الأساسي للدّولة العُماني في المادة (١٨) "الحياة والكرامة حقّ لكل إنسان، وتلتزم الدّولة باحترامهما وحمايتهما وفقًا للقانون"[٤].

كما أنّ محكمة القضاء الإداريّ المصريّة قضت بـ (... أنّ العقود الإداريّة أو المدنيّة يجب أن تتوافر فيها الشّروط العامّة للعقد، ومنها شرط المحلّ، ويجب أن يكون المحلّ مشروعًا وغير مستحيل في ذاته...)[٥].

---

[١] لؤي كريم، **الأسس القانونيّة اللازمة لمشروعيّة العقد الإداريّ وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها**، مجلة ديالي، مجلد (١)، العدد (٥٣)، ٢٠١١، ص ٤٣٦.

[٢] سعيد بن حمد بن ناصر، **حريّة الإدارة في التّعاقد في التّشريع العُماني**، مرجع سابق، ص ٤٩.

[٣] حكم المحكمة الإداريّة العليا المصرية في الطّعن رقم ١٣٠٣، جلسة ١٩٦٦/١٢/٣١م، مجموعة المبادئ القانونيّة التي أقرتها المحكمة العليا، السنة الثانيّة عشر، القاهرة، ص٥٠٢.

[٤] المادة (١٨) من النّظام الأساسي للدّولة الصّادر بالمرسوم السّلطاني رقم (٢٠٢١/٦).

[٥] حكم محكمة القضاء الإداريّ المصريّة، جلسة ١٩٥٩/١/٤، مجموعة السنتين، الثانية عشر والثالثة عشر، ص ١٦١.

وفي سلطنة عُمان قضت محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة أنّه (...يُشترط في محل العقد أن يكون قابلا للتّعامل فيه، ويكون الشيء غير قابل للتّعامل فيه فلا يصح محلا للالتزام، إذا كان التّعامل أو التّصرف فيه غير جائز قانونًا، أو غير مشروع لمخالفته للنّظام العام، وينبني على ذلك أنّ العقد يقع باطلًا؛ فلا ينعقد قانونًا، ولا ينتج أثره، ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك ببطلانه، وللمحكمة أنْ تقضي بالبطلان من تلقاء نفسها، ولا تصح إجازة العقد، وإذا تقرر هذا البُطلان؛ فيعاد المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل العقد)[1]. عليه، فإنّ الحكم يؤكد أنّ محل العقد يُعدّ ركنًا أساسيًّا في العقود الإداريّة، ويشترط فيه أنْ يكون مشروعًا، ومحددًا، وقابلًا للتّعامل فيه، ويترتب على مخالفة هذا الشّرط بطلان العقد بطلانًا مطلقًا؛ حيث إنّ المحكمة تحكم بالبطلان من تلقاء نفسها حتى وإنْ لم يثره الخصوم، ولا يجوز التّصحيح اللاحق لهذا البطلان، ويترتب عليه إعادة المتعاقدين إلى الحالة التي كانا عليها قبل إبرام العقد، حمايةً للنّظام العام وتحقيقًا لمبدأ المشروعيّة.

ثالثًا: السّبب: يُقصد بالسبب الدافع الذي من أجله يتم التّصرّف القانوني[2]، كما أنّ قانون المعاملات المدنيّة والتّجاريّة العماني نصّ في المادة (١٢١) "إذا لم يكن للعقد سبب، أو كان سببه مخالفًا للشّريعة الإسلاميّة أو النّظام العام أو الآداب العامّة؛ كان العقد باطلًا"[3].

وتنص المادة (١٢٢) من ذات القانون "لا يكون العقد صحيحًا إذا لم ينطوِ على منفعة مشروعة للمتعاقدين، ويفترض في العقود وجود هذه المنفعة المشروعة ما لم يقم الدّليل على عكس ذلك".

ويتّضح من خلال نصوص قانون المعاملات المدنيّة والتّجاريّة أنّ العقد يجب أن يكون له سببٌ مشروعٌ، بحيث لا يكون مخالفًا للشّريعة العامّة أو

---

[1] الاستئناف رقم (١٢١)، جلسة ٢٠١٣/٠٥/٢٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في خمسة عشر عامًا من العام الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، الطبعة ٢٠١٩، ص٣٧٩.

[2] سعيد بن حمد بن ناصر الرحبي، **حريّة الإدارة في التّعاقد في التّشريع العُماني**، مرجع سابق، ص٥٢.

[3] المادة (١٢١) من قانون المعاملات المدنية والتّجاريّة الصادر بالمرسوم السلطاني (٢٠١٣/٢٩).

النّظـام العـام، وإلا كـان ذلـك العقـد بـاطلاً؛ فحتّـى إنْ تـوافرت بـاقي الأركـان كالرّضـا والمحل، ما لم يتوافر معهما سبب مشروع يكون العقد باطلًا.

تجـدر الإشـارة إلـى أنّ حاجـة المرفـق العـام ودوام تسـييره، هـي الباعـث التـي تـدفع الإدارة إلـى التّعاقـد، عليـه مـن النّـادر أن ينعـدم سـبب تصـرفات الإدارة، ومـن النّـادر – كـذلك – أنْ تتعاقـد الإدارة بسـبب غيـر مشـروع أو مخـالف للنّظـام العـام؛ لـذا نجـد أن أحكـام القضـاء الإداريّ العمـاني لـم يتطـرق إلـى ركـن السـبب فـي هـذا الجانب، ويشترط لصحّة السبب أن يكون السبب موجودًا، ومشروعًا[1].

إلا أنّ مجلـس الدّولـة الفرنسـي أشـار إلـى ركـن السـبب ويعتبـر الحكـم الأوّل الـذي تطـرق إليـه، حيـث قضـى فـي أحـد أحكامـه بـرفض الـدّعوى عنـدما قـام أحـد المـواطنين الفرنسـيين بطلـب إلغـاء عقـد تطـوع القتـال فـي جبهـة محـددة، والـذي أبرمـه مـع تلـك الجهـة، إلا أنّـه بعـد فتـرة معيّنـة تـمّ تجنيـد ذلـك المـواطن ليكـون جنـديًا فـي وحـدة عسـكريّة غيـر مقاتلـة، ودفـع أنّ العقـد المبـرم بتجنيـده هـو عقـد لاحـق على إبرام العقد الإداري[2].

ويُلاحـظ مـن خـلال حكـم مجلـس الدّولـة الفرنسـي أنّ العقـد اللاحـق المبـرم بـين الجنـدي والإدارة فـي الوحـدة العسـكريّة غيـر المقاتلـة، مختلـف تمامًـا عـن العقـد المبـرم السّـابق؛ وذلـك للتّطـوّع والقتـال فـي الجبهـة العسـكريّة المحـددة الـذي يهـدف إلـى تحقيـق مصـلحة عامّـة وهـو القتـال مـن أجـل الـدّفاع عـن الـوطن؛ الأمـر الـذي يقضـي بـرفض الـدّعوى كـون أنّ العقـد المبـرم السّـابق لا يـزال قائمًـا علـى سـبب مشروع، ولا يوجد مبرر قانوني لإلغائه.

ويـرى الباحـث أنّ مجلـس الدّولـة الفرنسـي قـد أتّخـذ قـرارًا منطقيًـا ومتماشـيًا مـع مبـادئ القـانون الإداري، حيـث أكّـد علـى مبـدأ اسـتمرار السّـبب المشـروع كعنصر أساسي في العقد الإداري.

---

[1] محمد لبيب شنب، ومحمد المرسى زهرة، المصادر **الإراديّة للالتزام في القانون العُماني**، دار الكتاب الجامعي، سلطنة عُمان، ٢٠٢١، ص١٩٠.

[2] مشار إليه لدى سليمان الطماوي، **الأسس العامّة للعقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٣٦٠.

المطلب الثّاني

معايير تمييز العقود الإداريّة

سعى القضاء الإداريّ في العديد من الأنظمة القانونيّة إلى توسيع اختصاصاته ليشمل النّظر في النّزاعات المتعلقة بالعقود الإداريّة؛ وذلك بهدف ضمان حماية المصلحة العامّة وحفظ حقوق الأفراد في مواجهة تصرفات السلطة الإداريّة، وعليه؛ فإنّ القضاء تكفّل بالبحث في الطبيعة القانونيّة للعقود الإداريّة؛ وذلك بناءً على معايير محدّدة، فإذا كانت تلك المعايير موجودة في العقد الإداريّ أصبح ذلك العقد إداريًّا وعلى النّقيض من ذلك، فإنْ لم تكن تلك العناصر موجودة؛ فإنّ العقد يعتبر من عقود القانون الخاص، وليس من العقود الإداريّة، ومن المعلوم أنّ هذه المعايير ظهرت نتيجة للتّطوّر القضائي الذي انتقلت فيه غلبة كل معيار على الآخر تباعًا[1].

إنّ التمييز بين العقود الإداريّة وعقود القانون الخاص يُعدّ من الموضوعات المحوريّة في القانون الإداري، حيث اهتمّ القضاء الإداري في العديد من الأنظمة القانونيّة بتحديد معايير واضحة لهذا التمييز لضمان حماية المصلحة العامّة وحفظ حقوق الافراد في مواجهة تصرفات الإدارة.

وعند النّظر للعقود الإداريّة فإنّها تختلف عن العقود المدنيّة؛ فالعقد الإداريّ يتميّز بجملة من العناصر تميّزه عن عقود القانون الخاص؛ إذْ يرتبط العقد الإداريّ بمصالح عامّة، ويتطلب إجراءات وامتيازات معيّنة لا تتوفر في العقود المدنيّة.

سيتناول الباحث هذا المطلب في ثلاثة فروع:

الفرع الأوّل: اتصال العقد بالمرفق العام.

الفرع الثّاني: أنْ تكون الإدارة طرفًا في العقد.

الفرع الثّالث: أنْ يتضمّن العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

---

[1] مازن ليلو راضي، **معايير تمييز العقد**، دار المطبوعات الجامعيّة، الإسكندريّة، ٢٠١٦، ص٦١.

الفرع الأوّل

اتصال العقد بالمرفق العام

بادئ ذي بدء؛ فإنّ المرفق العام هو ذلك المشروع الذي تنشئه الدّولة، أو ذلك المشروع التي تشرف الدّولة على إدارته وتزويده بالحاجات العامّة التي يحتاجها الأفراد؛ من أجل تسيير المرفق العام بانتظام واطراد ودون توقّف؛ وذلك من أجل المصلحة العامّة، وليس بقصد الرّبح أو مصلحة خاصّة[١].

والمرفق العام يعتبر شرطًا أساسيًّا لاعتبار العقد إداريًّا؛ فلا بد أن يتصل العقد بنشاط مرفق عام، إلا أنّه – كقاعدة عامّة – ليس شرطًا كافيًا لإصباغ الصفة الإداريّة على العقد الإداري؛ إذْ يلزم توافر الشّروط الأخرى في العقد حتى يصبح العقد إداريًّا، خصوصًا مع تطور فكرة المرفق العام، واتساع نشاط الدولة، وتزايد تدخلها في الميدان الاقتصادي.

لذا؛ فإن فكرة المرفق العام وضّحها بعض الفقهاء على أنّه إذا أُريد الاحتفاظ بها فإنّها لا تعدو كونها قرينة على تطبيق القانون الإداريّ أو اختصاص القضاء الإداري؛ بحيث يمكن أنْ نفترض من حيث الأصل إذا كان العقد يتعلق بمرفق عام فهو إداري، وأنّ عقود المرافق الاقتصادية هي عقود القانون الخاص؛ إذْ أنّ قرينة المرفق العام تسقط عندما تلجأ الإدارة إلى أساليب القانون الخاص[٢].

ومن المسلَّم به أنّ فكرة المرفق العام ظهرت في الربع الأخير من القرن التّاسع عشر، لا سيما أنّها أصبحت الفكرة الأساسيّة التي تمّ اعتمادها في أحكام مجلس الدّولة الفرنسي ومحكمة التّنازع؛ للفصل في معيار الاختصاص في القضاء الإداري[٣].

وتجدر الإشارة إلى أنّ القضاء الإداريّ الفرنسي منذ عام ١٩٥٦م وعند صدور حكم Grimound Bertin فإنّه استقر على أنّ العقد المبرم إداريًّا عندما يتضمن تسيير المرفق العام في ذاته من جانب المتعاقد مع الإدارة، دون

---

[١] مفتاح خليفة عبد الحميد، **العقود الإداريّة**، الطّبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعيّة، ٢٠١٨، ص ٥٣.

[٢] Jean Revero: Droit Administratif, edit 8, 2011, p 151

[٣] مازن ليلو راضي، **معايير تمييز العقد**، مرجع سابق، ص٧٠.

الحاجة للبحث عمّا إذا كان العقد يحوي شروطًا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، حيث إنّ صلة العقد بالمرفق العام كافية لإصباغ الطّابع الإداريّ عليه[١].

وفي حكم محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة تمّ التأكيد صراحةً على أنّ العقد الإداريّ لابد أن يتصل بالمرفق العام بقولها:"...في العقود الإداريّة لما يتميز به من خصائص، ولاتصالها بالمرافق العامّة التي يجب أن تسير بانتظام واطراد..."[٢].

وكذلك من المبادئ التي استقرت عليها محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة أنّ العقد الإداريّ حتى يكون إداريًّا، ويكون من اختصاص محكمة القضاء الإداري، أنْ يكون ذلك العقد متصلًا بمرفق عام، وأنّ تظهر فيه نيّة الإدارة بالأخذ بأحكام القانون العام، على أن يتضمن شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص[٣].

وفي هذا الصّدد؛ فإنّ المحكمة الإداريّة العليا المصريّة أكّدت ذلك في أحد أحكامها بقولها: "وأنّ مناط العقد الإداريّ أن تكون الإدارة أحد أطرافه، وأنْ يتصل بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره؛ بغية خدمة أغراضه، وتحقيق احتياجاته؛ مراعاة لوجه المصلحة العامة، وما تقتضيه من تغليبها على مصلحة الأفراد الخاصّة، وأن يأخذ العقد بأسلوب القانون العام، وما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص، سواء تضمّن العقد الشروط، أو كانت مقرَّة بمقتضى القوانين واللوائح"[٤].

وأضافت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في أحد أحكامها أنّ العقد يعتبر إداريًّا إذا كان أحد طرفيه شخصًا معنويًّا عامًا ومتصلًا بمرفق عام، ومتضمنًا شروطًا استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، وعليه فإنّ

---

[١] نقلًا عن إسحاق صلاح أبو طه، ومصطفى لطفي شاكر، **القانون الإداري**، الطّبعة الثّانيّة، دار الكتاب الجامعي، سلطنة عُملن، ٢٠٢١، ص٩٧.

[٢] الاستئناف رقم (٣٦٢)، جلسة ٢٠١٥/٠٣/٢٤م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الخامس عشر، المكتب الفنّي، ٢٠١٥، ص ١٣٨٩.

[٣] الاستئناف رقم (١٧٤)، جلسة ٢٠١٠/٠٦/٢٨م، مجموعة المبادئ القانونيّة التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام العاشر، المكتب الفني، ٢٠١٠، ص٤٥٩.

[٤] زكريا حسن الزنادي، **العقود الإدارية**، الطبعة الأولى، دار مصر للنشر والتّوزيع، مصر، ٢٠٢٠، ص٢١.

العقد إذا تضمن هذه الشروط الثلاثة مجتمعة كان العقد إداريًّا، وعليه فإن محكمة القضاء الإداريّ تكون مختصّة بحسب ولايته المحددة. [1].

ومن المُلاحظ أنّ أحكام محكمة القضاء الإداريّ العُمانيّة، والقضاء الإداريّ المصري تؤكد على ضرورة اتصال العقد بالمرفق العام؛ حتى يكون العقد إداريًّا، وأنّ تخلّف هذا الشّرط يجعل العقد من عقود القانون الخاص، وسيقع اختصاص القضاء العادي في نظر النّزاع، وأنّ هذا الشّرط ليس كافيًا بمفرده لإضفاء الصّبغة الإداريّة في العقد الإداري، فلا بد أنْ تتوافر الشّروط الأخرى مجتمعة.

الجدير بالملاحظة أنّ الاختلاف بين القضاء الفرنسي وموقف القضاء العُماني والمصري أنّ القضاء الفرنسي يكتفي أنْ يكون العقد إداريًّا في العقود التي تبرمها الإدارة مع الأفراد، بمعنى أنّ مجلس الدّولة الفرنسي يكتفي لإضفاء الصبغة الإداريّة أنْ يتصل العقد بالمرفق العام دون النّظر إلى وجود الشّروط الاستثنائيّة غير المألوفة في عقود القانون الخاص منذ عام 1956م، أمّا القضاءان العماني والمصري فقد استقرّا على توافر الشّروط الثّلاثة مجتمعة في العقود الإداريّة لإضفاء الصبغة الإداريّة عليه وهي:

١- أن تكون الإدارة طرفًا في العقد.
٢- اتصال العقد بالمرفق العام.
٣- أن يتضمّن العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

الفرع الثّاني

أن يكون أحد أطراف العقد شخصًا معنويًا عامًا

يُشكل وجود شخص معنوي عام - بكونه طرفًا في العقد - بُعدًا خاصًا يتميّز به عن العقود الأخرى؛ حيث يخضع هذا العقد لمبادئ القانون الإداريّ

[1] حكم المحكمة الإداريّة العليا في ٣١ مارس سنة ١٩٦٢، مجموعة السّنة السّابعة، ص٥٢٧.

التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة، ولا يُعدّ العقد إداريًّا إلا إذا كانت الإدارة طرفًا فيه.

ومن المستقر عليه عند فقهاء القانون الإداريّ والقضاء أنّه في العقود الإداريّة لابد أنْ يكون أحد أطراف العقد شخصًا من أشخاص القانون العام، أي أنّ تكون الإدارة طرفًا في العقد؛ ولذلك فإنّ العقد الذي لا يكون أحد أطرافه شخصًا من أشخاص القانون العام فهو ليس عقدًا إداريًّا[١]، بل هو من عقود القانون الخاص؛ بمعنى أنّه عقد مدنيّ يختصّ به القضاء المدنيّ؛ إذْ لا يستقيم العقد الإداريّ إلّا بوجود شخص معنويّ عامّ، وتجدر الإشارة أنّه يمكن أن يكون الطّرف الثّاني في التّعاقد شخصًا معنويًّا خاصًّا؛ إذْ أنّ وجود الشّخص المعنوي العام شرط أساسيّ وثابت لا يتغيّر حتى يكون العقد إداريًّا[٢].

وقد يختلط الأمر أحيانًا في معرفة أشخاص القانون العام أو الإدارة العامّة وأشخاص القانون الخاص أو الإدارة الخاصّة في العصور الحديثة، مع تزايد تدخل الدّولة واتساع نشاطها بإنشاء هيئات وأجهزة، قد يصعب إدراجها في الإدارة العامّة أو الإدارة الخاصّة؛ ولذا فإنّ الفقه وضّح عدة معايير في هذا الصّدد وهي كالآتي[٣]:

١. معيار النشأة: أي هيئات الإدارة العامّة من إنشاء السّلطات العامّة.
٢. معيار الهدف: وهو تحقيق المصلحة العامّة.
٣. معيار طبيعة نشاط المنظمة: وهو المعيار الذي يدخل في طبيعة نشاط الدّولة ووظيفتها ومهمتها.
٤. معيار امتيازات السّلطة العامّة: كمنح الإدارة حق فرض الضرائب والتّنفيذ الجبري والانضمام الإجباري، وتكليف الأشخاص.
٥. معيار الخضوع إلى رقابة الدّولة وسيطرة الحُكّام: وهو أنْ تكون لهم كلمتهم الأخيرة في إنشاء المرفق العام، وتسييره، وكذلك إلغائه.
٦. معيار مصدر الأموال: وهو هل مصدر الأموال الدّولة أو أشخاص القانون الخاص؟

---

[١] خليفة عبد الحميد، **العقود الإداريّة**، الطّبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعيّة، الاسكندريّة، ٢٠١٨، ص ٤٨.

[٢] المرجع نفسه، ص٤٩.

[٣] محمود عاطف البنا، **العقود الاداريّة**، الطّبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر،٢٠٠٧، ص٢٩.

الجدير بالملاحظة، أنّ المعايير السّابقة لا تكون فيصلًا قاطعًا للتّمييز بين الإدارة العامّة والإدارة الخاصّة؛ إذْ أنّه يُؤخذ بها كقرائن فقط على نيّة المشرّع، إنْ لم يفصح عنها صراحةً.

ومن المبادئ التي أستقر عليها قضاء مجلس الدّولة الفرنسي أنّ العقد حتى يكون عقدًا إداريًّا لابد أن يكون أحد أطرافه شخصًا معنويًا عامًا، وأنّ العقود المبرمة بين أشخاص القانون الخاص لا يمكن أن تكون عقودًا إداريّة[١].

وقد ذهبت محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة في حكمها في الاستئنافين رقم (١١٢ و١١٧) لسنة ٢٠٠٦ أن العقد الإداريّ يبرم من قبل أشخاص القانون العام مع شخص آخر خاص أو عام؛ وذلك بقصد تسيير المرفق أو تنظيمه[٢].

وبناءً على ما قررته المحكمة الإداريّة العليا في مصر، أنّ العقد الذي لا تكون الإدارة طرفًا فيه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون عقدًا إداريًّا[٣].

كما أنّ من ضمن أحكام المحكمة الإداريّة العليا في مصر أنه "يتعيّن لاعتبار العقد إداريًّا أن يكون أحد طرفيه شخصًا معنويًا عامًا يتعاقد بوصفه سلطة عامّة، وأن يتصل العقد بنشاط مرفق عام بقصد تسييره، وأنْ يتّسم بالطّابع المميّز للعقود الإداريّة وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائيّة بالنّسبة إلى روابط القانون الخاص"[٤].

ومن الملاحظ أنّ الأحكام في سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر العربيّة أكّدت على توافر شرط أنْ تكون الإدارة طرفًا في العقد الإداري، وذلك لإضفاء الصّبغة الإداريّة، ممّا يعني أنّ القضاء الإداريّ العُماني والمصري سار بنهج القضاء الفرنسي الذي أكّد على وجود الإدارة طرفًا في العقد الإداري، إلا أنّه ما يختلف القضاء الإداريّ العماني والمصري عن القضاء الفرنسي، أنّ تتوافر

---

[١] نقلًا عن إسحاق صلاح أبو طه، ومصطفى لطفي شاكر، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص٩٣.

[٢] الاستئنافي رقم (١١٢)، و(١١٧)، جلسة ٢٠٠٧/٠٢/٢٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام القضائي السابع، المكتب الفني، ٢٠٠٧، ص١٩٤.

[٣] محمد بن هلال الرواحي، **إنهاء العقد الإداري**، مرجع سابق، ص٢٧.

[٤] احكام المحكمة الإدارية العليا، في القضية رقم (٧) السنة الأولى قضائيّة، جلسة ١٩ يناير ١٩٨٠، مجموعة الاحكام والقرارات التي أصدرتها المحكمة حتى تاريخ ٣٠ يونيو ١٩٨١، الجزء الأول، ص٢٤٤.

الشّروط مجتمعة فلا يكفي أنْ تكون الإدارة طرفًا في العقد فقط، بل يجب أن يكون هنالك شروط استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص وهذا ما لم يشترطه القضاء الفرنسي.

ولهذا؛ فإنّ جمهوريّة مصر العربيّة وسلطنة عُمان استقرت أحكامهما على ترديد الشّروط الثّلاثة وهي: أن يتصل العقد بتسيير مرفق عام، وأنْ تكون الإدارة طرفًا فيه، وأن تتبع أساليب القانون العام، على خلاف مجلس الدّولة الفرنسي؛ إذْ لا يشترط أنْ تكون الشّروط مجتمعة حتى يصبح العقد إداريًّا.

الفرع الثّالث

أن يتضمن العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص

اتضح لنا جليًّا أن مجلس الدّولة الفرنسي يعتبر العقد إداريًّا بوجود اتصال قوي بين العقد المبرم مع أشخاص القانون العام والمرفق العام، دون أنْ يُلزم بتوافر الشّروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاص.

الجدير بالذّكر أنّه لا يوجد ثمّة تعريف للشّروط الاستثنائيّة غير المألوفة في عقود القانون الخاص، إلا أنّ القضاء الإداريّ الفرنسي حاول تعريف الشّروط الاستثنائيّة بأنّها تلك التي تمنح المتعاقد حقوقًا والتزامات غريبة بطبيعتها عن تلك الالتزامات والحقوق التي يقبلها أطراف العقد في القانون المدني[1].

ومن العناصر التي تُميّز العقد الإداريّ عن غيره من العقود أن يتضمّن العقد شروطًا استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص؛ وفقًا للاتجاه القضائي السّائد في سلطنة عُمان وفي جمهوريّة مصر العربيّة، فبطبيعة الحال؛ إنّ العقود التي تبرمها الدّولة مع الأفراد ليست بطبيعة واحدة، فمنها ما يعتبر عقدًا إداريًّا ومنها ما يعتبر عقدًا مدنيًّا، ومن هذا المنطلق لابد من وجود دليل على اتجاه وانصراف نيّة الدّولة إلى الأخذ بأسلوب القانون العام في إدارة المرافق العامّة، حيث إنّ نيّة جهة الإدارة ستكشف عن اتجاهها في الظّهور في مظهر السّلطة العامّة، وليس بمظهر الأفراد العاديّين، إذْ بهذه الطّريقة سيكون

---

[1] راجع: Dupuis et M.J.gueden: Dr Adm, Droit administatif, paris, 3 edit, 2016, p 354

هنالك دليل واضح على رغبة جهة الإدارة في إخضاع ذلك العقد للقانون العام، وليس للقانون الخاص[١].

وحريّ بنا أن نُبيّن الشّروط الاستثنائيّة وأهم ما يميّزها عن عقود القانون الخاص، ويقصد بذلك أنّ أشخاص القانون الخاص لا يتصور أن يلجؤوا إلى تلك الشّروط أو قد يكون من النادر لجوؤهم إليها، وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الشّروط مستمدة من السّلطات والامتيازات التي تتمتع بها جهة الإدارة، والتي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامّة، ومن هذه السّلطات: حق الإدارة في الرّقابة والإشراف، ووضع شروط العقد بصفة مستقلّة، وحق جهة الإدارة في وقف تنفيذ العقد، أو إلغاء العقد، أو إنهائه بإرادتها المنفردة، وحقها في تعديل بنود العقد دون الرّجوع إلى المتعاقد معها، وتوقيع غرامات على المتعاقد عند الإخلال ببنود العقد[٢].

وتأكيدًا على ذلك؛ فإنّ محكمة القضاء الإداريّ العُماني – في حكمها بدعوى البطلان رقم (٤٠١) لسنة ٢٠١٢م – أكّدت أنّ العقد الإداريّ لابد أن يتضمّن شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص، والتي تتعلق بالسّلطات المخوّلة لجهة الإدارة في مرحلة تنفيذ العقد[٣].

وكذلك في حكم المحكمة الإداريّة: ".... أنّ مناط العقد الإداريّ أن تكون الإدارة أحد أطرافه، وأن يتصل بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق احتياجاته مراعاة لوجه المصلحة العامّة، وما تقتضيه من تغليبها على مصلحة الأفراد الخاصّة، وأن يأخذ العقد بأسلوب القانون العام وما ينطوي عليه من شروط استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص، سواء تضمّن العقد هذه الشّروط أو كانت مقررة بمقتضى القوانين واللوائح"[٤].

---

[١] فتاح خليفة عبد الحميد، **العقود الإدارية**، مرجع سابق، ص٥٨.

[٢] عبد الغني بسيوني عبد الله، **النظرية العامة في القانون الإداري**، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ٢٠٠٣، ص٥٣٥.

[٣] الاستئناف رقم (٤٠١)، جلسة ٢٠١٢/١١/١٣م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الثالث عشر، المكتب الفني، ٢٠١٣، ص١١٢.

[٤] نقلًا عن زكريا حسن الزناري، **العقود الإدارية**، مرجع سابق، ص٢٧.

ومن المُلاحظ أنّ شرط تضمين العقد شروطًا استثنائيّة غير مألوفة في عقود القانون الخاص، هو شرطٌ أساسيٌ لإضفاء الصّبغة الإداريّة، وهذا ما أكدته الأحكام القضائيّة في سلطنة عُمان وجمهوريّة مصر العربيّة، ومن تلك الشّروط الاستثنائيّة: حق الإدارة في الإشراف والرّقابة والتّوجيه، وحقها في فرض جزاءات على المتعاقد مع الإدارة، وحقها في تعديل العقد الإداريّ وإنهائه في أي وقت ودون موافقة المتعاقد، كل ذلك يُعدّ سلطات استثنائيّة لجهة الإدارة، وهي غير متوقّعة وليست مألوفة في عقود القانون الخاص.

المبحث الثّاني

الأساس القانوني لسلطة الإدارة في التّعديل الانفرادي

لقد ثار خلاف في الفقه الفرنسي في تحديد الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة بإرادتها المنفردة؛ إذ انقسم الفقه في هذا الشّأن إلى اتجاهين رئيسين: الاتجاه الأوّل يرى أنّ هذه السّلطة تنبع من فكرة السّلطة العامّة؛ حيث تُمنح الإدارة امتيازات استثنائيّة لضمان تحقيق المصلحة العامّة التي تعتبر الهدف الأسمى للعقود الإداريّة، أمّا الاتجاه الثّاني فيربط السلطة بفكرة بالمرفق العام، حيث يُبرم العقد الإداريّ لخدمة المرافق العامّة؛ ممّا يستوجب منح الإدارة الحق في تعديل العقود الإداريّة لضمان استمراريّة وكفاءة هذه المرافق في مواجهة المتغيّرات؛ على الرغم من هذا الخلاف، فإنّ الغالب من الفقه يميل إلى نظريّة المرفق العام كأساس قانوني لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ بإرادتها المنفردة، ولذلك سيناقش الباحث هذه النّظريّتين في مطلبين.

المطلب الأوّل: التّعديل الانفرادي على أساس نظريّة السّلطة العامّة

المطلب الثّاني: التّعديل الانفرادي على أساس نظريّة المرفق العام

المطلب الأوّل

التّعديل الانفرادي على أساس نظريّة السّلطة العامّة

إنّ التعديل في بنود العقد بالإرادة المنفردة للإدارة يستند إلى مبدأ السلطة العامّة التي تتمتع بها الإدارة في إطار أدائها لوظائفها، وهو ما يميزها عن العقود المدنيّة؛ حيث تمتلك الإدارة بموجب هذه السّلطة الحق في إجراء التّعديلات على شروط العقد الإداري، بما يحقق المصلحة العامّة التي قد تقتضي إجراء تغييرات لا يمكن تأجيلها أو الانتظار لموافقة الطّرف الآخر.

عليه؛ سيناقش الباحث في هذا المطلب نظريّة السّلطة العامّة بكونها أساسًا قانونيًّا لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، وسيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: يناقش الأوّل مبرّرات هذه النّظريّة مدعّمًا بآراء الفقهاء والأحكام

القضائيّة، بينما يتناول الفرع الثّاني الانتقادات التي وُجّهت لهذه النّظريّة من قِبل الفقهاء.

الفرع الأوّل

مبرّرات نظريّة السّلطة العامّة

تُعد نظريّة السّلطة العامّة من أبرز النّظريات التي تُبرر الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في إطار العقود الإداريّة، بما في ذلك حقها في التّعديل الانفرادي، وتقوم هذه النّظريّة على أنّ الإدارة – بصفتها ممثلة للسّلطة العامّة – تهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة التي تتطلب منحها صلاحيّات استثنائيّة؛ لضمان تسيير المرافق العامّة بانتظام واطراد، وتستمدّ هذه المبررات أساسها من الطّبيعة الخاصّة للإدارة بوصفها جهة لا تهدف إلى تحقيق مصالح خاصّة، بل إلى خدمة الصّالح العام؛ ممّا يُبرّر وجود سلطات تتيح تجاوز قواعد المساواة التّقليديّة بين الأطراف؛ وذلك لتحقيق غايات أسمى ترتبط بحماية المرفق العام واستمراريته، وممّا لا شك فيه أنّ السّلطة العامّة تُمارس نشاطها الإداريّ عبر استخدام وسائل القانون العام، ويتم ذلك مراعاةً للصّالح العام، وقد استند أنصار هذا الرّأي إلى أنّ فكرة السّلطة العامّة من النّظام العام، والذي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، حتى وإنْ ورد في العقد على ما يخالف ذلك؛ مما يجعل سلطة تعديل العقد الإداريّ حقًا أصيلًا لجهة الإدارة؛ ولذلك فإنّه يترتب على اعتبار أنّ هذه السّلطة قائمة على أساس فكرة السّلطة العامّة أن يكون تصرّفها هو استناد على مبدأ السّيادة؛ فتستخدم هذا الحق باعتبارها سلطة عامّة[1].

ومن خلال آراء الفقهاء في فرنسا؛ يتضح لنا أنّ الفقيه الفرنسي جورج بيجوجنوت عبّر عن هذا الاتجاه؛ حيث يرى أنّ سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ بإرادتها المنفردة ما هو إلا امتياز لجهة الإدارة، فتمارس هذا الامتياز عن طريق التنفيذ المباشر، كما يرى الفقيه الفرنسي جان فلاما أن للإدارة حق تعديل شروط العقد الإداريّ دون الرجوع إلى الطّرف المتعاقد؛ وذلك لما تتمتع

---

[1] حميدة شباب، **سلطة التعديل في الصفقة العمومية**، المجلة الجزائريّة للحقوق والعلوم السياسية، المجلد ٦، العدد ٢، ٢٠٢١، ص ٩٣.

بـــه الإدارة مـــن حـــق أصـــيل لهـــا، مســـتمدًا ذلـــك مـــن صـــفتها ســـلطة عامّـــة، وعلـــى ضوء ذلك؛ فإنّ تلك السّلطة ليست بحاجة إلى النّص عليها في بنود العقد[١].

يـــرى أنصـــار هـــذا الـــرأي أنّ ســـلطة الإدارة فـــي تعـــديل العقـــد الإداريّ بـــالإرادة المنفـــردة يقـــوم علـــى أســـاس السّـــلطة العامّـــة، أي مظهـــر مـــن مظـــاهر السّـــلطة العامّـــة لـــلإدارة، فتباشـــر الإدارة الامتيـــازات الممنوحـــة لهـــا فـــي التّنفيـــذ المباشـــر، وعلـــى ذلـــك فـــإنّ الإدارة عنـــدما تقـــوم بتعـــديل بنـــود العقـــد وشـــروطه لـــيس بصـــفتها متعاقـــدة، وإنّمـــا كونهـــا ســـلطة عليـــا فـــي مواجهـــة الأفـــراد؛ ممّـــا يعنـــي أنّ القـــرار الصّـــادر عـــن الإدارة في تعديل العقد الإداريّ هي ممارسة الولاية العامّة وليست ممارسة تعاقديّة[٢].

يُلاحـــظ أنّ هـــذا الـــرأي اســـتند علـــى أســـاس أنّ القـــرارات التـــي تصـــدرها جهـــة الإدارة فـــي تعـــديل عقودهـــا الإداريّـــة لا تســـتمد مـــن نصـــوص العقـــد المُبـــرم، فهـــو لـــيس امتيـــازًا تعاقـــديًّا، بـــل إنّـــه مســـتمد مـــن نصـــوص القـــانون، ومـــن ثَـــمّ يتعلـــق هـــذا الحـــق بالنّظـــام العـــام، ولا يجـــوز لـــلإدارة أن تتنـــازل عنـــه أو تتفـــق علـــى عـــدم ممارســـتها عـــن الحق في تعديل العقود الإداريّة للمصلحة العامّة[٣].

وعليـــه؛ فـــإنّ احتـــرام السّـــلطة العامّـــة واجـــب، وأنّ كـــل مـــا يتعـــارض مـــع ســـلطة الإدارة وحقهـــا فـــي اتخـــاذ القـــرارات بمـــا لهـــا مـــن ســـلطة عليـــا، يُعـــد عمـــلًا بـــاطلًا، بـــل إنّ هـــذا الـــبُطلان مقـــرر لصـــالح الإدارة؛ لأنّـــه مـــن النّظـــام العـــام، ولا يجـــوز الاتفـــاق علـــى مخالفتـــه، عـــلاوة علـــى ذلـــك؛ فـــإنّ الإدارة فـــي أحيـــانٍ أخـــرى تقـــوم بالتّعاقـــد مـــع الأفـــراد فـــي تنفيـــذ واســـتغلال مرفـــق عـــام، وفـــي هـــذا السّـــياق لا يمكـــن للأفـــراد أن يقفـــوا بوجـــه الإدارة ومنعهـــا مـــن التّصـــرف كســـلطة عامّـــة؛ إذْ علـــى الإدارة أن تقـــوم باتخـــاذ الإجـــراءات والتّـــدابير القانونيّـــة ومـــا يلـــزم مـــن أجـــل حمايـــة الصّـــالح العـــام، حيـــث ذهب جانب من الفقه الفرنسي على تأييد نظريّة السّلطة العامّة[٤].

---

[١] زهير مصطفى صالح، **سلطة الإدارة في التّعديل الانفرادي للعقد الإداري**، مجلّة القانون والأعمال، العدد ٥٠، ٢٠١٩، ص ٢٣.

[٢] نصري منصور نابلسي، **العقود الإداريّة**، الطّبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٢، ص ٣٤٣.

[٣] محمد أنس جعفر، **سلطة تعديل العقد الإداريّ وفقًا لقانون التّعاقدات الجديد**، مجلّة كليّة الحقوق جامعة المنيا، المجلد (٢)، العدد (٢) ، ٣١-١٢-٢٠١٩، ص ٢٧٧.

[٤] نصر الدين مصطفى كاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٢، ص ٥٦.

ويرى البعض أنّ حق الإدارة في تعديل العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة هو من مظاهر السّلطة العامّة، فتقوم الإدارة بمباشرة التنفيذ المباشر، وهو من أهم الامتيازات الممنوحة للإدارة، وأنّ هذا الحق الذي مُنح لها ليس مقتصرًا على شروط اللائحة، وإنّما هو امتياز تعاقديّ متصل بالعقد نفسه[١].

كما أيّد هذه النّظريّة أساتذة آخرون مثل الدكتور حمد عبد العال السناري[٢] حين قال "إنّ حقّ الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة بإرادتها المنفردة إنّما هو مظهر من مظاهر السّلطة العامّة في العقود الإداريّة، تباشره الإدارة باستعمال امتياز من أهم امتيازات السّلطة العامّة التي تملكها وهو امتياز التّنفيذ المباشر"[٣].

ومن المؤكّد أنّ التّنفيذ المباشر يعتبر أداة من أدوات السّلطة العامّة في العقود الإداريّة، وهو يُشكّل عنصرًا حاسمًا في ضمان تنفيذ الالتزامات بسرعة؛ وذلك بما يُعزز استمرارية المرافق العامّة، وبما لا يدعُ مجالًا للشّك أنّ امتياز التّنفيذ المباشر يُتيح للإدارة تعديل العقود الإداريّة واتخاذ الإجراءات اللازمة بإرادتها المنفردة، دون الرّجوع إلى المتعاقد؛ وذلك بما يخدم المصلحة العامّة، ومع ذلك؛ فإنّ الباحث يرى أنّ هذا الامتياز يثير تحديات قانونيّة تتعلق بمبدأ العدالة وحماية حقوق المتعاقدين؛ إذ قد يُسفر عنه أضرار للمتعاقد بسبب التّعديلات التي قد تكون غير متوازنة أو المفرطة، فمن الأهمية بأنْ يتم استخدام هذا الامتياز ضمن إطار قانوني محكم يضمن التّوازن بين السّلطة الممنوحة للإدارة وحقوق المتعاقد، مع ضرورة وجود رقابة قضائيّة لضمان عدم تعسّف الإدارة في استخدام الامتياز المباشر؛ بما يضمن تعزيز مبدأ المشروعيّة.

---

[١] أحمد عثمان عياد، **مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية**، دار النّهضة العربية، مصر، ١٩٨٣، ص ٢٢٠

[٢] محمد عبد العال السناري هو أحد أساتذة القانون من جمهوريّة مصر العربيّة، وهو أستاذ قانون في جامعة الحلوان، تميّز بمؤلفاته في مجال القانون العام، ومن أشهر مؤلفاته: كتاب أصول القانون الإداري، وكتاب القرارات الإداريّة في المملكة العربيّة السعوديّة، وكتاب طرق وأساليب التّعاقد الإداريّ وحقوق والتزامات المتعاقدين، وكتاب مبدأ المشروعيّة والرّقابة على أعمال الإدارة.(قسم القانون العام بكلية الحقوق بجامعة حلوان، www.law.helwam.edu.eg، تم الاطلاع بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/١١م).

[٣] محمد عبدالعال السناري، **وسائل التّعاقد الإداري**، دار النّهضة العربيّة دون سنة نشر، ص١١٢

ويرى البعض أنّ أساس حق الإدارة في تعديل العقد الإداريّ يستند إلى جانبين:

جانب إيجابي: حيث تتمتّع الإدارة بامتيازات السّلطة العامّة؛ فتقوم باستخدام هذا الامتياز في مجال العقود الإداريّة حتى تضمن حسن سير المرفق العام واستمراه بانتظام، ويتضح ذلك في نظريّة عمل الأمير، والتي يسلّم بها القضاءان العماني والمصري في عديد من أحكامهما؛ حيث تقوم الإدارة بتعديل العقد، إمّا بالزّيادة أو النّقصان في كميّة الأعمال، على أنْ تُعوّض المتعاقد تعويضًا كاملًا وتعيد التّوازن المالي للمتعاقد معها.

أمّا الجانب الآخر – وهو السّلبي – فيتمثل فيما إذا تعارضت المصالح العامّة والمصالح الخاصّة؛ فتُقدم الأولى على الأخيرة، ولذلك الغلبة ستكون للمصلحة العامّة لضمان سير المرفق دون توقف[1].

ولئن كان ذلك، وكان الحقّ في تعديل العقود الإداريّة – وفقًا لهذا الرأي – يقوم على أساس السّلطة العامّة؛ فإنّه يترتب عليه عدة نتائج منها: أنّ ذلك الحق متسع ويشمل العقود الإداريّة كافّة، وأنّ الإدارة عندما تقوم بتعديل العقود الإداريّة فإنّ ذلك يعتبر عملًا من أعمال السلطة العامة[2].

كما أنّ الرأي الغالب في الفقه أنّ أساس سلطة تعديل العقد الإداريّ هو فكرة امتياز السّلطة العامّة؛ وعلى ذلك فعند تنفيذ العقد الإداريّ تتعامل الإدارة مع الأفراد باعتبارها سلطة عليا تسعى للمصلحة العامّة، وتارة أخرى تتعامل مع الأفراد باعتبارها شخصًا عاديًا تراعي مصالحها العامّة، إذْ أنّ الإدارة عند إبرام العقود الإداريّة تراعي المصلحة العامّة للمجتمع وتراعي الضروريات، والمصلحة العامّة تُقدم على المصلحة الخاصّة متى كانت هذه المصلحة سليمة وخالية من عيوب المشروعيّة بمقتضى القوانين واللوائح، كما أنّ الإدارة عندما تقوم بمباشرة سلطة تعديل بنود العقد للمصلحة العامّة لا تباشر ذلك بصفتها شخصًا عاديًّا لمجرد حقوق تعاقدية بينها وبين الأفراد، بل تباشر ذلك كونها سلطة عامّة

---

[1] محمد كامل ليلة، **نظريّة التّنفيذ المباشر في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر ص١١٤.

[2] المرجع نفسه، ص١١٣.

تباشر امتيازًا من امتيازات السّلطة العامّة في مجال العقود الإداريّة؛ فهو امتياز للإدارة باعتبارها سلطة عامّة وليس امتياز تعاقدي[١].

ومن المبادئ التي استقرت في القضاء الإداريّ العماني أن " جهة الإدارة تتمتع إزاء المتعاقد معها بسلطات وامتيازات عديدة تقررها النّصوص القانونيّة واللّائحيّة الجاري بها العمل، أو يسلم بوجودها كمبادئ عامّة تستند إلى طبيعة السّلطة العامّة للجهة الإداريّة في العقد، وكذلك إلى مبدأ سير المرافق العامّة بانتظام واطراد".[٢]

إضافة إلى ذلك؛ فإنّ محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة قضت في أحد أحكامها "أنّ العقود التي يبرمها أشخاص القانون العام مع الأفراد والأشخاص الاعتباريّة الخاصّة بمناسبة ممارستها لنشاطها في إدارة مرفق عام أو تسييره ليست سواء، فمنها ما تُعدّ بطبيعتها عقودًا إداريّة تأخذ فيها الإدارة بوسائل القانون العام بوصفها سلطة عامّة تتمتّع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بمثلها المتعاقد معها، وقد تنزل منزلة الأفراد في تعاقدهم؛ فتبرم عقودًا مدنيّة تستعين فيها بوسائل القانون الخاص"[٣].

يُلاحظ في الحكم السّابق أنّ العقود التي تبرمها الإدارة مع الأفراد ليست جميعها عقودًا إداريّة، فقد تكون بعض العقود مدنيّة بطبيعتها إذا ما قامت الإدارة بالتّعاقد مع الأفراد بوصفها فرديًّا عاديًّا، إذْ يتّسم الحكم بالاستناد إلى معيار قانوني دقيق في تمييز العقود الإداريّة عن العقود المدنيّة، وهو معيار طبيعة السّلطة العامّة التي تمارسها الإدارة العامّة، إذْ يُعدّ العقد إداريًّا إذا ما تجلّت فيه مظاهر السّلطة العامّة، مثل تمتع الإدارة بامتيازات استثنائيّة تخرج عن نطاق القانون الخاص، بما يُحقق المصلحة العامّة، وبذلك؛ فإنّ الحكم يرسّخ مبدأً جوهريًّا في القانون الإداريّ يتمثل في تغليب الطبيعة الاستثنائيّة للعقد الإداريّ على مجرّد التّشابه الشكلي مع العقود المدنيّة.

---

[١] فريال كريكو، **الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري**، مجلّة العلوم الإنسانيّة، المجلد (١)، العدد (٤٣)، ٢٠١٥، ص٤٣٦.

[٢] الاستئناف رقم (557)، جلسة 2013/١/٨م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الثالث عشر، المكتب الفني، ٢٠١٣، ص٤٠٩.

[٣] الدعوى الابتدائية رقم (١١٠)، جلسة ٢٠٠٥/٤/٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الخامس، المكتب الفني، ٢٠٠٥، ص٦٨٢.

الفرع الثّاني

الانتقادات الموجّهة لنظريّة السّلطة العامّة

اتّضح لنا جليًا في الفرع السّابق أن بعض الفُقهاء أيّد فكرة السّلطة العامّة أساسًا لتعديل عقودها الإداريّة، وأنّ ذلك يُعتبر مظهرًا من مظاهر السّلطة العامّة للإدارة المُسلّم بها في مجال العقود الإداريّة، كما أنّها من المفاهيم القانونيّة الأساسيّة التي تُشكل إطارًا لفهم العلاقة بين الدّولة والأفراد، ورغم أهميتها، تعرّضت هذه النّظريّة لعدة انتقادات تتعلق بمرونتها المحدودة في مواجهة التّحديّات المعاصرة، بالإضافة إلى الغموض في تفسير كيفيّة موازنة السّلطة العامّة مع حقوق الأفراد، كما اعتُبرت في بعض الأحيان أداة لتوسيع هيمنة الدّولة على المجتمع دون مراعاة مبادئ العدالة والمساواة، وأضاف الفقيه الفرنسي لوليير[1] بأنّ التّعديل من ابتداع الفقهاء ولم يتم تأييده من قبل قضاء مجلس الدولة الفرنسي؛ إذ قام لوليير بتأسيس رأيه بحجتين:

الحجة الأولى: استند لوليير على حكم مجلس الدولة الفرنسي الصّادر بتاريخ ١٩١٠/٠٣/١١م، بشأن الخلاف القائم بين وزارة الأشغال العموميّة والشّركة العامّة للترام، وفي هذا الحكم لم يتم منح الإدارة المتعاقدة سلطة عامّة في تعديل العقد الإداري، بل إنّ السماح لها بتعديل ذلك العقد لوجود نص صريح ينص على ذلك، بالإضافة إلى أنّ مفوّض الحكومة لمْ يقرّ بوجود سلطة عامّة للإدارة في التّعديل، بل أنّ تلك السّلطة لائحيّة، وعليه؛ فإنه لا يستقيم القول بأن تكون السّلطة مطلقة، بل يجب العمل في حدودها[2].

الحجّة الثانية: إنّ الحكم السّابق لمْ يُقرر مبدأ سلطة التّعديل للعقد الإداريّ للإدارة، كما توجد أحكام عديدة لاحقة لهذا الحكم تنكر سلطة التّعديل الانفرادي للإدارة، واستشهد على ذلك بحكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية

---

[1] الفقيه الفرنسي لولير (Lhuillier) هو أحد رجال القانون الفرنسيين الذين اهتمّوا بتطوير الفكر القانوني، خاصّة في مجال القانون الإداري؛ إذْ يُعتبر أحد الشّخصيات المهمّة في المدرسة الفرنسيّة التي بلورت مفهوم العقد الإداريّ وسلطات الإدارة العامّة، بالإضافة إلى أنّه من الفقهاء الذين بحثوا في طبيعة العقود الإداريّة ومميزاتها عن العقود المدنية، وأبرز ما قدّمه تفسيره لدور السّلطة العامّة في العلاقة التّعاقديّة مع الأفراد، مع التأكيد على ضرورة حماية المصلحة العامّة في العقود الإدارية. راجع: les grands arrets de la jurisprudence administrative

[2] عبد الرحمن أحمد محمد ذياب ومحمد علي سليمان، **سلطات الإدارة في تعديل عقودها الإدارية**، المجلد الخامس، العدد ٢، ٢٠٢٣، ص٥٦٤.

التـرام، ولـئن كـان ذلـك وكـان الأسـاس القـانوني وفـق هـذا الحكـم هـو نـص القـانون؛ فـإن الأسـاس القـانوني لتعـديل شـروط العقـد هـو نـص القـانون، ولـيس السّـلطة العامّة[1].

وبـالرغم مـن تأييـد الفقهـاء والأسـاتذة المُتخصّصـين لفكـرة السّـلطة العامّـة، إلا أن هـذه النّظريّـة لاقـت العديـد مـن الانتقـادات منهـا مـا أورده الـدكتور ثـروت بـدوي[2]: " إنّ هـذا الـرأي الـذي يـرى فـي قـرار الإدارة بتعـديل عقودهـا عمـلًا مـن أعمـال السّـلطة العامّـة، إمّـا أن يكـون نوعًـا مـن اللغـو لا فائـدة منـه، وإمّـا أن يكـون انضمامًا للنّظريّة التي تحلل الدّولة إلى شخص معنوي..."[3]

كمـا يـرى الـدكتور ثـروت بـدوي أنّ أسـاس حـق الإدارة فـي تعـديل عقودهـا الإداريّـة هـو المصـلحة العامّـة، ويتسـم هـذا المعيـار بالمرونـة، ويكـون متفـاوت الـدرجات فـي قوّتـه، ومـن ثـمّ؛ عنـدما تتعاقـد الإدارة مـع الافـراد وتقـوم بتعـديل العقـد بقصـد تحقيـق نفـع أكبـر للحاجـات العامّـة، فإنّـه كـذلك مـن المصـلحة العامّـة أن تحتـرم الإدارة تعهـداتها واتفاقهـا مـع المتعاقـد، وإلا أصـبح مـن الصـعب التّعاقـد مـع جهة الإدارة.

وكـذلك انتقـد الـبعض نظريّـة السّـلطة العامّـة لكـون أنّ الـرأي الـذي يـرجح سـلطة التّعـديل إلـى التنفيـذ المباشـر بحاجـة إلـى سـند آخـر، لكـي يـتقلّص حجـم التّعمـيم بصـدد هـذه الفكـرة، وحتـى لا تكـون سـلطة الإدارة فـي تعـديل العقـد الإداريّ جـزءًا مـن سـلطتها فـي الضـبط الإداريّ بصـورة عامّـة، كمـا أن الـبعض يُؤيّـد الـرأي

---

[1] عبد الرحمن أحمد محمد ذياب ومحمد علي سليمان، **سلطات الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة**، مرجع سابق، ص٥٦٥.

[2] ثروت بدوي هو أحد الفقهاء المصريين في مجال القانون العام، ولد في عام ١٩٢٨م وتوفى عام ٢٠١٥م، وترك بصمة واضحة في القانون الإداريّ والدستوري، بكلية الحقوق بجامعة القاهرة، وشارك في صياغة الدستور المصري لعام ١٩٧١م، ومن أشهر مُؤلفاته: كتاب القانون الإداري، كتاب أصول الفكر السياسي والنّظريات والمذاهب السّياسيّة الكبرى. (الفقيه الدستوري المصري ثروت بدوي في حوار مع القدس العربي، انظر الموقع الالكتروني www.alquds.co.uk، تاريخ الاطلاع عليه ٢,١٠,٢٠٢٤م).

[3] نقلًا عن نصر الدين مصطفى الكاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٥٧.

الـذي يسـتند علـى مبـدأ اسـتمراريّة حسـن سـير المرفـق العـام فـي تبريـر قيـام الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل العقد الإداري[1].

وبشـأن الانتقـادات التـي تمـت إثارتهـا مـن قبـل الفقهـاء لنظريّـة السّـلطة العامّـة، وبـالرّغم مـن قـوة الطـرّح؛ فـإنّ الباحـث يـرى أنّ السّـلطة العامّـة هـو مـا يميّـز الإدارة المتعاقـدة مـع الأفـراد بحيـث لهـا أنْ تقـوم بتعـديل العقـود الإداريّـة بإرادتهـا المنفـردة بنـاءً علـى السّـلطة الممنوحـة لهـا، والتـي مـن خلالهـا تفـرض علـى المتعاقـد الزّيـادة فـي العقـد الإداريّ أو النّقصـان، ولـيس للمتعاقـد مـع الإدارة إلا طلـب التّعـويض، ويـرى مـن الضّـروري وجـود هـذه السّـلطة؛ إذ أن هـدفها الأساسـي هـو تحقيـق المصـلحة العامّـة، وهـي مصـلحة تتجـاوز فـي أهميتهـا مصـالح الأطـراف الخاصّـة، كمـا أنّ ممارسـة هـذه السّـلطة عـادةً مـا تكـون مُقيّـدة بضـوابط قانونيّـة وإجراءات رقابيّة لضمان عدم التّعسّف.

المطلب الثّاني

التّعديل الانفرادي على أساس نظريّة المرفق العام

تُعـدُّ نظريّـة المرفـق العـام إحـدى الرّكـائز الأساسـيّة فـي القـانون الإداري، حيـثُ تُبنـى عليهـا العديـد مـن المبـادئ التـي تـنظّم علاقـة الإدارة بـالأفراد، ومـن أبـرز تطبيقـات هـذه النّظريّـة حـقّ الإدارة فـي تعـديل العقـود الإداريّـة بإرادتهـا المنفـردة؛ وذلـك بهـدف ضـمان سـير المرفـق العـام، وتلبيّـة حاجـات الأفـراد فـي المجتمع التي قد تتغيّر مع مرور الزّمن.

يـرى أصـحاب هـذا الاتجـاه أن الأسـاس القـانوني لسـلطة الإدارة فـي تعـديل عقودها الإداريّة بإرادتها المنفردة يقوم على نظريّة احتياج المرفق العام.

وذهـب أحـد الفقهـاء إلـى أنّ أسـاس سـلطة الإدارة فـي تعـديل العقـد الإداريّ بـالإرادة المنفـردة يوجـد داخـل الرابطـة العقديّـة، أي فـي العقـد ذاتـه؛ وذلـك مـن أجـل تحقيـق الصـالح العـام، فيـرون أنّ سـلطة تعـديل العقـد تكـون نتيجـة متلازمـة لفكـرة

---

[1] نصر الدين مصطفى الكاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٥٨.

المرفق العام، ومغزى ذلك هو تلبية الحاجات العامّة؛ لأنّه قابل للتّعديل والتّغيير؛ وذلك حتى يتناسب مع أداء الخدمة بالشّكل المطلوب[١].

وعليه؛ فإنّ أنصار هذا الرأي يعتمدون على مقتضيات النّفع العام، حيث إنّ غالبيّة الفقه الفرنسي والمصري يرى بأنّ المرفق العام هو الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة[٢].

ومن هنا فإنّ العقد الإداريّ يقوم على توازن دقيق بين المصلحة العامّة التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها، والمصلحة الخاصّة للمتعاقد معها، وتماشيًا مع ما تمّ ذكره؛ فإنّ الإدارة تتمتع بسلطة تعديل بنود العقد الإداريّ متى ما اقتضت المصلحة العامّة ذلك، شريطة أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة، وأنْ يكون في حدود القانون.

وهذا ما تمّ تأكيده من قبل محكمة القضاء الإداريّ المصريّة بقولها: "طبيعة العقود الإداريّة وأهدافها تفترض مقدمًا حدوث تغير في ظروف العقد وملابساته وطرق تنفيذه؛ تبعًا لمقتضيات سير المرفق العام، وأنّ التّعاقد في تلك العقود يتم على أساس أن نية الطّرفين قد انصرف عند التّعاقد إلى ضرورة الوفاء بحاجة المرفق وتحقق المصلحة العامّة، ومن شأن ذلك أن يكون لجهة الإدارة، وهي صاحبة الحقّ في تنظيم المرفق وتحديد قواعد تسييره، وحق تعديل العقد بما يوائم هذه الضّرورة وتحقيق تلك المصلحة؛ ومن هنا يثبت حق الإدارة في التّعديل بغير الحاجة إلى النّص عليه في العقد، فإذا ما أشارت نصوص العقد صراحة إلى هذا الحق، فلا يكون ذلك إلا مجرد تنظيم سلطة التّعديل وبيان أحوال ممارستها"[٣].

ويتبيّن من الحكم السّابق أنّ فكرة المرفق العام تُعد الأساس الذي تقوم عليه سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري؛ وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامّة، ومواكبة احتياجات المرفق العام المتغيّرة، ويُلاحظ من الحكم أنّ هذه السّلطة تُمارس لضمان استمراريّة المرافق العامّة دون الحاجة إلى أنْ يكون

---

[١] سلميان الطماوي، **الأسس العامة للعقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٤٤٣.

[٢] أنس محمد، **سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ وفقًا لقانون التّعاقدات الجديد**، مرجع سابق، ص٢٧٧.

[٣] حكم محكمة القضاء الإداريّ الصادر ١٩٧٠/٠٣/٢٢، المشار بمرجع فتوح محمد هنداوي، **القاضي الإداريّ والتّوازن المالي العقود الإداريّة**، الطّبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونيّة، ٢٠١٦، ص١٥٦.

هنالك نص صريح في تعديل العقود الإداريّة، وأكّد الحكم على أنّه وإنْ كان هنالك نص يؤكّد على حق الإدارة في تعديل العقود الإداريّة؛ فسيكون ذلك مجرد تنظيم لتلك السّلطة.

ويتزعم هذه الفكرة في فرنسا أندريه دي لو بادير[١]؛ حيث يرى أنّ الإدارة لا يمكن أنْ تقوم بتعديل عقودها الإداريّة إلا بناءً على فكرة مستلزمات المرفق العام، والتّغييرات التي تحدث فيما يتعلق بهذه المستلزمات في حاجات المرفق، وحاجة الجمهور، وعليه؛ فإنّ الفكرة الأساسيّة بعدم إمكانية تقييد الإدارة بشروط تعاقديّة تصير غير متجاوبة مع احتياجات المرافق العامّة[٢].

ويرى البعض أنّ سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة الغرض منها سير المرفق العام بانتظام واطراد، ويؤكد البعض الآخر على أن الإدارة عندما تقوم بتعديل عقودها الإداريّة فإن ذلك يؤسس على فكرة المرفق العام؛ وذلك للوفاء بحاجات تلك المرافق، حتى تكون متماشية مع التّطورات الحديثة التي يحتاجها المرفق العام من أجل استمراره، وهو ما يُؤيّده الرأي الغالب في مصر، والذي استقرّت عليه أحكام القضاء الإداريّ المصري[٣].

كما يُؤيّد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي هذا الاتجاه؛ حيث قال: "إنّ سلطة الإدارة في التّعديل مناطها احتياج المرافق العامّة، فهي ليست مجرد مظهر للسّلطة الإداريّة تتمتع بها الإدارة، ولكنّها نتيجة متلازمة لفكرة المرفق العام التي يرجع إليها معظم قواعد القانون الإداري، وعلى ذلك؛ يجب أن تكون قد استجدت ظروف بعد إبرام العقد تبرر هذا التّعديل؛ بحيث لا تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة بدون تغيير الظروف التي تم إبرام العقد في ظلها"[٤]. ولما كان الدكتور سليمان الطماوي يؤيد فكرة المرفق

---

[١] دي لو بادير وُلد عام ١٩١٠ في باريس، وتوفى عام ١٩٨١م، هو فقيه ومحامي فرنسي متخصص في القانون الإداريّ ومن كبار مؤيدي فكرة المرفق العام. عمل في كلية الحقوق في باريس عام ١٩٥١، وكلية الحقوق في غرونوبل عام ١٩٤٢م. راجع: (Marc Malherbe, La Faculte de Droit de Bordeaux,1996)

[٢] حمدي عطية مصطفى عامر، **الأعمال القانونيّة للسّلطة الإداريّة**، الطّبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص٤٧٩.

[٣] سامال إسكندر محمد الباجلان، **سلطات الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الإداريّة**، الطّبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧، ص١٥٨.

[٤] نقلًا عن مفتاح خليفة عبد الحميد، **العقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٢١٣.

العام كأساس سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري؛ فإنّه وضع لها ضوابط يجب مراعاتها وهي:

١. أن تكون هنالك ظروف استجدت بعد إبرام العقد الإداري، وعلى إثرها يكون التّعديل.
٢. الالتزام بمبدأ المشروعيّة في إجراءات تعديل العقد الإداري.
٣. أنْ يكون التّعديل مقتصرًا على الشّروط المتعلّقة بتسيير المرفق العام، ولا يمتد لبنود العقد كافّة.
٤. ألا يتجاوز التّعديل النّسبة المسموح بها.

كما يؤكد البعض أنّه من الضروري مراعاة التّوازن المالي للمتعاقد، وحق المتعاقد مع الإدارة في طلب التّعويض، والمطالبة بإلغاء قرار التّعديل إذا تم بطريقة غير مشروعة[١].

ويرى البعض أن سلطة تعديل شروط العقد على أساس مواجهة متطلبات المرافق العامّة؛ وذلك للصّالح العام، ومراجعة شروط العقد التي قد تتغير أثناء تنفيذ العقد، وعليه؛ فلا حرج في التّعديل طالما التّضحية بالمصلحة الخاصّة في سبيل المصلحة العامّة، وذلك بإعادة النّظر في شروط العقد[٢]، وتمّ تأييد هذه النّظريّة من قبل بعض الأساتذة، وأُسِّس ذلك على أنّ الجهة الإداريّة هي صاحبة الاختصاص في تنظيم المرفق العام؛ فهي تمتلك حق تعديل عقودها الإداريّة بما يُوائم هذه الضّرورة، وعلى ذلك فإنّ ممارستها لسّلطة التّعديل هو حق لها لتسيير مرافقها فلا تخرج عن العقد ولا ترتكب خطأ، ومن ثَمّ فإنّ سلطة التعديل مستمدة من طبيعة المرفق واتصال العقد به لسيره بانتظام واطراد، واستدامة تعهد الإدارة وإشرافها على المرفق بما يحقق المصلحة العامّة، ولئن كان ذلك؛ فإنّ حقّ الإدارة يثبت في تعديل العقد الإداريّ دون النّص عليه

---

[١] نصر الدين مصطفى الكاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٥٩.

[٢] المرجع نفسه، ص٢١٦.

في العقد وموافقة الطّرف الآخر عليه، على أساس أن هذا الحقّ يرتكز على سلطة الإدارة لضبط العقود المتصلة بها؛ وذلك للمصلحة العامّة[1].

تبرر هذه السّلطة من خلال الطّبيعة الخاصّة للعقد الإداري، الذي يختلف عن العقود المدنيّة، ومن المعلوم أنّ العقد الإداريّ ليس مجرد اتفاق بين طرفين متساويين، بل هو أداة لتحقيق أهداف المرفق العام، وأنّ جهة الإدارة هي سلطة عليا تُميزها عن الطّرف المتعاقد معها، ومن ثَمّ فإنّ الأولويّة تكون دائمًا للمصلحة العامّة التي قد تستلزم تعديل بنود العقد سواء بالزّيادة أو النّقصان؛ وذلك لتتماشى مع المستجدات التي تطرأ أثناء تنفيذ العقد.

ويرى بعض أساتذة القانون الإداريّ أنّ من المبادئ الأساسيّة لسير المرفق العام بانتظام واطراد مبدأ تكييفها مع التّغيرات والتّطورات الاقتصاديّة التي تحدث في المجتمع، وعليه؛ فإنّ الإدارة يجب أن تراعي في إجراءات التّعديل ضمان سير المرفق العام[2].

ومن الملاحظ من خلال آراء الفقهاء وأساتذة القانون أنّ مبدأ تكيّف المرفق العام مع التّغيّرات والتّطورات الاقتصاديّة يشير إلى أهميّة مُرونة الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري؛ وذلك استجابةً للتغيّرات لتلك الحاجات العامّة، فالإدارة تملك سلطة تعديل بنود العقد، إلا أنّه يجب أن تراعي في ذلك التّعديل حاجة المرفق العام، واستمرار سير المرفق بانتظام دون توقّف وبطريقة فعّالة؛ إذْ لا بد من التأكيد على أنّ ممارسة هذه السّلطة يجب أنْ تكون وفق مبررات واضحة تتعلق بالحاجة التي تستدعي تعديل بنود العقد بما يتناسب مع التّغيّرات في المجتمع، كما تتم عمليّة التّعديل بشفافيّة وتوازن بين حقوق المتعاقد وضمان سير المرفق العام.

قضت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة في أحد أحكامها بأنّ "الجهة الإداريّة المتعاقدة تملك بإرادتها المنفردة – وعلى خلاف المألوف في معاملات الأفراد فيما بينهم – حقّ تعديل العقد الإداريّ أثناء تنفيذه وتعديل التزامات

---

[1] عادل عبد الرحمن خليل، **المبادئ العامّة في آثار العقود الإدارية وتطبيقاتها**، دار النّهضة العربيّة، القاهرة، ١٩٩٥، ص٣٦٤.

[2] نقلًا عن نصر الدين مصطفى كاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٦١.

المتعاقد معها، فتزيد من الأعباء الملقاة على عاتق الطّرف الآخر أو تنقصها، وتتناول الأعمال أو الكميّات المتعاقد عليها بالزّيادة أو النّقص على خلاف ما ينصّ عليه العقد، وذلك كلما اقتضت حاجة المرفق هذا التّعديل، من غير أن يُحتجّ عليها بقاعدة الحق المكتسب، أو بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، وسلطة التّعديل ليست مطلقة؛ بل ترد عليها قيود معيّنة تقتضيها ضرورة التوفيق بين المصلحة العامّة والمصالح الفرديّة للمتعاقدين معه، ومن هذه القيود ما يتصل بمقدار ونطاق التّعديل، وما يترتب عليه من أعباء جديدة تقع على عاتق المتعاقد نتيجة لسلطة التعديل؛ إذ يتعيّن أن تكون هذه الأعباء في الحدود الطّبيعيّة والمعقولة من حيث نوعها وأهميتها في نطاق موضوع العقد، بحيث لا يتجاوز إمكانيّات المتعاقد الفنيّة أو الماليّة، أو أن يكون من شأنها أن تقلب اقتصادياّت العقد رأسًا على عقب؛ فتغير موقع العمليّة بعد أكثر من سنة، ورفض جهة الإدارة ما يترتب على الموقع الجديد من نفقات وتكاليف تختلف عن الموقع الأصلي، يجيز للمتعاقد فسخ العقد، ويطالب الجهة الإداريّة بجميع النفقات، وما فاته من كسب، وما لحقه من خسارة من جرّاء عدم إتمامه للعملية بسبب يرجع إلى أخطاء الجهة الإدارية"[1].

كما أنّ محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة قضت في أحد أحكامها "أنّ سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد أو في تعديل طريقة تنفيذه هي الطّابع المُميّز لنظام العقود الإداريّة، وهو الذي يجيز لها أن تزيد من أعباء معاقدها أو تنقصها كلما اقتضت حاجة المرفق العام، أو المصلحة العامّة ذلك التعديل، دون أن يحتج عليها بقاعدة الحقّ المكتسب، أو بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين، على أنّ ذلك التعديل إنما يتم دومًا في الحدود التي لا تؤدي إلى إرهاق المتعاقد والإخلال بالتّوازن المالي للعقد، وإلا جاز لهذا الأخير أن يطلب فسخ العقد إذا كان التّعويض الذي تلتزم به جهة الإدارة في مقابل حقها في التّعديل لا يكفي لإصلاح الضرر المترتب عن هذا التّعديل"[2].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم (٤٦٥٤) لسنة (٤٦) قضائية عليا جلسة ٣٠ مارس ٢٠٠٤، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا لسنة (٤٩) من أول أكتوبر ٢٠٠٣ إلى سبتمبر ٢٠٠٤، ص٥٣١.

[2] الاستئناف رقم (٥٣٤)، جلسة ٢٠١١/١٢/٠٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الثاني عشر، المكتب الفني، ٢٠١٢، ص٢٤.

ويتّضح مما سبق أنّ آراء الفقهاء وأساتذة القانون الإداريّ وأحكام القضاء يُؤكدون على أن حق الإدارة في تعديل العقد الإداريّ أساسه المرفق العام وسيره بانتظامٍ واطراد، إلا أنّه يجب تحقيق التّوازن بين استقرار العقود الإداريّة وبين متطلبات المرفق العام، التي قد تفرض تعديلًا على شروط العقد؛ لضمان تحقيق المصلحة العامّة، ومن الملاحظ أنّ بعض الفقهاء يؤكدون أنّ سلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة تستند على الطّبيعة الخاصّة بها، والتي تُميّزها عن العقود المدنيّة؛ حيث أنّ العقود الإداريّة تهدف إلى تلبيّة احتياجات المرافق العامّة بشكل يضمن استمراريّة تقديم الخدمة العامّة بكفاءة وفعاليّة.

ومن جهة أخرى؛ فإنّ من الملاحظ أن القضاء الإداريّ العماني والمصري كرّسا هذا التّوجه؛ حيث اعتبرا المرفق العام أساسًا قانونيًّا لتدخّل الإدارة في تعديل شروط العقد الإداريّ بما يتواكب مع المتطلبات؛ لضمان سيره بانتظام واستمرار، متى ما دعت الظّروف إلى ذلك، بما يخدم الصّالح العام، ومع ذلك؛ فإنّ القضاء لم يغفل عن أهميّة حماية حقوق الطّرف المتعاقد مع الإدارة، مشدّدًا على ضرورة مراعاة التّوازن المالي للمتعاقد، فلا بد مراعاة الحقوق العقديّة للطّرف المتعاقد؛ بما يضمن تحقيق العدالة في إطار المصلحة العامّة.

وبناءً على ما تقدم؛ فإنّ تعديل العقد الإداريّ على أساس نظريّة المرفق العام يُعدّ انعكاسًا حيًا لمرونة القواعد القانونيّة الإداريّة، التي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامّة، والتّوفيق بينها وبين حماية التّوازن المالي للمتعاقد.

ويرى الباحث أنّ الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة يقوم على المزج بين نظريّة السّلطة العامّة ونظريّة المرفق العام، بما يحتاجه من تغيير في بنود العقد، بناءً على ظروف الحال للعقد للمحافظة على استمراره ودوامه بانتظام واطراد، وذلك بما يتلاءم مع المصلحة العامّة، بالإضافة إلى أنّ النّظريات السّابقة ورغم وضعها أساسًا لسلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة، إلا أنّه يتضح لنا جليًا أن من الصّعوبة أن يتم وضع أساس محدد ووحيد في ذلك، وقد يكون هنالك أسس عدة لتعديل العقد الإداريّ من بينها السّلطة العامّة والمرفق العام، إذْ لا مناص من القول أن التّطور العلمي الحديث هو ما يدفع الإدارة لتعديل عقودها الإداريّة؛ وذلك لمواكبة التّطوّر؛ فليس من المنطقي أن الإدارة تتعامل بعقود

جامـــدة لا يمكـــن تغييرهـــا، لا ســـيما أن بعـــض العقـــود طويلـــة الأمـــد وتســـتمر لســـنوات، فلا بد أن يكون هنالك مواكبة للتطور.

الفصل الثّاني

الضّوابط العامّة لتعديل العقد الإداري

إنّ سلطة تعديل العقد الممنوحة للإدارة ليست على إطلاقها، فهذه السّلطة تُستخدم وفق نطاق معيّن، وتَرد عليها بعض القيود التي لا يمكن للإدارة أنْ تمارس هذه السّلطة إلا في الحدود التي وضعها القانون، وإلا كان ذلك مشوبًا بعيوب أُخرى، كعيب إساءة استعمال السّلطة، والتّعسف من قبل جهة الإدارة في استعمال هذا الحق الممنوح لها؛ فيجب ألا يتعدى التّعديل حدود السّلطة الممنوحة، عليه؛ سيكون هذا الفصل في مبحثين: الأوّل حول شرح ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة، وأمّا الثّاني سيُناقش فيه حماية المتعاقد مع الإدارة في تعديل العقد الإداري؛ وفقًا لِآراء الفقهاء وأحكام القضاء، وما نصّ عليه المشرّع.

المبحث الأوّل

ضوابط سلطة الإدارة في التّعديل

إنّ سلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة ليست مطلقة، بل إنّها مقيّدة بمجموعة من المبادئ والضّوابط التي تهدف إلى حماية حقوق المتعاقد؛ وذلك لضمان عدم تعسُّف الإدارة في استعمال سلطاتها، عليه؛ سيُناقش الباحث في هذا المبحث ضوابط سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ بدايةً في المطلب الأوّل، والذي سيكون حول التّعديل الكمي والنّوعي والبرنامج الزّمني في تعديل العقود الإداريّة، وسيتناول في المطلب الثّاني القيود التي ترد على الإدارة في تعديل العقود الإداريّة؛ وذلك وفقًا للآتي:

المطلب الأوّل: نطاق سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

المطلب الثّاني: قيود سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

المطلب الأوّل

نطاق سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

إنّ الإدارة لها سلطة واسعة في العقود الإداريّة، فلها – في سبيل ذلك – التّعديل في كميّة الأعمال سواء بالزّيادة أو النقصان، ولها – أيضا – التّعديل النّوعي من حيث طرق ووسائل التّنفيذ، وللإدارة سلطة التّعديل في البرنامج الزمني للعقود الإداريّة؛ أي في مدّة التّنفيذ، إلّا أنّ ذلك التّعديل الذي تجريه جهة الإدارة ليس على إطلاقه، إذْ لا بُدّ أن يكون مشروعًا ومحدودًا، وهذا ما سنبيّنه من خلال الأفرع التاليّة:

الفرع الأوّل: التّعديل في كميّة الأعمال بالزّيادة أو النّقصان

الفرع الثاني: التّعديل النّوعي والبرنامج الزّمني

الفرع الأوّل

التّعديل في كميّة الأعمال

تستطيع الإدارة أنْ تقوم بإجراء التّعديلات في مقدار التزامات المتعاقد، أو التّعديل في كميّات الأعمال والخدمات محل العقد المبرم، سواء أكان ذلك التّعديل بالزيّادة أم النّقصان[1]، كزيادة مقدار اللوازم محل العقد، أو نقصانها وإضافة بعض الحُجُرات للمبنى المقرر إنشاؤه، أو إلغاء حُجُرات في عقود الأشغال العامّة[2]، وعندما يكون التّعديل في حجم الأعمال سواء بزيادة كميّتها أم نقصانها يُطلق عليه التّعديل الكمّي؛ حيث إنّ هذا التّعديل يَرد على مقدار الالتزامات وليس نوعها، وفي واقع الأمر بأنّ هذا التّعديل حق ثابت لجهة الإدارة، سواء أكان التّعديل منصوصًا عليه في العقد أم لم يُنصّ عليه، ويسري هذا التّعديل على جميع العقود الإداريّة، وللإدارة أنْ تُوسِّع المرفق العام في عقد الالتزام، ولها أنْ تزيد أو تنقص في حجم الأعمال أو كميّة المواد المتفق عليها في العقد، فيُقدِّم المُتعاقد مساهمته مع الإدارة؛ من أجل سد الحاجات والمتطلّبات العامّة لخدمة المجتمع[3].

إنّ متطلبات الحياة ومواكبة التّطوّر قد تدعو إلى التّغيير في بنود العقد؛ وذلك لسد الحاجات العامّة بما يتناسب وظروف الحال؛ ولذلك فإنّ التزامات المتعاقد قد تستوجب التّغيير، سواء أكان ذلك بالزيّادة أم النّقصان، وهذا ما استقر عليه الفقه والقضاء الإداريّ على إقرار حق الإدارة في تعديل حجم الأداءات المطلوبة من المتعاقد، بل إنّ التّعديل يسري على جميع العقود الإداريّة التي تبرمها الإدارة، وليس عقودًا معيّنة فقط.

إنّ حقّ الإدارة في التّعديل ليس بنفس المستوى في جميع العقود الإداريّة؛ كونه يرتبط بمدى مساهمة المتعاقد مع الإدارة في تسيير المرفق العام، فقد تصل الإدارة إلى قمة اتّساعها في عقود الالتزام؛ كونّ أنّ المتعاقد يقوم بتسيير المرفق العام نيابةً عن الإدارة، والأمر كذلك في عقود الأشغال العامّة

---

[1] نصر الدّين مصطفى كاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٧١.

[2] يوسف بن عبد الله بن سعيد العبري، **سلطة الإدارة في العقد الإداريّ وفقًا للقانون العماني**، رسالة ماجستير، ٢٠٢٢، جامعة ظفار، عُمان، ص١٠٩.

[3] سامال إسكندر محمد الباجلان، **سلطات الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الإدارية**، مرجع سابق، ص١٧١.

؛لأن الإدارة تكون صاحبة الأعمال محل العقد، بمعنى أنّ الإدارة هي التي تحدد احتياجاتها، وتقوم بوضع المواصفات الفنيّة للأعمال المطلوب إنجازها، وتشرف على تنفيذ العقد لضمان تحقيق الأهداف المرجوّة منه، الجدير بالذّكر أنّ نطاق سلطة الإدارة في تعديل عقود التّوريد قد تضيق وتتضاءل، حيث لا تتطلب مساهمة مباشرة للمتعاقد مع الإدارة في تسيير المرفق العام، كما هو الحال في عقود الامتياز وعقود الأشغال العامّة[1]، وفي هذا المقام فقد تفرض الدّولة في عقود امتياز البترول حدًّا أقصى لاستخراج النّفط، وذلك حفاظًا على الثروة النّفطيّة، كما لها أنْ تفرض الكميّات النّفطيّة المعدّة للتّصدير سواء أكان ذلك بالزّيادة أم النّقصان؛ وذلك حفاظًا للتّغيرات التي تطرأ على أسعار النّفط[2].

ونصّت المادة (٤٦) من قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة المصري على: "إذا طرأ من المستجدات بعد إبرام العقد ما يوجب تعديل حجم التّعاقد؛ يكون للجهة الإداريّة أن تعدّل عقودها بالزّيادة أو النّقص، بما لا يتجاوز (٢٥%) من كميّة كل بند بعقود المقاولات، وبما لا يجاوز (١٥%) من كميّة كل بند لباقي العقود بذات الشّروط والمواصفات والأسعار، على أن تتضمن كرّاسة الشّروط والمواصفات مضمون ذلك، ويتعيّن لتعديل العقد الحصول على موافقة السّلطة المختصّة أو مجلس الوزراء، بحسب الأحوال، ووجود الاعتماد المالي، وأن يصدر التّعديل خلال فترة سريان العقد، وألا يؤثر ذلك على أولويّة المتعاقد في ترتيب عطائه، وأنْ تُعدّل مدّة العقد الأصلي إذا تطلّب الأمر ذلك بالقدر الذي يتناسب حجم الزّيادة أو النّقص"[3].

وفي سلطنة عُمان حرص المشرّع العماني على تنظيم سلطة التّعديل سواء أكان ذلك بالزّيادة أم النّقصان، وذلك في قانون المناقصات العُماني في المادة (٤٢) التي نصت على: " يجوز للجهات المعنيّة إصدار أوامر تغييريّة بالزّيادة أو النّقصان في مدّة، أو قيمة، أو نوع ،أو كميّات، أو مواصفات الأصناف، أو الأعمال، أو الخدمات محل العقد؛ وذلك خلال فترة سريان العقد، فيما لا يتجاوز مجموع قيمته مائة ألف ريال عُماني أو (١٠٪) من قيمة

---

[1] السيد فتوح محمد هنداوي، **القاضي الإداريّ والتوازن المالي في العقود الإدارية**، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٦، ص١٩٦.

[2] سامال إسكندر محمد الباجلان، **سلطات الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الإدارية**، مرجع سابق، ص١٧٢.

[3] المادة (٤٦) من قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات الحكومية العامّة رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨.

العطاء الأصلي الذي تمت موافقة المجلس عليه – أيهما أكبر – شريطة أن تكون أسعار الأوامر التّغييريّة هي نفس الأسعار التي وافق عليها المجلس، ولحساب تكلفة الأوامر التّغييريّة تجمع قيمتها سواء كانت بالإضافة أو الحذف.

إذا تجاوز الأمر التّغييري الحد المنصوص عليه في الفقرة السّابقة؛ فيجب الرّجوع للمجلس لأخذ موافقته عليه مع مراعاة ما يلي:

١. توفر الاعتماد اللازم وموافقة المقاول على الالتزام بالأسعار الواردة في العقد، إذا كانت هذه الأسعار لا تزال مناسبة، ولا تزيد على أسعار السوق.
٢. إذا اشتمل الأمر التّغييري على إضافة كميّات، أو أصناف، أو أشغال، أو خدمات جديدة غير واردة في العقد، ولكنّها تتصل بموضوعه؛ فإنه يجوز الاتفاق المباشر مع المقاول بشأنها"[١].

ويُقصد بالأوامر التّغييريّة (تدخّل السّلطة الإداريّة بعد إبرام العقد مع أحد المتناقصين بالعدول عن بعض الكميّات، أو الأصناف، أو القيمة، أو المُدّة الواردة بذلك العقد تحقيقًا للمصلحة العامّة، بشرط أنْ تكون أسعار هذه الأوامر التّغييريّة هي نفس الأسعار التي وافق عليها المجلس قبل ذلك، فيما لا يتجاوز مجموع قيمته مائة ألف ريال عُماني أو (١٠%) من قيمة العطاء الأصلي الذي وافق المجلس عليه من قبل)[٢].

كما أنّ المادّة الثّامنة في البند (١٠) من القانون المالي نصّت على: "يباشر الوزير ما يأتي: إعداد نماذج موحَّدة لعقود المقاولات والتّوريد والخدمات وغيرها التي تبرمها الوزارات والوحدات الحكومية المختلفة وتعديلها؛ وذلك بالتّنسيق مع الجهات المختصّة"[٣]، وعند صدور اللائحة التّنفيذيّة من القانون المالي أشارت إلى تنظيم العقود الإداريّة، وفق نماذج مُوحّدة تصدرها وزارة الماليّة لتنظّم العقود الإداريّة؛ وذلك في المادة (٤٥٥) والتي نصّت على: "تلتزم كل وحدة بإبرام العقود والاتّفاقيّات وفقًا للنّماذج الموحّدة التي تصدرها الوزارة لهذا الغرض، وتشمل بصفة أساسيّة:

---

[١] المادة (٤٢) من قانون المناقصات العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٢٠٠٨/٣٦).

[٢] محمد بن سعيد بن حمد المعمري، شرح قانون المناقصات العُماني، دار الجامعة العربيّة، الاسكندريّة، ٢٠١٣، ص١٤٤.

[٣] المادة (٨) من القانون المالي الصادر بالمرسوم السّلطاني رقم (٩٨/٤٧).

١. الاتفاقيّة الموحّدة للخدمات الاستشاريّة لأعمال المباني والهندسة المدنيّة.
٢. الاتفاقيّة الموحّدة لخدمات مسح الكميّات لأعمال المباني والهندسة المدنيّة.
٣. العقد الموحّد لإنشاء المباني والأعمال المدنيّة.
٤. العقد الموّحد للأعمال الكهربائيّة والميكانيكيّة.
٥. العقد الموحّد لخدمات نظافة المباني الحكوميّة.
٦. العقد الموحّد لخدمات صيانة الحدائق المخصّصة للوزارات والوحدات الحكوميّة.

كما تلتزم الوحدات الحكوميّة بأي تعديلات تجريها الوزارة على هذا النّماذج، وبأي منشورات أو تعليمات تصدرها في هذا الشأن"[١].

من الواضح أنّ المادة (٤٥٥) من اللائحة التنفيذيّة من القانون المالي نصّت على إلزام وزارة الماليّة بإبرام عقود موحّدة في مجالات مختلفة، إلا أنّ الواقع العملي يُشير إلى أنّ الوزارة لم تصدر سوى عقد واحد وهو العقد الموحّد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة، بينما لم تستكمل باقي العقود حتى الآن؛ مما أوجد فجوة تشريعيّة وإجرائيّة لها آثار سلبيّة على إدارة باقي العقود.

وفيما يتعلق بالعقد الموحّد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة في سلطنة عمان فقد أشار على الحقّ في التّعديل؛ حيث نص البند رقم (١) "يجوز للمهندس في أي وقت قبل صدور شهادة التّسلم للأعمال، وبعد الحصول على موافقة صاحب العمل، أن يبادر بإحداث تغيير في الأعمال؛ وذلك سواء بتعليمات يصدرها للمقاول، أو بأنْ يطلب منه تقديم اقتراح". ونصّ العقد ذاته في البند رقم (٣) على أن كل تغيير يمكن أنْ يشمل أ:(تغيير في كميات أي بند من الأعمال المدرجة في العقد...)[٢].

وفي هذا الشأن فإنّ من المبادئ القانونيّة المستقرّة في فتاوى وزارة العدل والشّؤون القانونيّة العمانيّة أن "القاعدة المستقّر عليها فقهًا وقضاءً في الالتزامات التّعاقدية تقضي بأنّ العقد شريعة المتعاقدين؛ فلا يجوز نقضه، أو

---

[١] المادة (٤٥٥) من القرار الوزاري رقم (٢٠٠٨/١١٨) بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٨/٤٧).

[٢] البند رقم (٣) الجزئية (أ)، من العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسية، ٢٠١٩، ص١٠٦.

تعديله، إلا بموافقة الطّرفين أو لأسباب يقررها القانون، مقتضى ذلك؛ وجوب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه، وبطريقة تتّفق ومبدأ حسن النيّة في تنفيذ الالتزامات التّعاقدية، وقد حدد العقد المُوحّد مدّة تنفيذه، كما حدّدت مستندات العقد مدّة الأصناف والأعمال والخدمات محل العقد وقيمتها ونوعها وكميّاتها ومواصفاتها، وتشكل هذه المحاور عرض المقاول الذي تم قبوله من قبل صاحب العمل على أساسها؛ لذا وضع المشرّع آليّة لتمكن صاحب العمل من مواجهة الظّروف التي تطرأ خلال فترة تنفيذه، وهي بإصدار الأوامر التّغييريّة وفق الشّروط المنصوص عليها في قانون المناقصات ولائحته التنفيذيّة، شريطة أن تصدر الأوامر التّغييريّة خلال فترة سريان العقد – دون تعريف هذه الفترة – ، وبقراءة بنود العقد الموحد؛ يتضح أنّ المقصود بفترة سريان العقد فيما يتعلق بإصدار الأوامر التّغييريّة هي فترة تنفيذ الأعمال المحددة في عرض المقاول وفي صيغة العطاء، القول بغير ذلك من شأنه اعتبار العقد ساريًا لمدة غير معلومة يجوز خلالها إصدار الأوامر التّغييرية"[1].

ويتضح مما سبق أنّ النّسبة التي وضعها المشرّع المصري في تعديل العقود الإداريّة بالزّيادة أو النّقصان في عقود المقاولات بما لا يتجاوز (٢٥%) من كمية كل بند، و(١٥%) في باقي العقود، وبالمقارنة مع المشرّع العماني فإنّ نسبة التّعديل هي بما لا يتجاوز (١٠%) من قيمة العطاء الأصلي أو ألا يتجاوز قيمته ١٠٠ ألف ريال عماني أيهما أكبر، إذْ نلاحظ أنّ المشرع العماني لم يتطرق إلى الأنواع المختلفة من العقود الإداريّة خلافًا للمشرع المصري الذي وضّح نسبة الزيادة في عقود المقاولات وباقي العقود.

ويرى الباحث أنْ تنتهج سلطنة عُمان نهج جمهوريّة مصر العربيّة في تحديد نسبة التّعديل في العقود الإداريّة إلى(٢٥%)؛ وذلك من أجل المصلحة العامّة وحسن سير المرفق العام، وأنْ تتطرق إلى الأنواع المختلفة من العقود الإداريّة، ويتم تنظيمها بشكل يتواكب ومع التّطور الحديث، علاوةً على ذلك؛ فإنّ تلك النّسبة ستكون بمثابة الحماية للجهة الإداريّة؛ حتى لا تكون الزّيادة أكثر من (١٠%) مما يُؤدي إلى طلب المتعاقد فسخ العقد الإداريّ أو بطلانه، وتماشيًا مع ذلك؛ فإنّ تلك الزّيادة في النّسبة لا تُؤثر على المتعاقد؛ لأنّه في كل

---

[1] المبدأ رقم (٢٨)، تاريخ ٢٠١٥/٤/١٩، المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية، الكتاب العشرون، وزارة الشؤون القانونية، ٢٠١٥، ص ٢٥٨

الأحـــوال ســـيتم تعويضـــه التّعـــويض العـــادل، مـــع التأكيـــد علـــى أنّ ذلـــك التّعـــديل لا يخـــرج عـــن الشـــروط التـــي وضـــعها المشـــرع، ومنهـــا: أخـــذ الموافقـــة مـــن وزارة الماليّـــة ووجـــود الاعتمـــاد المـــالي، وأنْ لا يكـــون ذلـــك التّعـــديل يفـــوق إمكانيّـــات المتعاقـــد الماليّـــة، لـــذا؛ يـــرى الباحـــث أنْ يـــتم وضـــع معـــايير دقيقـــة فـــي هـــذا الشـــأن، مـــع العمـــل علـــى إصـــدار تشـــريع شـــامل يـــنظّم جميـــع جوانـــب العقـــود الإداريّـــة؛ بمـــا يضـــمن تحقيق التّوازن بين المصلحة العامّة وحقوق الأطراف المتعاقدة.

الفرع الثّاني

التّعديل النّوعي والبرنامج الزّمني

يُعـــد التّعـــديل النّـــوعي والبرنـــامج الزّمنـــي للعقـــود الإداريّـــة مـــن الموضـــوعات الأساســـيّة فـــي مجـــال القـــانون الإداري؛ حيـــث يتنـــاول التّعـــديل النّـــوعي إمكانيّـــة تغييـــر شـــروط العقـــد الإداريّ مـــن حيـــث طـــرق تنفيـــذ العقـــد ووســـائله وفقًـــا للمتغيّـــرات والمصـــلحة العامّـــة، بينمـــا يهـــدف البرنـــامج الزّمنـــي إلـــى تحديـــد الجـــداول الزّمنيّـــة لتنفيـــذ الأعمـــال؛ بمـــا يضـــمن الالتـــزام بالمواعيـــد المحـــدّدة، عليـــه؛ فـــإنّ الإدارة قـــد تقـــوم بتعـــديل ذلـــك مـــن أجـــل الصّـــالح العـــام، وعلـــى ذلـــك ســـيُناقش الباحـــث ذلـــك وفـــق الآتي:

أولًا: التّعديل في طرق ووسائل تنفيذ العقد

لـــلإدارة حـــق تعـــديل وســـائل وطـــرق تنفيـــذ التزامـــات المتعاقـــد معهـــا؛ بمعنـــى أنْ يـــتم تعـــديل الأداءات المطلوبـــة مـــن المتعاقـــد، ســـواء بالزّيـــادة أو النّقصـــان، وبـــالإرادة المنفـــردة لـــلإدارة دون موافقـــة المتعاقـــد، حيـــث إنّ الإدارة تقـــوم بـــذلك كلّمـــا تبـــيّن لهـــا أن هنالـــك أخطـــاء تضـــمّنها المشـــروع؛ فتســـعى لإصـــلاحه بالتّعـــديل، والأمـــر كـــذلك عنـــدما تقـــوم الإدارة بمواكبـــة التّطـــور الحـــديث؛ بحيـــث تـــأمر باســـتعمال وســـائل فنيّـــة أكثـــر اقتصـــادًا أو أكثـــر تقـــدمًا مـــن تلـــك الوســـائل التـــي تـــمّ الـــنّص عليهـــا فـــي العقـــد المبرم[1].

---

[1] إبراهيم، **آثار العقود الإداريّة وفقًا للقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التّنفيذية**، الطبعة الثّانية، دار النّهضة العربيّة، ٢٠٠٣، ص٥٩.

ولـذلك؛ فقـد يُـؤدي التّقـدّم العلمـي للوصـول إلـى طـرق ووسـائل فنيّـة أكثـر تطـوّرًا ومتقدّمـة تسـاعد علـى الزّيـادة فـي الإنتـاج؛ ممّـا يـؤدي إلـى دوام سـير المرفـق العـام بانتظـام واطـراد، وبنـاءً عليـه؛ فـإنّ الإدارة سـتتوجّه إلـى الأخـذ بوسـائل وطـرق حديثـة، وذلـك إذا مـا رأت أنّـه سيُسـاعد فـي القضـاء علـى المشـكلات التـي سـتطرأ أثنـاء التّنفيـذ، مـن أجـل تحسـين المرفـق العـام لغـرض دوامـه واسـتمراره وإشـباع الحاجات العامّة[1].

لا بـد مـن التّأكيـد علـى أنّ الإدارة عنـدما تقـوم بتعـديل وسـائل وطـرق تنفيـذ العقـد الإداريّ أنْ يُؤخـذ فـي الحسـبان علـى أنّ ذلـك التّعـديل لا يـؤدي إلـى قلـب العقـد اقتصـاديًا رأسًـا علـى عقـب، أو إلـى تجـاوز إمكانيّـات المتعاقـد الفنيّـة أو الماليّة[2].

وفـي مصـر فـإن القضـاء الإداريّ أعطـى الحـق لـلإدارة فـي تعـديل الوسـائل والطـرق المسـتخدمة مـن قبـل المتعاقـد مـع الإدارة أثنـاء تنفيـذ العقـد، وتأكيـدًا علـى ذلـك؛ قضـت محكمـة القضـاء الإداريّ المصـريّة فـي أحـد أحكامهـا " أنّ سـلطة جهـة الإدارة فـي تعـديل العقـد أو تعـديل طـرق تنفيـذه هـي الطـابع الرّئيسـي لنظـام العقـود الإداريّـة عـن نظـام العقـود المدنيّـة، ومقتضـى هـذه السّـلطة، تمتلـك مـن جانبهـا وبإرادتهـا المنفـردة، وعلـى خـلاف المـألوف فـي معـاملات الأفـراد فيمـا بيـنهم، حـق تعـديل العقـد أثنـاء تنفيـذ وتعـديل التزامـات المتعاقـد معهـا، علـى نحـو وبصـورة لـم تكـن معروفـة وقـت إبـرام العقـد، فتزيـد مـن أعبـاء الطـرف الآخـر أو تنقصها بشرط أنْ تقتضي حاجة المرفق أو المصلحة العامّة هذا التّعديل..."[3].

كمـا أنّ العقـد المُوحّـد لإنشـاء المبـاني والأعمـال الهندسـيّة فـي سـلطنة عُمـان نـصّ فـي بنـد التغييـرات والتّعـديلات بـالحق فـي التّعـديل حيـث نـص البنـد رقـم (٣)

---

[1] عادل عبد الرحمن خليل، **المبادئ العامّة في آثار العقود الإدارية وتطبيقاتها**، دار النّهضة العربيّة، ١٩٩٥، ص٣٦٨.

[2] نصر الدين مصطفى الكاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٧٥.

[3] قضية رقم (٣٩٨٦) سنة ٣٥ ق، جلسة ١٩٩٢/١١/١٥، الموسوعة الإداريّة الحديثة لمبادئ المحكمة الإداريّة العليا وفتاوى الجمعيّة العموميّة للفتوى والتّشريع منذ عام ١٩٨٥ حتى عام ١٩٩٣، مجموعة الفكهاني، الجزء الخامس والثلاثين، ص٣٦٩.

على أن كل تغيير يمكن أنْ يشمل الآتي: ب (تغييرات في النّوعيّة أو الخصائص الأخرى لأي بند من بنود الأعمال)[١].

ومن المبادئ القانونيّة المستقر عليها في فتاوى وزارة العدل والشّؤون القانونيّة العمانيّة "أنّه يجوز لجهة الإدارة، لاعتبارات مصلحة المرفق العام ومقتضيات ضمان سيره بانتظام واطراد، تعديل العقد الإداريّ زيادة أو نقصانًا بإرادتها المنفردة في حدود معيّنة ودون الحاجة إلى موافقة المتعاقد الآخر أو النّص على ذلك في العقد، كما يجوز لها إنهاء العقد الإداريّ بإرادتها المنفردة متى توافرت تلك الاعتبارات – يعتبر ذلك استثناء من قاعدة العقد شريعة المتعاقدين – لا يخل ذلك بحق المتعاقد في التّعويض إنْ كان له مقتضى"[٢].

كما قضت محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة في هذا الشّأن بأنّ "سلطة جهة الإدارة في تعديل العقد أو في تعديل طريقة تنفيذه هي الطّابع المميّز لنظام العقود الإداريّة، وهو الذي يجيز لها أنْ تزيد من أعباء معاقدها أو تنقصها كلما اقتضت حاجة المرفق العام، أو المصلحة العامّة ذلك التعديل، دون أن يحتج عليها بقاعدة الحقّ المكتسب، أو بقاعدة العقدُ شريعة المتعاقدين، على أنّ ذلك التّعديل إنما يتم دومًا في الحدود التي لا تؤدي إلى إرهاق المتعاقد والإخلال بالتّوازن المالي للعقد، وإلا جاز لهذا الأخير أن يطلب فسخ العقد إذا كان التعويض الذي تلتزم به جهة الإدارة في مقابل حقها في التّعديل لا يكفي لإصلاح الضرر المترتب عن هذا التّعديل"[٣].

ثانيًا: التّعديل في مُدّة تنفيذ العقد

---

[١] البند رقم (٣) الجزئية (ب)، العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسية، مرجع سابق ص١٠٦.

[٢] المبدأ رقم (٣٠)، تاريخ ٢٠١٣/٥/٧، المبادئ القانونية في فتاوى الشؤون القانونية، الكتاب الثّامن عشر، وزارة الشؤون القانونية، سلطنة عمان، ٢٠١٤، ص١٦٥.

[٣] الاستئناف رقم (٥٣٤)، جلسة ٢٠١١/١٢/٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام الثاني عشر، المكتب الفني، ٢٠١٢، ص٢٤.

تستطيع جهة الإدارة المتعاقدة أثناء تنفيذ العقد، أنْ تأمر بتعديل مدّة العقد بخلاف المُدّة المتّفق عليها؛ سواء أكان التّعديل بتقصير تلك المُدّة أم تمديدها إذا اقتضت المصلحة العامّة ذلك[١].

وأيّد البعض أنّ يكون التّعديل الزّماني في مدد التّنفيذ المشترطة سواء أكان التّعديل بتقصير المدّة أو مدّها، وذلك كلّما اقتضى الصّالح العام؛ مبررًا أن حاجات المرفق العام قد تستدعي الاستعجال بتقصير المُدّة في العقد المُبرم، أو تأخيرها؛ وذلك بمد مدة العقد[٢].

وفي جمهوريّة مصر العربيّة فإنّ مدة الالتزام في عقود الامتياز تمّ تنظيمها وفقًا لقانون رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧، وقد حدد هذا القانون مدّة الامتياز بثلاثين عامًا[٣].

وفيما يتعلق بمدة تنفيذ عقود التّوريد فإنّ التّعديل يقع على المدّة المتّفق عليها عند تمام التّوريد خلالها، سواء كان ذلك بزيادة المدّة أو نقصها؛ وذلك بحسب متطلبات المصلحة العامّة[٤].

وفي سلطنة عُمان فقد تمّ النّص صراحةً على التّغييرات في ترتيب الأعمال أو توقيتها [٥] في العقد الموحّد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة، كما أنّ عقود الامتياز في سلطنة عُمان تصدر بمرسوم سلطاني، وينظم المرسوم المدّة لذلك الامتياز، ومن الأمثلة على ذلك: فقد تمّ تنظيم مُدّة الامتياز الممنوحة لشركة الغاز العمانيّة امتياز إدارة مرفق نقل الغاز؛ حيث نصّت المادة الثّانية منه على: "تكون مدة الامتياز الممنوحة للشّركة (٢٧) عامًا قابلة للتّجديد لمدّة أخرى؛ وذلك وفقًا للشّروط التي يتفق عليها بين الحكومة والشّركة"[٦].

---

[١] خالد خليل الظاهر، **القانون الإداري، دراسة مقارنة**، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة عمان، ١٩٩٧، ص٢٦٠.

[٢] أحمد عثمان عياد، **مظاهر السلطة العامة في العقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٢٢٧.

[٣] المادة (١) من قانون التزامات المرافق العامّة رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧.

[٤] محمد عاطف سعدي، **عقد التوريد الإداريّ بين النّظرية والتّطبيق، دراسة مقارنة**، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كليّة القانون، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥، ص٤٣٣.

[٥] البند رقم (٣) الجزئيّة (و)، العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة، مرجع سابق، ص١٠٧

[٦] المادة (٢) من قانون منح شركة الغاز العمانية امتياز إدارة مرفق عام الصادر بالمرسوم السلطاني ٢٠٠٠/٧٨.

كما أنّ امتياز المرفق الصّحي بمحافظة مسقط حُددت مدته بثلاثين سنة وفق المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠٥/٦٩، والذي نصّ في مادته الثّانيّة على: "تُمنح شركة المشروع دون غيرها امتياز المرفق الصّحي في منطقة الامتياز وفقًا لأحكام هذا القانون واتّفاقيّات المشروع لمدّة ثلاثين سنة، تبدأ من تاريخ السّريان المنصوص عليه في اتفاقيّة الامتياز، وذلك مع مراعاة ما ورد بخلاف ذلك في اتفاقيّة الامتياز"[١].

ومن الأمثلة الأخرى على عقود الامتياز، والتي حُدّدت بمدة معيّنة في سلطنة عمان الامتياز بإدارة وتشغيل مطاري مسقط وصلالة، وذلك لمدة خمس وعشرين سنة بناءً على المرسوم السلطاني رقم ٢٠٠١/١٠٢[٢].

ويرى الباحث أنّه عندما تقوم جهة الإدارة بالتّعاقد مع الأفراد سواء أكانوا أشخاصًا طبيعيّين أو معنويّين؛ إذا رأت أنْ تعدّل في عقودها الإداريّة أنْ تقوم بأخذ موافقة المتعاقد معها، وإلا نكون أمام شرط أسد، خصوصًا في البرنامج الزمني عند تقليل مدّة التّنفيذ، كما أنْ تقوم جهة الإدارة – مثلًا – بإعلان مناقصة معيّنة وأنّ مُدَّة التّنفيذ ثلاث سنوات، فتقوم بتقليص المدّة بعد مباشرة التنفيذ إلى ستة أشهر، فهنا لا تكليف بمستحيل، وكأنّ هذا الشّرط بمثابة شرط الأسد الذي أشار إليه الفقه القانوني؛ إذ أنّ هذا الشّرط يجعل من التّنفيذ مستحيلًا؛ مما ينعكس سلبًا على المرفق العام واستمراره.

المطلب الثّاني

قيود ممارسة سلطة التّعديل الانفرادي

تُعدّ سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ استثناءً من مبدأ العقد شريعة المتعاقدين، تُمارس هذه السّلطة لتحقيق المصلحة العامّة، إلا أنّها تخضع لقيود قانونيّة يجب مراعاتها عند تعديل العقد، وإلا جاز للمتعاقد طلب فسخ العقد أو بطلان ذلك التّعديل، عليه؛ سيُناقش الباحث في هذا المطلب القيود العامّة

---

[١] المادة (٢) من قانون منح امتياز مرفق الصرف الصّحي بمحافظة مسقط الصّادر بالمرسوم السّلطاني رقم ٢٠٠٥/٦٩.

[٢] المادة (٢) من قانون منح امتياز إدارة وتشغيل مطاري السّيب وصلالة الصّادر بالمرسوم السّلطاني رقم ٢٠٠١/١٠٢.

والتّشـــريعيّة لاســـتعمال الإدارة ســـلطة تعـــديل العقـــد الإداريّ وذلـــك وفـــق الأفـــرع الآتية:

الفرع الأوّل: القيود العامّة لاستعمال سلطة تعديل العقد الإداري

الفرع الثّاني: القيود التّشريعيّة لاستعمال سلطة تعديل العقد الإداريّ

الفرع الأوّل

القيود العامّة لاستعمال سلطة تعديل العقد الإداري

إنّ الإدارة عنـــدما تقـــوم بتعـــديل العقـــد الإداريّ فإنّهـــا تخضـــع لقيـــود عامّـــة يجـــب مراعاتهـــا، وإلا كـــان ذلـــك التّعـــديل بـــاطلًا؛ فيجـــب أنْ تســـعى الإدارة عنـــد تعـــديل العقـــد الإداريّ باســـتهداف المصـــلحة العامّـــة، ووجـــود ظـــروف ومســـتجدات تســـتدعي إجـــراء التّعـــديل، كمـــا يجـــب أن يتصـــل التّعـــديل بموضـــوع العقـــد، ولا يخـــلّ بالتّوازن المالي للمتعاقد، عليه سيُناقش الباحث ذلك تفصيلًا في الآتي:

أولًا: استهداف المصلحة العامّة

إنّ اســـتهداف المصـــلحة العامّـــة تُعـــد قيـــدًا علـــى جهـــة الإدارة فـــي تعـــديل العقـــود الإداريّـــة؛ لأنّ ذلـــك التّعـــديل لا يكـــون إلا مـــن أجـــل ســـير المرفـــق العـــام واســـتمراره، وعلـــة ذلـــك أنّ المرفـــق العـــام يقبـــل التّغييـــر متـــى مـــا ثبـــت أنّ ذلـــك التّغييـــر مـــن شـــأنه أنْ يُـــؤدي إلـــى تحســـينه وتحســـين خدماتـــه التـــي يقـــدمها للمجتمـــع، وفكـــرة تعـــديل العقـــد الإداريّ هـــي فكـــرة ملازمـــة لســـير المرفـــق العـــام وقابليتـــه للتّعـــديل؛ وذلـــك من أجل الصّالح العام على أتمّ وجه[1].

وقـــد تـــمّ مـــنح الإدارة ســـلطة تعـــديل العقـــد الإداريّ بهـــدف ســـير المرفـــق العـــام؛ لمـــا يحقـــق ذلـــك التعـــديل المصـــلحة العامّـــة للمجتمـــع، الجـــدير بالملاحظـــة أنّ هـــدف الإدارة ســـير المرفـــق بمـــا يواكـــب الاحتياجـــات العامّـــة لـــيس فـــي تعـــديل بنـــود العقـــد فحســـب، بـــل بإضـــافة بنـــود جديـــدة تـــرى فيهـــا الإدارة أكثـــر اتفاقًـــا مـــع الصّـــالح العـــام، أو كانـــت المصـــلحة المنشـــود تحقيقهـــا مـــن العقـــد تســـتلزم ذلـــك[2]، وعلـــى النّقـــيض مـــن

---

[1] سامال إسكندر محمد الباجلان، **سلطة الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الاداريّة**، مرجع سابق، ص١٨٥.

[2] عبد العزيز عبد المنعم، **الأسس العامّة للعقود الاداريّة**، دار الكتب القانونيّة، ٢٠٠٥، ص٢٤٩.

ذلك؛ إذا قامت جهة الإدارة بتعديل بنود العقد أو إضافة بنود جديدة دون أن ينطوي ذلك على تحقيق المصلحة العامّة، فإنّ ذلك التّعديل يُشكل خطأ قامت به الإدارة؛ مما يكون معه الإضرار بالمتعاقد الذي سعى إلى مساعدة الإدارة في تحقيق نفع عام؛ وذلك بتحميله أعباءً إضافيّة لا طائل من ورائها، ويتنافى مع المصلحة العامّة التي هي مبدأ ضروري وأساسي لتنفيذ العقود الإداريّة وتعديلها في إطار حسن النيّة المتبادلة بين أطرافها بهدف الصالح العام[١].

وفي هذا الشّأن؛ فقد قضت محكمة القضاء الإداريّ المصريّة في الطّعن رقم (١٦٢٢) لسنة (٦٣) ق بتاريخ ٢٠١٠/٠٦/٢٢، الخاص ببطلان عقد بيع مشروع بمدينة القاهرة الكبرى والتي أشارت فيه إلى أن تعديل العقد الإداريّ يجب أن يكون للمصلحة العامّة؛ حيث نصت على: "... وحيث أنّ قضاء المحكمة الإداريّة العليا قد تواتر على أنّ العقد الإداريّ شأنه شأن العقد المدني من حيث العناصر الأساسيّة لتكوينه ... إذْ أنّ كفّتي المتعاقدين غير متكافئة في العقد الإداري، تغليبًا للمصلحة العامّة على المصلحة الفرديّة؛ ممّا يجعل الإدارة سلطة مراقبة تنفيذ شروط العقد، وتوجيه أعمال التّنفيذ، واختيار طريقته، وحق تعديل شروطه المتعلقة بسير المرفق العام وتنظيمه، والخدمة التي يؤدّيها، وذلك بإرادتها المنفردة؛ حسبما تقتضيه المصلحة العامّة، دون أنْ يتحدى الطّرف الآخر بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين"[٢].

ويُلاحظ أنّ الحكم يعكس تطبيقًا دقيقًا للمبادئ القانونيّة المتعلقة بعقود الإدارة؛ حيث قضت المحكمة ببطلان العقد بناءً على مخالفة الأحكام القانونيّة المتعلّقة بممارسة سلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة، ويتّضح من حيثيّات الحكم أنّ العقد الذي تمّ التّعاقد بشأنه قد شابه عيب يتعلق بالقيود العامّة، وهو عدم تحقيق المصلحة العامّة الذي يتعيّن أنْ يكون الهدف الرّئيسي في تعديل العقد الإداري.

والقضاء الإداريّ العماني انتهج ذات النّهج الذي سار عليه القضاء المصري حيث قضت محكمة القضاء الإداريّ بأنّ (سلطة جهة الإدارة في

---

[١] محمد عباس فاضل العامري، **المسؤولية القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكوميّة**، مرجع سابق، ص٣٩٢.

[٢] مشار لدى الباحث محمد مصطفى أبو ضيف، **سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ وفقًا لقانون التّعاقدات الجديد**، ص ٢٧٥، حكم محكمة القضاء الإداريّ في الطّعن رقم (١٦٢٢) لسنة (٦٣) ق بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٢.

تعديل العقد أو تعديل طريقة تنفيذه...، كلما اقتضت حاجة المرفق أو المصلحة العامة ذلك التّعديل...)[1].

ثانيًا: وجود الظّروف والمستجدات التي تستدعي إجراء التّعديل

يتعيّن لصحّة قيام الإدارة بتعديل عقودها الإداريّة، أن تطرأ ظروف جديدة بعد إبرام العقد وأثناء تنفيذه، تجعل من الضروري استعمال هذه السّلطة لتحقيق المصلحة العامّة، ويُؤكد جانب من الفقه الفرنسي على أنّ سلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة مرتبطة بوجود ظروف متغيرة، وعلى ذلك؛ سوف تخرج هذه السّلطة عن مسارها إذا تمّ تعديل بنود العقد دون وجود ظروف تستدعي ذلك[2]، ولئن كان ذلك كذلك، وكان بقاء الظروف التي أُبرِم العقد في ظلّها على حالها؛ فإنّه يحول بين الإدارة وبين القيام بتعديل بنود العقد، وعلى هذا الأساس؛ فإنّ سلطة التّعديل الممنوحة للإدارة لا بد لاستعمالها أنْ يكون هنالك ظروف قد استجدّت، والتي تدفع الإدارة لتعديل العقد من أجل المصلحة العامّة وتسيير المرفق العام، تماشيًا مع الظّروف الجديدة التي استجدت، وكما يُقال أنّ لكل سلطة دواعي استعمال لابد من توافرها، والقول بغير ذلك يؤدي إلى إطلاق الحريّة للإدارة في التّحلل من التزاماتها التي تنشأ عن العقود التي تبرمها تحت ستار استعمال حقها في التّعديل، وعليه؛ فإنّ ذلك يتعارض مع المبادئ المسلّم بها[3].

ويظهر من ذلك أنّ الإدارة لا يمكنها تعديل العقد الإداريّ بمجرد رغبتها في تعديل بعض بنود العقد، بل يجب أنْ تستند التّعديلات إلى ظروف غير متوقعة، أو تغيّرات جوهريّة تستدعي التّدخل لتعديل بنود العقد؛ لضمان تحقيق المصلحة العامّة، أو تلبية احتياجات جديدة ظهرت بعد إبرام العقد، وهذه القاعدة تنبع من مبدأ المشروعيّة الذي يقتضي أن تلتزم الإدارة بالأسس القانونيّة ولا يمكن تجاوزها إلا في حالات استثنائيّة، وإنّ القول بأنّ التّعديل دون مبرر قد

---

[1] الاستئناف رقم (٥٣٤)، جلسة ٢٠١١/١٢/٥م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في خمسة عشر عامًا من العام الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، الطبعة ٢٠١٩، ص٣٩٣.

[2] نقلًا عن مطيع علي حمود جبير، **العقد الإداريّ بين التشريع والقضاء**، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري واليمني، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٤٤٦.

[3] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الأسس العامة للعقود الإدارية**، مرجع سابق، ص٢٤٩.

يـؤدي إلـى إطـلال حريّـة الإدارة فـي التّحلـل مـن التزاماتهـا، وذلـك يعكـس إمكانيّـة استعمال السّلطة بطريقة غير منضبطة؛ ممّا يؤدي إلى التّعسف في استعمالها.

ثالثًا: أنْ يتصل التّعديل بموضوع العقد وأن يكون جزئيًّا:

لابـد أن يكـون التّعـديل الـذي تجريـه جهـة الإدارة فـي بنـود العقـد وشـروطه أنّ يكـون فـي موضـوع العقـد ولا يجـوز تجـاوزه، فلـيس باسـتطاعة جهـة الإدارة أنْ تقـوم بـإلزام المتعاقـد معهـا بـأداء التزامـات أجنبيّـة عـن العقـد المبـرم؛ لأنّـه عنـدما تـمّ إبـرام العقـد، فإنّـه تـمّ وفقًـا لموضـوع محـدد، يهـدف إلـى تحقيـق مصـلحة معيّنـة[1]، فضـلًا عـن ذلـك سـيؤدي التّعـديل إلـى الـبطلان؛ ممّـا يـدفع المتعاقـد إلـى الامتنـاع عـن تنفيـذه دون أنْ تملـك جهـة الإدارة الحـق فـي توقيـع الجـزاءات فـي حقـه[2]؛ لأنّ مـا بُنـي علـى باطـل فهـو باطـل، ومـن حـقّ المتعاقـد اللجـوء إلـى القضـاء؛ لإلغـاء القرار الصادر في هذا الشأن، أو طلب فسخ العقد.

وتماشـيًا مـع ذلـك؛ فقـد تـواتر قضـاء محكمـة القضـاء الإداريّ المصـري علـى تأكيـد التـزام الإدارة بهـذا المبـدأ؛ إذْ قضـت المحكمـة بأنّـه "إذا كـان مـن شـأن التّعـديل زيـادة أعبـاء المتعاقـد مـع الإدارة، إلا أنّـه لا يصـح أن تتجـاوز الأعبـاء الجديـدة الحـدود الطبيعيّـة المعقولـة فـي نوعهـا أو أهميتهـا، بحيـث يصـبح المتعاقـد أمام عرض جديد، أو تغيير في موضوع العقد أو محله"[3].

وفـي سـلطنة عُمـان اسـتقرت فتـاوى وزارة العـدل والشّـؤون القانونيّـة أنّ التّعـديل الـذي تقـوم بـه جهـة الإدارة سـواء أكـان ذلـك بالزّيـادة أو النّقصـان لابـد أنْ يكـون وفـق حـدود معيّنـة لا يتجاوزهـا ذلـك التّعـديل. كمـا أنّ المشـرّع العُمـاني فـي قـانون المناقصـات أشـار فـي المـادة (٤٢) علـى: "إذا تجـاوز الأمـر التغييـري الحـد المنصـوص عليـه فـي الفقـرة السّـابقة، فيجـب الرّجـوع للمجلـس لأخـذ موافقتـه عليـه مـع مراعـاة مـا يلـي: ٢- إذا اشـتمل الأمـر التّغييـري علـى إضـافة كميّـات، أو

---

[1] محمد فؤاد محمد الحريري، **تعديل عقود الأشغال العامّة وفقًا لنظام أوامر التّغيير**، دار النّهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص٢٧٦.

[2] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، **الأسس العامة للعقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٢٥٠.

[3] نقلًا عن سامال إسكندر محمد الباجلان، **سلطة الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص١٨٦.

أصناف، أو أشغال، أو خدمات جديدة غير واردة في العقد، ولكنها تتصل بموضوعه؛ فإنه يجوز الاتفاق المباشر مع المقاول بشأنها.

ومن الملاحظ أنّ المشرّع العماني أشار إلى ذلك في المادة (٤٢) من قانون المناقصات العُماني على أنّ التّعديل لابد أن يكون في موضوع العقد.

رابعًا: أنْ لا يخل التّعديل بالتّوازن المالي للعقد

إذا كان تعديل العقد الإداريّ حقًّا للإدارة تستعمله في إطار مبدأ المشروعيّة من أجل تسيير المرفق العام، فإن هذا الحق المقرر للإدارة لا يمكن استعماله دون مراعاة التّوازن المالي للمتعاقد، فلا بد أنْ لا يحدث التّعديل خللًا بهذا التّوازن، بأنْ يجعل التزامات المتعاقد لا تتناسب مع حقوقه[١]. فيجب أنْ تقتصر سلطة التّعديل على بنود العقد وموضوعه دون تعديل البنود المتعلقة بالجانب المالي للمتعاقد مع الإدارة؛ وذلك لأن المقابل المالي يتحدد بدقّة عند التّعاقد ولا يحق للإدارة تعديله؛ لأن ذلك سيُؤدي إلى الإخلال المالي للمتعاقد.

وفي هذا الشّأن فإنّ القضاء الفرنسي قرر في أحد أحكامه بـ "أنّ سلطة التّعديل لا تمتد بحال للمزايا الماليّة المتّفق عليها في العقد؛ لما يترتب على ذلك من إخلال التّوازن المالي للعقد يتعيّن دائمًا وأبدًا الحفاظ على فكرة التّوازن المالي في العقود الإداريّة"[٢].

كما أنّ المحكمة الإداريّة العليا المصريّة قضت في أحد أحكامها أنّ (الشّروط التي تتعلق بالمقابل النّقدي في العقد ليست من الشّروط التي تستطيع الإدارة تعديلها بإرادتها المنفردة؛ لأنّها ليست شروطًا مرنة تتصل باحتياجات المرفق العام، بل هي شروط تعاقديّة يتم تحديدها بدقّة وقت التّعاقد...)[٣].

وفي هذا الشّأن فإنّ من المبادئ القانونيّة المقرّرة لدى وزارة العدل والشؤون القانونيّة بشأن الالتزامات التّعاقديّة عند صدور قانون جديد يقضي

---

[١] ماهر صالح علاوي، **مبادئ وأحكام القانون الإداري**، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٩، ص٢٣٧.

[٢] نقلًا عن خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مركز الغندور، القاهرة، ٢٠١٦، ص٢٠٢.

[٣] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر جلسة ١٩٩٣/٨/٣١، الطعن رقم (٢٥١٩) لسنة ٣٤ ق، عليا، مجموعة المبادئ القانونيّة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتّشريع في العقود الإدارية في أربعين عامًا، بند (٢١٧)، ص٣٩٥.

بزيادة أجور العمال، مما يزيد في الأعباء الماليّة للمتعاقد مع الإدارة (... وجوب تنفيذ العقد طبقًا لما اشتمل عليه، وبطريقة تتفق ومبدأ حسن النيّة في تنفيذ الالتزامات التّعاقديّة – التقاء إرادة الطّرفين على ثبات أسعار العقد – استثناء من ذلك أحقيّة المقاول في مقدار الزّيادة في أجور العمّال نتيجة لصدور قانون في سلطنة عُمان)[1].

حيث يَرد على سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإداريّة قيد مهم وهو عدم تجاوز النّسبة المئويّة المقرّرة سواء بالزّيادة أو النّقصان، وأن تلك الزّيادة لا تؤدي إلى تجاوز إمكانيّات المتعاقد الماليّة، الذي يُؤدي إلى قلب اقتصاديّات العقد المبرم رأسًا على عقب، وهذا ما انتهجه المشرّع المصري والعُماني.

الفرع الثّاني

القيود التّشريعيّة لاستعمال سلطة تعديل العقد الإداري

تعتبر القيود التّشريعيّة لسلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة من المسائل الجوهريّة التي تهدف إلى تحقيق التّوازن بين المصلحة العامّة وحقوق المتعاقدين؛ فالإدارة رغم تمتّعها بسلطة تعديل العقود الإداريّة، إلا أنّها ليست مطلقة، بل تخضع لقيود تشريعيّة تضمن حسن استخدام هذه السّلطة بما يتوافق مع مبدأ المشروعيّة، عليه؛ سيُناقش الباحث القيود التّشريعيّة والتي تعتبر قيدًا على جهة الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد الإداريّ، وهي كالآتي: أن يصدر قرار التّعديل من الجهة الإداريّة المختصّة، وأن يتوافر الاعتماد المالي لذلك التّعديل، وأن يكون التّعديل خلال مُدّة سريان العقد، وسنتطرّق إلى تلك القيود تفصيلًا في الآتي:

أولًا: أنْ يصدر قرار التّعديل من الجهة المختصّة بإصداره

سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ لابد ألّا يخرج عن مبدأ المشروعيّة؛ فيجب أن يصدر القرار الإداريّ بالتّعديل من قبل السّلطة المختصّة التي يخوّلها القانون واللوائح إصدار ذلك القرار، علاوةً على ذلك؛ يجب أنْ

---

[1] رقم المبدأ (٢٧)، تاريخ ٢٠١٥/٠٤/١٢، المبادئ القانونيّة في فتاوى الشؤون القانونيّة، الكتاب العشرون، وزارة الشؤون القانونيّة، ٢٠١٦، ص٢٥٢.

يصدر من الموظّف المختص بإصداره، فلا يمكن أنْ يتعدى ذلك التّعديل قواعد الاختصاص، ويجب احترام ذلك وفق الإجراءات التي يتطلبها القانون[١]، فنصبح أمام عيب الاختصاص في إصدار القرار الإداريّ الخاص بتعديل العقد؛ إذْ أنّ هذا العيب من النّظام العام، فتقضي به المحكمة من تلقاء نفسها، فيحق للمتعاقد حينها الامتناع عن تنفيذ ذلك القرار لمخالفة الجهة الإداريّة لقواعد الاختصاص[٢].

ولما كان ذلك، وكان القرار الخاص بتعديل العقد الإداريّ يجب أنْ يصدر من السّلطة المختصّة التي أبرمت العقد الإداريّ محل التّنفيذ؛ فلا يجوز للمهندس أن يقوم بتعديل العقد وأن ينفرد به، إلا بموافقة الجهة المختصّة، وإلا سيؤدي ذلك إلى استحداث التزامات ماليّة جديدة على عاتق الجهة الإداريّة مما يضيق بها موازنة العقد، ولا يمكن للمقاول أنْ يستقبل التزامات شفهيّة من المهندس، ويتذرّع بها إلى تعديله؛ ممّا يُؤدي – أي التّعديل – إلى إثقال كاهل الجهة الإداريّة بالتزامات جديدة[٣].

وفي هذا الشّأن فقد ذهبت المحكمة الإداريّة العليا المصريّة أنّه "لا سبيل إلى قيام التّعديل والالتزام به قانونًا، ما لم تلتزم الإدارة عند إجرائه بقواعد الاختصاص المقررة؛ فلا يأتي التّعديل إلا من السّلطة المختّصة بإجرائه، ولا ينتج غير ذلك من التّعليمات الصّادرة من غير هذه السّلطة أثرًا في تعديل العقد وتغيير مقتضاه"[٤].

وفي سلطنة عمان أشار قانون المناقصات العُماني في المادة (٤٢) على أنّ الجهة المعنيّة أي المختصة هي من تقوم بإصدار الأوامر التغييريّة، وكما أشارت اللائحة التّنفيذيّة للقانون المالي في المادة (٤٦١) على أنّ التّوقيع على الأوامر التّغييريّة الذي يصدر من الإدارة وفق قانون المناقصات، إنما يكون من الوزير المختص أو وكيل الوزارة المختص أو من يقوم مقامه أو من

---

[١] محمد عباس فاضل العامري، **المسؤولية القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكومية**، مرجع سابق، ص٣٨٦.

[٢] محمد عبدالعال السناري، **وسائل التّعاقد الإداريّ وحقوق والتزامات الإدارة والمتعاقد معها**، دار النّهضة، القاهرة، دون سنة نشر، ص٢٤٠.

[٣] محمد عباس فاضل العامري، **المسؤولية القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكومية**، مرجع سابق، ص٣٨٧.

[٤] حكم المحكمة الاداريّة العليا طعن رقم (٨٤٥) لسنة ٩ ق، جلسة ١٩٨٠/١/٢٢، الموسوعة الاداريّة الحديثة، جزء (١٨)، ص٨٣٨.

يفوّضه بناءً على القيمة التغييريّة، وتأكيدًا على ذلك بشأن التّوقيع على الأوامر التّغييريّة للعقود؛ فإنّ المادة (٤٦١) من اللائحة التّنفيذيّة للقانون المالي نصّت على: "يكون التّوقيع على الأوامر التّغييريّة للعقود التي تصدرها الوحدة الحكوميّة وفقًا لحكم المادة (٤٢) من قانون المناقصات المشار إليه على النّحو الآتي:

١. الأوامر التّغييريّة التي تصدر لتعديل أي من العقود المنصوص عليها في البند (١) من المادة (٤٥٨) من هذه اللائحة: يكون التّوقيع عليها من الوزير المختص، أو وكيل الوزارة المختص، أو من يقوم مقامه، أو من يُفوّضه أي منهم تبعًا لقيمتها، على النّحو المحدد في البند (١/أ أو ١/ب أو ١/ج أو ١/د) من المادة (٤٥٨) من هذه اللائحة بحسب الأحوال، ودون إخلال بحكم البند (٢) منها، وعلى أن يحال الأمر التّغييري إلى الوزارة للتّوقيع عليه؛ طبقًا للمادة (٤٥٩) من هذه اللائحة إذا كانت قيمته تبلغ مائة ألف (١٠٠,٠٠٠) ريال عماني فأكثر[1].

---

[1] المادة (٤٥٨) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠٠٨/١١٨ للقانون المالي "التوقيع على العقود التي يتم إبرامها نتيجة مناقصة (عامة أو محدودة) أو ممارسة:

١. يكون التوقيع من قبل الوحدة الحكوميّة على العقود التي يتم إبرامها نتيجة مناقصة (عامة أو محدودة) أو ممارسة تنفيذًا لقانون المناقصات المشار إليه – سواء لتنفيذ الميزانيّة الجاريّة أو الرأسماليّة أو الإنمائيّة – وفقًا لما يأتي:

أ. العقود أو الالتزامات التي تبلغ قيمتها مائتين وخمسين ألف (٢٥٠,٠٠٠) ريال عماني فأكثر: توقع من الوزير المختص أو من يفوضه كتابة تفويضًا خاصًا (في كل حال على حدة).

ب. العقود والالتزامات التي تبلغ قيمتها مائة ألف (١٠٠,٠٠٠) ريال عماني فأكثر وتقل عن مائتين وخمسين ألف (٥٠,٠٠٠) ريال عماني: توقع من الوزير المختص أو من يفوضه كتابة تفويضًا عامًا.

ت. العقود أو الالتزامات التي تبلغ قيمتها خمسين ألف (٥٠,٠٠٠) ريال عماني فأكثر وتقل عن مائة ألف (١٠٠,٠٠٠) ريال عماني: توقع من وكيل الوزارة المختص أو من يقوم مقامه أو من يفوضه أي منهما كتابة تفويضًا خاصًا (في كل حالة على حدة)

ث. العقود أو الالتزامات التي تقل قيمتها عن خمسين ألف (٥٠,٠٠٠) ريال عماني: توقع من وكيل الوزارة المختص أو من يقوم مقامه أو من يفوضه أي منهما تفويضًا عامًا.

٢. إذا طرأ مانع يحول دون توقيع المخول بالتوقيع – بصفة أصليّ' أو بالتّفويض– على العقد، تولى التّوقيع– طوال فترة قيام المانع– من يحل محله في مباشرة اختصاصاته بمقتضى قرار يصدره الوزير المختص..."

٢. الأوامر التّغييريّة التي تصدر لتعديل أي من العقود المنصوص عليها في المادة (٤٦٠) من هذه اللائحة: توقع على النّحو المحدد في البندين ١ و٢ من المادة (٤٦٠) السابقة"[١].

الجدير بالذّكر أنّ المادة (٤٦٠) من القانون المالي وضّحت المُخوّل لهم التّوقيع على العقود التي يتم إبرامها بطريق الإسناد المباشر، والتي لا تزيد قيمتها عن عشرة آلاف ريال وفق تنظيم المادة (٥٥) من قانون المناقصات العُماني، وفي حالة الضّرورة لا تتجاوز (٢٥٠٠٠) خمسة وعشرين ألف ريال عماني وفق المادة (٥٦) من القانون ذاته.

ثانيًا: توافر الاعتماد المالي

إنّ توافر الاعتماد المالي يُعتبر شرطًا لإبرام العقود الإداريّة؛ إذْ لا يمكن إبرام العقد دون أنْ يكون هنالك مصدر لتمويله، فالحكم ذاته يسري على تعديل العقد؛ حيث إنّ ذلك سيؤدي إلى زيادة الأعباء الماليّة، ولمواجهة تلك الزّيادة يلزم توافر مبلغ مالي يغطي تلك الزيادة التي طرأت بسبب تعديل العقد، وتجدر الإشارة على أنّ هذا الشّرط يتواكب مع سير المرفق العام؛ حتى لا يكون في التّعديل عبء يقع على عاتق الإدارة، ويرهق كاهل الميزانيّة العامّة للدّولة[٢].

وفي جمهوريّة مصر فقد نصّت المادة (٤٦) من قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة في تعديل حجم العقد على أنّه " ... ويتعيّن لتعديل العقد الحصول على موافقة السّلطة المختصّة أو مجلس الوزراء بحسب الأحوال، ووجود الاعتماد المالي..."[٣].

وكما هو الحال في سلطنة عُمان فإن قانون المناقصات نظّم ذلك في المادة (٤٢) حيث نصّت على: "يجوز للجهات المعنيّة إصدار أوامر تغييريّة بالزّيادة أو النّقصان في مدّة، أو قيمة، أو نوع، أو كميّات، أو مواصفات الأصناف، أو الأعمال، أو الخدمات محل العقد وذلك خلال فترة سريان العقد فيما لا يتجاوز مجموع قيمته مائة ألف ريال عماني أو (١٠٪) من قيمة العطاء الأصلي الذي تمت موافقة المجلس عليه أيهما أكبر، شريطة أن تكون

---

[١] المادة (٤٦١) من اللائحة التنفيذية رقم ٢٠٠٨/١١٨، للقانون المالي الصادر بالمرسوم السلطاني ٩٨/٤٧.

[٢] سليمان الطماوي، **الأسس العامّة للعقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٣١٩.

[٣] المادة (٤٦) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨.

أسعار الأوامر التّغييريّة هي نفس الأسعار التي وافق عليها المجلس، ولحساب تكلفة الأوامر التغييريّة تجمع قيمتها سواء كانت بالإضافة أو الحذف، إذا تجاوز الأمر التّغييري الحد المنصوص عليه في الفقرة السّابقة، فيجب الرجوع للمجلس لأخذ موافقته عليه مع مراعاة ما يلي:

١. توفر الاعتماد اللازم وموافقة المقاول على الالتزام بالأسعار الواردة في العقد، إذا كانت هذه الأسعار لا تزال مناسبة ولا تزيد على أسعار السّوق..."[١].

ثالثًا: أنْ يصدر التّعديل خلال مدّة سريان العقد وتنفيذه

من المعروف أنّ تعديل العقود الإداريّة يكون أثناء سريان العقد الإداريّ وأثناء تنفيذه، فلا يتصوّر أنْ يتم تعديل العقد بعد انتهاء العمل وبعد انتهاء مدّة سريانه، وعليه؛ فإنّ الإدارة عندما تطلب تعديل عقد بعد انتهاء مدّته وكأنّها تقوم بالتّعاقد من جديد، إذْ أنّ التّعديل هو امتداد لعقد قائم؛ وذلك بزيادة التزامات المتعاقد أو إنقاصها[٢].

وفي هذا الاتجاه فإنّ قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨ نظّم ذلك في المادة (٢/٤٦) على أنّ التّعديل يصدر خلال فترة سريان العقد[٣].

أما في سلطنة عُمان فقد نظمت المادة (٤٢) من قانون المناقصات ذلك؛ والتي نصّت على: "يجوز للجهات المعنية إصدار أوامر تغييريّة بالزّيادة أو النّقصان في مدّة، أو قيمة، أو نوع، أو كميّات، أو مواصفات الأصناف، أو الأعمال، أو الخدمات محل العقد، وذلك خلال فترة سريان العقد...".

ويرى الباحث أنّ الشّروط التي وضعها المشرّع العُماني منطقيّة جدًّا، ورؤية سلطنة عُمان تتسم بالموضوعيّة والحكمة، وتأتي متوافقة مع أفضل الممارسات التشريعيّة بالمقارنة مع جمهورية مصر، والأحكام الصّادرة عن محكمة القضاء الإداريّ في هذا الشأن وفتاوى وزارة العدل والشّؤون القانونيّة

---

[١] المادة (٤٢) من قانون المناقصات الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٨ والمعدل لغاية ٢٠٢٠.

[٢] محمد عباس فاضل العامري، **المسؤوليّة القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكوميّة**، مرجع سابق، ص ٣٩٠.

[٣] المادة (٢/٤٦) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨.

تعكس التزامًا واضحًا بمبادئ العدالة ومراعاة الصّالح العام من جهة، وحقوق المتعاقد من جهة أخرى؛ فلا يمكن أنْ تقوم الإدارة بالتّعاقد وتعديل العقد الإداريّ، إلا إذا كان التّعديل صادرًا من جهة مختصّة بإصدارة وإلا كنّا أمام مخالفة جسيمة يعتبرها المشرّع من النّظام العام وهو عيب عدم الاختصاص، بالإضافة إلى أنّ التّعديل لا يمكن أن يكون إلا خلال فترة سريان العقد ،وإلا كنّا أمام عقد جديد، وأخيرًا؛ لا يمكن للجهة الإداريّة أنْ تقوم بتعديل العقد الإداريّ وزيادة التّكاليف، إلا بتوافر الاعتماد المالي؛ وذلك لمواجهة الأعباء الجديدة، كما أنّ ثمة تساؤلًا يثور: ماذا لو قامت جهة الإدارة بزيادة الأعمال وتعديل العقد الإداريّ دون وجود الاعتماد المالي، وعلى ذلك باشر المقاول هذه الأعمال؟ يرى الباحث أنّه إذا قامت الإدارة بتعديل العقد وزيادة أعباء المتعاقد دون وجود الاعتماد المالي وباشر المتعاقد العمل؛ فمن هنا لا ينبغي على جهة الإدارة أن تتعذر بعدم وجود الاعتماد المالي للعقد، وتتقاعس عن دفع المستحقات الماليّة للمتعاقد، خصوصًا إذا أنجز العمل، أو باشر في التّنفيذ؛ فالعقد سليم، حيث إنّ الإدارة ملزمة بدفع ما عليها من التزامات ماليّة تجاه المتعاقد والتي طرأت على تعديل العقد، فوجود الاعتماد المالي مهم في العقود الإداريّة وتعديلها، إلا أنّ هذه المسؤوليّة تقع على الجهة الإداريّة؛ كونها هي المسؤولة عن دفع تلك المبالغ للمتعاقد معها، وإلا في حالة استحالة تنفيذ العقد لعدم وجود المخصّصات الماليّة الكافية لتنفيذ العقد، وما زال المتعاقد لم ينهِ العمل؛ فإنّ له طلب فسخ العقد، أو أنْ يكون فسخ العقد بإرادة الإدارة المنفردة، ويستوجب عليها تعويض المتعاقد عن الأعمال الإضافيّة التي قام بها، ومن هنا يأتي دور القضاء الإداريّ ليتصدى لتلك المسائل إذا ما قامت جهة الإدارة بتعويض المتعاقد تعويضًا جابرًا عن الأضرار الماليّة التي تكبّدها، وسيتصدّى لها القضاء عند رفع دعوى قضائيّة من قبل المتعاقد مع ضرورة إثبات الأضرار التي تكبدها المتعاقد.

المبحث الثّاني

حماية المتعاقد مع الإدارة في مواجهة التّعديل الانفرادي

سيناقش الباحث في هذا المبحث موضوعًا بالغ الأهميّة؛ حيث يتناول التّوازن المالي لتعديل العقد الإداري، مستعرضًا مفهومه، ونظريّة فعل الأمير كونها أحد النّظريّات المهمّة التي تدعم هذا التّوازن، كما سيتناول الباحث موقف القضاء الإداريّ في هذه المسألة، وأخيرًا؛ تسليط الضوء على الجزاءات المترتّبة على تعسّف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد الإداري، ويهدف هذا المبحث إلى تقديم رُؤية متكاملة تُسهم في تعزيز الفهم القانوني لهذه القضايا المهمة في مجال العقود الإداريّة، وسيُناقش الباحث ذلك في مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأوّل: التّوازن المالي لتعديل العقد الإداريّ

المطلب الثّاني: موقف القضاء الإداريّ من سلطة تعديل العقد

المطلب الأوّل

التّوازن المالي لتعديل العقد الإداري

التّوازن المالي في مجال العقود الإداريّة من المواضيع المهمّة في مسألة تعديل العقد الإداريّ؛ حيث إنّ زيادة الأعباء للمتعاقد قد تجعل من تنفيذ العقد مستحيلًا إذا ما تمّ إعادة التّوازن المالي؛ لذا سيُناقش الباحث في هذا المطلب مفهوم التّوازن المالي، وبيان نظريّة عمل الأمير التي تدعم فكرة التّوازن المالي في تعديل العقود الإداريّة، ليكون حق المتعاقد في طلب التّعويض عن الأعباء الإضافيّة التي تكبدها في تعديل العقد، وسيُناقش الباحث ذلك في فرعين:

الفرع الأول: مفهوم التّوازن المالي

الفرع الثّاني: تطبيق نظريّة عمل الأمير حمايةً للمتعاقد في مواجهة التّعديل

الفرع الأوّل

مفهوم التّوازن المالي

إنّ العقود الإداريّة تحقق نوعًا من التّوازن بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة، وبين المزايا المشروعة له، ويُسمى التّوازن المالي، الجدير بالذكر أنّ فكرة التّوازن المالي ظهرت لأول مرة في الحكم الصادر عن مجلس الدّولة الفرنسي في الحادي عشر من مارس لعام ١٩١٠م، حتى أصبح التّوازن المالي مصطلحًا دارجًا في كل عقد إداري[١]. قضت محكمة القضاء الإداريّ المصريّة في إحدى أحكامها بما نصه: (إنّ الفقه والقضاء الإداري قد خلق نظريّة الظّروف الطّارئة ونظريّة التّوازن المالي للعقد، وغيرها من النّظريّات والقواعد، التي تحقق بقدر الإمكان توازنًا بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة، وبين المزايا التي ينتفع بها، على اعتبار أنّ العقد الإداريّ يكون في مجموعة كل من مقتضاه وجوب التّلازم بين مصالح الطّرفين المتعاقدين، وتعادل كفّة الميزان بينهما، وذلك بتعويض المتعاقد في أحوال وشروط معيّنة، ولو لم يصدر خطأ من جانب الإدارة، مع اختلاف مقدار التّعويض، فتارة يكون التّعويض كاملًا وتارةً يكون التّعويض جزئيًا ...)[٢].

بالرّغم أنّ فكرة التّوازن المالي مسلّم بها بصورة عامّة، إلا أنّ الصّعوبة تكمن في تحديد مدلولها، وشروط تطبيقها؛ حيث إنّ مجلس الدّولة الفرنسي لم يتطرق إلى تحديد مدلول فكرة التّوازن المالي، ولم يتطرق إلى توضيح شروط استعمال النظريّة؛ ممّا أدّى إلى اختلاف الفقهاء في تحديد شروط فكرة نظريّة التّوازن المالي، فبعض الفقهاء يرى أنّ هذه قاعدة عامّة تُطبق في جميع الأحوال، فتلزم الإدارة بضمان التّوازن المالي للعقد، سواء أكان ذلك بفعل الإدارة أم الأمر خارج عن إرادتها، إلا أنّ الفقيه دي لوبادير يرى أنّ هذه الفكرة لا تُطبق إلا في حالة كان اختلال التّوازن راجع عن فعل الإدارة، ويرى الدكتور سليمان الطّماوى أنّ فكرة التّوازن المالي تقوم على ثلاثة أسس وهي[٣]:

---

[١] بة يمان جلال حسن، **سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري**، مرجع سابق، ص٢٣٥.

[٢] نقلًا عن سلميان الطماوي، **الأسس العامّة للعقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٥١٣.

[٣] سليمان الطماوي، **الأسس العامّة للعقود الإداريّة**، المرجع السّابق، ص٥٠٥.

أولًا: التّوازن المالي هو التّوازن الشّريف بين التزامات المتعاقد وحقوقه المقابلة لتلك الالتزامات، وليس التّوازن الحسابي.

ثانيًا: تُفسر فكرة التّوازن المالي: التّعويض الذي يتقرر للمتعاقد مع جهة الإدارة إذا كان مرجع الضرر يرجع لفعل الإدارة ذاتها.

ثالثًا: يرى غالبيّة الفقه أنّ أساس فكرة التّوازن المالي تعود إلى النّية المشتركة للطّرفين المتعاقدين، إلا أنّ هذا القول لا يصدق إلا إذا تمّ النّص عليه صراحة في بنود العقد، أمّا في الأحوال التي لا يكون فيها ضمان التّوازن المالي بنص صريح في بنود العقد فيمكن إرجاع ذلك إلى فكرة العدالة، ويمكن تعويض المتعاقد بناءً على ذلك، كما أنّ هذا الحقّ مقرر لمصلحة المرفق العام بما يضمن حسن سيرة دون توقّف، وبما يُمكّن المتعاقد بالوفاء بالتزاماته، ويشجع الأفراد على التّعاقد مع الإدارة، وحتى لا يكون ذلك سببًا لتهرب الأفراد من التّعاقد معها[1].

يرى الباحث أنّ العقود الإداريّة ستظل مطمعًا ومطمحًا لكل متعاقد مع الإدارة، على الرّغم من السّلطات الواسعة التي تتمتع بها جهة الإدارة، كسلطة تعديل بنود العقد، وإنهائه بإرادتها المنفردة، وبعبارة أُخرى: إنّ المتعاقد مع الإدارة هو مُؤمّن من قبل الدولة، وفق نظريّات فقهيّة وقانونيّة تُعيد ميزان العقد، وأنّ المتعاقد سيحصل على حقه في التّعويض بإعادة التّوازن المالي، سواء عند الظّروف الطارئة، أو عندما تقوم جهة الإدارة بزيادة أعباء أخرى في العقد الإداريّ، أو كان المتعاقد واجه ظروفًا ماديّة معيّنة غير متوقعة تحول بينه وبين تنفيذ المشروع، والتي تزيد من الأعباء الماليّة على كاهله وتؤدي إلى إرهاقه، وإضافة وسائل أُخرى لإنهاء ذلك المشروع أثناء تنفيذه للعقد، بكل ذلك سيتم إعادة التوازن المالي للعقد المبرم، وسيتم تعويض المتعاقد عن الخسائر التي لحقت به؛ لذلك؛ سيظل العقد الإداريّ – من منظور الباحث – مطمح ومطمع كل متعاقد.

---

[1] بة يمان جلال حسن، **سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري**، مرجع سابق، ص٢٣٨.

الفرع الثّاني

تطبيق نظريّة عمل الأمير حمايةً للمتعاقد في مواجهة التّعديل

أولاً: تعريف نظريّة عمل الأمير:

إنّ نظريّة عمل الأمير هي من ابتداع مجلس الدّولة الفرنسي، إذْ تُعدّ من أقدم النّظريّات في مجال العقود الإداريّة؛ حيث إنّ المتعاقد يُعوّض تعويضًا كاملًا جابرًا عن الأضرار التي أصابته جراء إصدار الإدارة لبعض التّعديلات، والإجراءات الإداريّة التي أدّت إلى اختلال التّوازن المالي للعقد الإداري.

وعمل الأمير هو "كل إجراء تتخذه السّلطات العامّة، ومن شأنه أن يزيد في الأعباء الماليّة للمتعاقد مع الإدارة، أو في الالتزامات التي ينصّ عليها في العقد، والتي يُطلق عليه بصفة عامّة المخاطر الإداريّة"[١].

ويرى آخرون على أنّه " كل إجراء تتّخذه السّلطات العامّة، ويكون من شأنه زيادة الأعباء الماليّة للمتعاقد مع الإدارة، أو في الالتزامات التي ينصّ عليها في العقد، ممّا يُطلق عليه – بصفة عامّة – المخاطر الإداريّة، وهذه الإجراءات التي تصدر من السّلطة العامّة قد تكون من الجهة الإداريّة التي أبرمت العقد، وقد تتخذ شكل قرار فردي خاص، أو تكون في شكل قواعد تنظيميّة عامّة"[٢].

وبحسب ما ورد في الجمعيّة العموميّة لقسم الفتوى والتّشريع في جمهوريّة مصر العربيّة بأنّ عمل الأمير هو " كل إجراء خاص أو عام يصدر عن جانب الجهة الإداريّة المتعاقدة، لم يكن متوقعًا وقت التّعاقد، يترتب عليه إلحاق ضرر خاص بالمتعاقد..."[٣].

ويشترط لتطبيق نظريّة عمل الأمير[٤]:

---

[١] نقلًا عن عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، **أثر نظريّة فعل الأمير على تنفيذ العقد**، دون دار نشر، ١٩٨٩، ص١٩.

[٢] سليمان الطماوي، **الأسس العامة للعقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص٦٣٨.

[٣] فتوى الجمعيّة العموميّة لقسمي الفتوى والتّشريع رقم (٢٩٧) في ١١ فبراير لعام ١٩٦٥، الصادر بجلسة ٢٤ فبراير ١٩٦٥.

[٤] إسحاق صلاح أبو طه، ومصطفى لطفي شاكر، **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص١٦٦.

- أن يتصل الإجراء الذي قامت به الجهة الإدارية بالعقد الإداري.
- وأن يكون الإجراء صادرًا من الجهة المختصّة بإصداره.
- أن يكون هذا الإجراء غير متوقع لحظة إبرام العقد.
- أن يترتب على هذا الإجراء ضرر خاص بالمتعاقد.

ومما سبق بيانه؛ فإنّه لا مجال لتطبيق نظريّة عمل الأمير متى انعدمت رابطة التّعاقد الإداريّ؛ فلا بد أن يكون الإجراء متصلًا بالعقد الإداري، وألا يكون ذلك الإجراء متوقعًا من قبل المتعاقد مع الإدارة، وأن يؤدي إلى إلحاق الضّرر بالمتعاقد، سواء أكان الضّرر يسيرًا أم جسيمًا، أو أصابته خسائر نتيجة عمل الإدارة بالتّعديل في بنود العقد.

يميل الباحث إلى أنّ نظريّة عمل الأمير تقوم على المبدأ الذي يُتيح للمتعاقد طلب التّعويض عن الأعباء الإضافيّة النّاتجة عن الإجراءات التي تتخذها الإدارة أثناء تنفيذ العقد، ويستند هذا المبدأ إلى ضرورة تعويض المتعاقد تعويضًا كاملًا عن أي زيادة في التّكاليف أو الأعباء الماليّة التي لم تكن متوقعة عند إبرام العقد؛ بما يحقق إعادة التّوازن المالي للعقد بين طرفيه.

ثانيًا: الآثار المترتّبة على تطبيق نظريّة عمل الأمير

إنّ الآثار المترتّبة على توافر شروط تطبيق نظرّية عمل الأمير تُعدُّ في غاية الأهميّة، وقد تصل إلى فسخ العقد المبرم بين المتعاقد والجهة الإداريّة إذا كان تنفيذ العقد قد استحال إلى المتعاقد، سنتناول ذلك على النّحو التّالي:

١. إعادة التّوازن المالي للعقد، ويتم ذلك من خلال تعويض المتعاقد تعويضًا كاملًا غير جزئي، ويشمل على ما فات المتعاقد من ربح، وما لحقه من خسارة[١]، ويجب أنْ تتوافر شروط الحصول على التّعويض الكامل، ونوجزهما بشرطين:

أوّلًا: ألّا يكون المتعاقد قد ساهم بخطئه في إحداث الضرر.

ثانيًا: ألا يتضمن ذلك العقد المبرم شرطًا يعفي جهة الإدارة من المسؤوليّة عن إجراء معيّن، فإذا تحققت تلك الشّروط؛ فإنّ المتعاقد يستحق التّعويض بناءً على نظريّة عمل الأمير.

---

[١] حمدي ياسين عكاشة، العقود **الإداريّة في التطبيق العملي**، منشأة المعارف، دون سنة نشر، ص٣٢٦.

٢. فسخ العقد: ويكون فسخ العقد في حالة استحالة تنفيذ العقد من قبل المتعاقد؛ ففي هذه الحالة يجوز للمتعاقد أنْ يطلب فسخ العقد إذا ترتب عن الإجراء الذي قامت به جهة الإدارة (عمل الأمير) استحالة التّنفيذ؛ مثال على ذلك: أنْ يصدر تشريع يمنع الاستيراد بالنّسبة إلى السّلع التي تمّ الاتفاق عليها في العقد المبرم، ولا يمكن الحصول على تلك السّلع إلا من خارج البلاد، ومثال آخر: أنْ يُؤدي الإجراء إلى صعوبات من شأنها زيادة الأعباء الماديّة إلى درجة تفوق إمكانيّات المتعاقد[١].

٣. الإعفاء من غرامة التّأخير: يحقّ للمتعاقد المطالبة بالإعفاء من غرامة التّأخير إذا أدّى إجراء الإدارة في تعديل العقد الإداريّ إلى تأخير في تنفيذ العقد، حتى وإن تضمّن العقد نصًّا يقضي بتطبيق الغرامة، ويقصد بالغرامة بسبب التّأخير هنا المبالغ الماليّة التي تفرضها الإدارة على المتعاقد عقوبة بسبب إخلاله بالتزامه في تنفيذ العقد، ويتم تحديد هذه العقوبة إمّا بنصٍ صريحٍ في العقد المبرم، أو وفق القوانين واللوائح المنظمة في قانون المناقصات أو القوانين الخاصّة بالعقود الحكوميّة، وقد تختلف نسبة غرامة التّأخير من عقد إلى آخر[٢].

وفي مصر فإنّ نسبة الغرامة تمّ النص عليها في المادة (٤٨) من قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة، وتتضمن شقّين:

الشقّ الأوّل: في مقاولات الأعمال لا تتجاوز النّسبة (١٠%) من قيمة العقد في حالة نسبة التأخير لم تتجاوز (١٠%) من المُدّة الكليّة، أمّا إذا زادت نسبة التّأخير عن ذلك ستزيد نسبة التّأخير إلى (١٥%).

الشقّ الثّاني: في باقي العقود تكون نسبة غرامة التّأخير (٣%) من قيمة العقد، إذا لم تتجاوز نسبة التأخير (١٠%) من المُدّة الكليّة للعقد، أمّا إذا جاوزت تلك النّسبة ستزيد نسبة غرامة التّأخير إلى (٥%)[٣].

وفي سلطنة عُمان تمّ تنظيم غرامة التّأخير في العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة؛ حيث أشار البند (٨,٧) إلى غرامة التأخير: "١-

---

[١] محمود خلف جبوري، **العقود الإداريّة**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧، ص٢١٩.

[٢] نصر مصطفى الدين الكاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقود الإداريّة**، مرجع سابق، ص١٦٧.

[٣] المادة (٤٨) من قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة رقم (١٨٢) الصّادر سنة ٢٠١٨م.

إذا أخفق المقاول في الامتثال للبند الفرعي (٨,٢) (مدة إكمال الأعمال) فيجب عليه أنْ يدفع لصاحب العمل بموجب البند الفرعي (٢,٤) (مطالبات صاحب العمل)، غرامات التّأخير المترتّبة على هذا التّقصير، وتكون غرامات التّأخير وفقًا للمبالغ المنصوص عليها في الملحق (أ) لاتفاقيّة العقد، والتي يجب سدادها عن كل يوم ينقضي بين التّاريخ المحدّد للإكمال، والتّاريخ المبيّن، في شهادة التّسليم، "كما أشار البند الثاني بما نصه: "٢ – إذا أخفق المقاول في الامتثال للبند الفرعي (٨,٣) (البرنامج الزّمني) ... وتكون غرامات التّأخير وفقًا للمبالغ المنصوص عليها في الملحق (أ) لاتفاقيّة العقد، والتي يجب سدادها عن كل يوم ينقضي بين التّاريخ المحدّد لتقديم البرنامج الزّمني والتّاريخ الذي قدم فيه المقاول البرنامج الزّمني[١].

وبالرّجوع إلى الملحق (أ) لاتفاقيّة العقد؛ فإنّه ينصّ على غرامة التّأخير بأنْ لا تتجاوز (١٠%) من قيمة العقد المقبولة[٢].

ومن المبادئ المستقرة في وزارة العدل والشّؤون القانونيّة العمانيّة (أنّ سلطة جهة الإدارة في فرض غرامة التّأخير بحسبانها صورة من صوّر التّعويض الاتّفاقي التي تستحق عند حدوث التّأخير، فتوقع تلك الغرامة على المتعاقد بمجرد حصول التّأخير في التّنفيذ ودون حجة لإثبات وقوع ضرر، لأنّ الالتزام هنا التزام بتحقيق غاية، وليس لبذل عناية؛ فمجرد التّأخير يشكل الخطأ نفسه ويفترض وقوع الضرر – علة ذلك – لتأمين المرافق العامّة وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد)[٣].

ويرى الباحث أن تنتهج سلطنة عُمان نهج جمهوريّة مصر العربيّة في تنظيم الغرامة؛ حيث وضّحت نسبة الغرامة على التّأخير بشكل واضح ودقيق في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة، وكان ذلك في عقود مقاولات الأعمال وفي العقود الأخرى وفق الآتي:

---

[١] البند (٨,٢) من العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة، الصادر في مايو لعام ٢٠١٩م، ص٨٧.

[٢] الملحق(أ) من العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة، مرجع سابق، ص١٠.

[٣] رقم المبدأ (٧)، تاريخ ٢٠٢٠/٠٤/١٣، **المبادئ القانونيّة في فتاوى الشؤون القانونيّة**، الكتاب العشرون، وزارة الشؤون القانونيّة، ٢٠٢٠م، ص٩٣.

الشّق الأوّل: في مقاولات الأعمال أنْ لا تتجاوز الغرامة (١٠%) من قيمة العقد في حالة نسبة التّأخير لم تتجاوز (١٠%) من المُدّة الكليّة، أمّا إذا زادت نسبة التّأخير عن ذلك ستزيد نسبة غرامة التّأخير إلى (١٥%).

الشّق الثّاني: في العقود الأخرى: تكون غرامة التأخير (٣%) من قيمة العقد، إذا لم تتجاوز نسبة التّأخير (١٠%) من المدّة الكليّة للعقد، أمّا إذا جاوزت تلك النّسبة ستزيد غرامة التّأخير إلى (٥%).

بينما في سلطنة عُمان لم ينظم قانون المناقصات ولائحته التّنفيذيّة غرامة التّأخير، إلا أنّه تمّ تنظيم الغرامة في العقد الموّحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسيّة، ويحيل الغرامة إلى الملحق (أ) لاتفاقية العقد بأنّ غرامة التّأخير لا تتجاوز (١٠%) من قيمة العقد المقبولة.

ومن منظور الباحث أنّ المشرّع المصري وضّح ذلك بدقة وبيّن وفرّق بين عقود مقاولات الأعمال وبين باقي العقود، ووضّح أن زيادة التّأخير عن النّسبة المحدّدة ستؤدي إلى فرض غرامة أكبر، والذي لم ينظّمه المشرّع العُماني.

المطلب الثّاني

موقف القضاء من سلطة تعديل العقد الإداري

تُعدُّ الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة من الضّمانات القانونيّة التي تحمي حقّ المتعاقد مع الإدارة، حيث إنّ الرّقابة القضائيّة تهدف إلى التّأكد من أنّ التّعديلات التي تجريها الإدارة على بنود العقد تستند على مبررات قانونيّة ومشروعة، وإنْ كان الأمر غير ذلك فستكون التّعديلات محلًّا للتّعسف؛ ممّا يترتب عليه جزاءات قانونيّة قد تشمل بطلان البنود التي تمّ تعديلها، أو فسخ العقد، وتعويض المتضرّر، عليه سيُناقش الباحث موقف القضاء الإداريّ من سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ عندما تقوم بتعديل العقد، ومتابعة مدى مشروعيّة قرار التّعديل والجزاءات المترتّبة على الإدارة عند مخالفة الضّوابط والقيود التي وضعها المشرّع؛ بحيث سيتم مناقشة ذلك في فرعين:

الفرع الأوّل: الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري.

الفرع الثّاني: الجزاء المترتّب على تعسّف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد.

الفرع الأوّل

الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري

تُعــدُّ مبــادئ وأحكــام القضــاء الإداريّ مــن أهــم مصــادر القــانون الإداري، ولأهميتــه فــإن القــانون الإداريّ انتســب إلــى القضــاء الإداريّ واتصــف بــه، ويرجــع القــانون الإداريّ فــي نشــأته وتكوينــه إلــى عمــل القضــاء؛ لــذلك قيــل إنّــه قــانون قضائي[١].

لقــد اختلــف فقهــاء القــانون الإداريّ فــي وضــع تعريــف محــدد للرّقابــة القضــائيّة، إلا أنّهــم أجمعــوا علــى أنّهــا " تلــك السّــلطات والصّــلاحيّات الممنوحــة للمحــاكم العاديّــة والإداريّــة؛ اســتنادًا إلــى نصــوص القــانون والتــي بموجبهــا لهــذه المحــاكم ســلطة الفصــل فيهــا، وإصــدار أحكــام فــي المســائل التــي تكــون الإدارة طرفًــا فيها بما يكفل حقوق وحريّات الخُصوم"[٢].

ومــن المُلاحــظ مــن خــلال تعريــف الفقهــاء للرّقابــة القضــائيّة أنهــا تُعــدّ ركيــزة أساســيّة لحمايــة الحقــوق والحريّــات للأفــراد، كمــا أنّ المحــاكم تتمتــع بســلطة الفصــل فــي المنازعــات المعروضــة أمامهــا؛ ممّــا يضــمن حمايــة حقــوق الأطــراف ومــدى مشروعيّة تصرفات الإدارة.

ويُقصــد بالقضــاء الإداريّ هــو "مجموعــة مــن المحــاكم القضــائيّة التــي تملــك الفصل في المنازعات الإداريّة"[٣].

تجــدر الملاحظــة أنّ الرقابــة القضــائيّة علــى ســلطة الإدارة فــي تعــديل العقــد الإداريّ يكمــن فــي رقابــة مــدى مشــروعيّة قــرار التّعــديل، وضــمانات المتعاقــد أمــام القضاء.

أولًا: الرّقابة القضائيّة على سلطة تعديل العقد الإداريّ رقابة مشروعيّة

---

[١] محمد كامل ليلة، **مبادئ القانون الإداري**، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النّهضة العربيّة، ١٩٦٧، ص٤٤٠.

[٢] نقلًا عن نجوم غانم هديب الحجري، **السّلطة التّقديريّة في القرار الإداري**، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتّوزيع، ٢٠١٩، ص٢٩٩.

[٣] نقلًا عن نصر الدين مصطفى الكاسح، **سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة**، مرجع سابق، ص٩١.

إنّ رفع دعوى إلغاء قرار التّعديل الذي أُجريَ على بنود العقد الإداريّ من الضّمانات التي يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة والتي يستطيع المتعاقد أنْ يرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداريّ لفحص مدى مشروعيّة ذلك التّعديل[١]، تجدر الإشارة أنّ القاضي الإداريّ في هذا النّوع من الدّعاوى يقوم بفحص مدى مشروعيّة قرار جهة الإدارة في تعديل بنود العقد الإداريّ بينها وبين المتعاقد معها، فيقوم بفحص شروط صحّة القرار الإداريّ وهي: الاختصاص، والشّكل، والسّبب، والمحل، والغاية؛ وعلى ذلك فإنّ محكمة القضاء الإداريّ ستراقب أوجه إلغاء القرار الإداريّ وفق الآتي:

١. عيب مخالفة الاختصاص: ويقصد بالاختصاص في القرار الإداري القدرة أو الصّلاحيّة القانونيّة التي تتمتع بها سلطة إداريّة لمباشرة عمل إداري معيّن، وأنّ سلطة إصدار القرارات الإداريّة ليست للموظّفين كافّة، بل هي مقررة لأصحاب الاختصاص في إصدار القرار في الجهة الإداريّة[٢]؛ عليه يجب أنْ يصدر قرار التّعديل لبنود العقد المبرم بين المتعاقد وبين الإدارة من السّلطة المختصّة بإصدار ذلك التّعديل، وكما وضّحنا سابقًا أنّ صدور قرار التّعديل من الجهة المختصّة يُعتبر قيدًا على تعديل العقد؛ إذْ أنّ صدور القرار من جهة غير منوط بها إصداره قانونًا أو غير مفوّضه في إصداره يوصم القرار في هذه الحالة بعيب عدم الاختصاص[٣]، والذي ستتصدى له المحكمة من تلقاء نفسها؛ كون أنّ عيب عدم الاختصاص من النّظام العام، وتقوم بمحص ذلك التّعديل وتحكم بعدم صحته.

٢. عيب الشّكل والإجراءات: يُقصد بشكل القرار " الصورة أو المظهر الخارجي للقرار والذي يتطلب القانون في بعض الأحيان ضرورة إصدار القرار

---

[١] يُقصد بدعوى الإلغاء الدعوى القضائيّة التي يطلب فيها الطّاعن من القضاء الإداريّ مراقبة مشروعيّة القرار الإداريّ والحكم بإلغائه إذا تبين أنّ ذلك القرار غير مشروع، مشار إليه لدى محمد عباس فاضل العامري، **المسؤوليّة القانونيّة عن الإخلال بالعقود الحكوميّة**، مرجع سابق، ص٤١٠.

[٢] خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي، **السّلطة التّقديرية للإدارة ورقابة القضاء العُماني عليها**، رسالة دكتوراة، جامعة عبد الملك السّعدي، المغرب، ٢٠١٥، ص١٣٥.

[٣] خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي، وهلال بن محمد بن ناصر الراشدي، **عيب عدم الاختصاص**، مجلّة الأندلس للعلوم الإنسانيّة والاجتماعيّة، المجلد (١١)، العدد (١٠١)، ص١٢٢.

في هذه الصورة"[1] الجدير بالذّكر أنّ الجهة الإداريّة غير مُلزمة بإصدار قراراتها بشكل معيّن، إلا إذْ نص القانون على شكليّة معيّنة، فإذا تمّ النّص صراحةً في القوانين السّاريّة على أنّ قرار التّعديل يصدر بشكليّة معيّنة؛ فيلزم أنْ يتم مراعاة تلك الشّكليّة، وتأكيدًا على ذلك؛ فإنّ المحكمة الإداريّة العليا بجمهوريّة مصر العربيّة قضت في إحدى أحكامها: " ... لم يرسم القانون شكلًا معيّنًا أو صيغة محددة أو طريقًا معلومًا يتعيّن إفراغ القرار فيه"[2].

وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة: "من المستقر عليه أنّه لا يُشترط في القرار الإداريّ – كأصل عام – أنْ يصدر في صيغة معيّنة أو شكل معيّن..."[3]. ومن المُلاحظ أنّ هذا الحكم يؤكد على أنّ القرارات الإداريّة لا يشترط لإصدارها شكل معيّن، وهذا هو الأصل، إلا أنّه – خلافًا للأصل – عندما ينص القانون على شكليّة معيّنة؛ فيجب مراعاة تلك الشّكليّة، وإلا كان القرار الإداريّ معيبًا في شكله؛ مما يحكم القاضي بعدم صحة قرار التّعديل.

٣. عيب مخالفة القانون: يتعيّن لصحة محل القرار أن يتفق مع القواعد القانونيّة العليا ولا يخالفها[4]؛ إذْ لابد أنْ يكون القرار الصّادر من الجهة المختصّة بالتّعديل على بنود العقد وفقًا للقانون؛ فلا يتعدى النّسبة المقررة في القوانين واللوائح، وإلا سيتم الطعن عليه؛ لمخالفته للقانون، وسيتم إلغاؤه من قبل القضاء.

٤. عيب إساءة استعمال السّلطة: يجب على الجهة الإداريّة عندما تقوم بتعديل بنود العقد أن تتوخى دائمًا تحقيق المصلحة العامّة؛ وذلك لعلة أساسيّة، وهي أنّ المشرع قد خوّل للجهة الإداريّة سلطة تعديل بنود العقد بغرض تحقيق المصلحة العامّة، وهو ما أكدته محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة: "الأصل

---

[1] وليد فاروق جمعة، **القضاء الإداريّ وفقًا للقانون العماني**، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعي، عُمان، ٢٠٢١، ص٢٧٢.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ ٣ فبراير سنة ١٩٦٢، مجموعة أبو شادي، ص ٨٣٨.

[3] الاستئناف رقم (٣١)، جلسة ٢٠٠٦/٠٣/١٣، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام القضائي الخامس، والسادس ق، المكتب الفني، ص٣٣٤.

[4] علي خطار شطناوي، **موسوعة القضاء الإداري**، الجزء الثّاني، دار الثّقافة للنشر والتّوزيع، الأردن، ٢٠١١، ص٨٠٧.

مشروعيّة القرار الإداريّ ما دام غايته تستهدف تحقيق المصلحة العامّة، فإذا اتضح من ملابسات وظروف إصدار القرار عدم توافر المصلحة العامّة فيه؛ فتكون غايته قد شابها عيب إساءة استعمال السّلطة..."[١].

ثانيًا: ضمانات المتعاقد أمام القضاء الكامل (الشّامل)

من الضّمانات القضائيّة التي وضعها المشرّع للمتعاقد في مواجهة الإدارة إذا ما أخلت بالتزاماتها التّعاقدية للمتعاقد، أو إذا قامت جهة الإدارة بتعديل بنود العقد خارج النّسبة المنصوص عليها في القانون؛ فإنّ من حقّ المتعاقد مع الإدارة اللجوء إلى القضاء الكامل لطلب التّعويض، أو بطلان التّعديل، أو فسخ العقد المبرم.

وفي مصر فإنّ اختصاص القضاء الإداريّ بالنّسبة للعقود الإداريّة اختصاص شامل ومطلق؛ حيث لا تقتصر ولايته على الفصل في صحّة العقود الإداريّة، بل تمتد إلى الفصل في جميع ما يتعلق بها ابتداء من انعقادها حتى آخر مرحلة من تنفيذها؛ فتختص بها ولاية القضاء الكامل دون ولاية الإلغاء، وفي هذا الشأنْ فإنّ محكمة القضاء الإداريّ المصريّة عبّرت عن حقيقة هذا الاختصاص الشّامل بقولها: "...لم يعد اختصاص محكمة القضاء الإداريّ مقصورًا على صحّة أو بطلان القرارات التي تصدر في شأن العمليّة المركبة بل امتد الاختصاص لكل ما يتعلق بالعمليّة (عمليّة التّعاقد)، ابتداء من أول إجراء في تكوينها إلى آخر نتيجة في تصفية العلاقات والحقوق والالتزامات التي نشأت عنها، وأصبح اختصاص محكمة القضاء الإداريّ بنظر المنازعات الخاصّة بجميع العقود الإداريّة اختصاصًا مطلقًا وشاملًا لأصل تلك المنازعة وما يتفرّع عنها..."[٢].

أمّا في سلطنة عُمان فقد نصّ قانون الإجراءات الإداريّة وفق التّعديل الأخير بالمرسوم السلطاني ٢٠٢٢/٣٥م في المادة السادسة " تختص المحكمة – دون غيرها – بالفصل في المنازعات الإداريّة ومنها الآتي: ٥ – دعاوى التّعويض المتعلقة بالمنازعات الإداريّة، سواء رفعت بصفة أصليّة أو تبعيّة. ٦

---

[١] الاستئناف رقم (٤)، جلسة ٢٠٠٦/٠٤/٢٢، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في العام القضائي الخامس، والسادس ق، المكتب الفني، ص٤٠٤.

[٢] نقلًا عن سليمان الطماوي، **الأسس العامة للعقود الإدارية**، مرجع سابق، ص ١٨٨.

–الدّعاوى المتعلقة بالعقود الإداريّة، وذلك دون إخلال بحكم المادة (٦) مكررًا من هذا القانون"، وأنّ المادة (٦) مكرر من ذات القانون نصّت على: "تسري أحكام قانون التّحكيم في المنازعات المدنيّة والتجاريّة على الخصومات المتعلقة بالعقود الإداريّة، ويكون الاختصاص بنظر مسائل التّحكيم التي يحيلها القانون المذكور إلى القضاء، فيما يتعلق بالعقود الإداريّة للدائرة الابتدائيّة أو للدائرة الاستئنافيّة أو لرئيس المحكمة بحسب الأحوال"[١].

ونلاحظ أنّ سلطنة عُمان أشارت إلى أنّ من اختصاص محكمة القضاء الإداريّ الفصل في المنازعات التي تتعلق بالعقود الإداريّة، أمّا إذْ تمّ إضافة شرط التّحكيم في بنود العقد؛ فيطبق قانون التّحكيم في المنازعات المدنيّة والتّجاريّة.

الفرع الثّاني

الجزاء المترتّب على تعسّف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد

إنّ الإدارة عند استعمال سلطتها في تعديل العقد الإداري، يجب أنْ يكون ذلك وفق الضّوابط الذي وضعها المشرّع، ويجب على الإدارة مراعاة تلك القيود، وألا تخرج عن القيود والضّوابط، وإلا جاز للمتعاقد اللجوء إلى القضاء والمطالبة بإلغاء قرار التّعديل؛ لمخالفته مبدأ المشروعيّة الذي سبق تناوله سابقًا، وقد يصل الأمر إلى إعطاء المتعاقد حقًا في فسخ التّعاقد في حالات معيّنة، وسنتناول الجزاء المترتّب على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد الإداريّ في ثلاثة أجزاء: البطلان، وفسخ العقد، والتّعويض؛ وذلك على النّحو الآتي:

أولًا: البطلان

يُقصد بالبطلان – بصفة عامّة – بطلان القرار الإداريّ بتعديل بنود العقد وشروطه لمخالفته القواعد التي أوجب القانون اتباعها في إبرام العقد، كون

[١] المادة (٦) من قانون الإجراءات الإدارية العماني المعدل بالمرسوم السلطاني رقم ٢٠٢٢/٣٥.

أنّ الإدارة لم تراعِ قواعد القانون عند التّعديل؛ مما يكون معه التّعديل غير قائم على سند صحيح من القانون، ولا ينتج أثرًا قانونًا، ولا ينشئ حقًا أو التزامًا[١].

ولمّا كان البطلان هو جزاء كل تصرف أو قرار يصدر عن الجهة الإداريّة على خلاف القواعد التي وضعها القانون؛ فإن القاضي الإداريّ سيراقب مدى مشروعيّة ذلك القرار بعد رفع الدّعوى من قبل المتعاقد؛ وعليه سيحكم ببطلان قرار تعديل العقد، ويحكم القاضي ببطلان التّعديل في الحالات التّالية:

١. إذا قامت الجهة الإداريّة بتعديل العقد الإداريّ دون النّظر إلى حاجة المرفق العام، ودون وجود سبب قانوني بتعديل العقد، وإذا قامت بوضع التّعديل لأي سبب آخر؛ فسيكون ذلك الإجراء جاوز حد السّلطة، وسيحكم القاضي ببطلانه[٢].

٢. إذا تقررت بعض بنود العقد بناءً على نصوص قانونيّة أو لوائح فلا يمكن للإدارة أنْ تقوم بتعديل البنود الذي وضعها المشرّع؛ وسيكون تعديلها مشوبًا بعيب مخالفة القوانين واللوائح[٣].

ويخلص الباحث إلى أنّه إذا خالف التّعديل مبدأ المشروعيّة، فصدر القرار مخالفًا للقوانين والنّظم الساريّة، أو صدر التّعديل من جهة غير مختصة بإصداره، أو خالف الشكل والإجراءات، أو الغاية من إصدار ذلك التّعديل، فيكون جزاء ذلك التّعديل هو الحكم بعدم صحة القرار الإداريّ بالتّعديل وإلغائه.

وفي هذا الشأن فإن المحكمة الإداريّة العليا المصريّة قضت في إحدى أحكامها بما نصه: "حقوق المتعاقد مع الإدارة والتزاماته تتحدد طبقًا لنصوص العقد الذي يربط بينه وبين تلك الجهة، وما قد يطرأ عليه من تعديلات، وأنّ العقد الإداريّ لا يتعدل إلا بإرادة صحيحة من جهة الإدارة صادرة ممن يملك التّعبير عن هذه الإرادة؛ إذْ لا يمكن إبرام العقود الإداريّة أو تعديلها إلا من ينُص عليهم القانون بهذا الاختصاص، ويقتضي ذلك أنّه حيث يجوز لجهة الإدارة أن تعدل من شروط العقد الإداريّ؛ فلا سبيل إلى قيام هذا التّعديل

---

[١] محمود جمال الدين زكي، **الوجيز في النظرية العامة للالتزامات**، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٨، ص٢٢٣.

[٢] بهية أحمد رفاعي أحمد، سلطة **القاضي الإداريّ على تعديل الصفقة العموميّة**، رسالة ماجستير، ٢٠٢٠، جامعة مؤتة، الأردن، ص٤٨.

[٣] المرجع نفسه، ص٤٩.

والاعتداد به قانونًا، ما لم تلتزم عند إجرائه بقواعد الاختصاص المقررة، فلا يأتي التّعديل إلا من السّلطة المختصّة بإجرائه، ولا ينتج ماعدا ذلك من التّعليمات الصّادرة من غير هذه السّلطة أثرًا في تعديل وتغيير مقتضاه"[1].

ولقد استقر في قضاء سلطنة عُمان أنّه " يشترط لصحة العقد الإداريّ أن يكون مبرمًا من جهة إداريّة لها الحقّ في توقيعه وإبرامه، ويعتبر الإخلال بذلك موجبًا لبطلان العقد؛ إذْ أنّ القاعدة في القانون الخاص أن العيب الراجع إلى عدم أهليّة من صدر عنه التّصرف يعتبر مؤدّيًا إلى بطلان التّصرف، والاختصاص في القانون العام يقابل الأهليّة في القانون الخاص، كما يُشترط في محل العقد أن يكون قابلًا للتّعامل فيه، ويكون الشيء غير قابل للتّعامل فيه؛ فلا يصح محلًّا للالتزام إذا كان التّعامل أو التّصرف فيه غير جائز قانونًا، أو غير مشروع؛ لمخالفته للنّظام العام، وينبني على ذلك أنّ العقد يقع باطلًا ؛فلا ينعقد قانونًا، ولا ينتج أثره، ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك ببطلانه، وللمحكمة أنْ تقضي بالبطلان من تلقاء نفسها، ولا تصح إجازة العقد، وإذا تقرر هذا البُطلان؛ فيعاد المتعاقدان إلى الحالة التي كانا عليها قبل العقد"[2].

يظهر للباحث أنّ الحكم السّابق ينسجم مع المبادئ العامّة للقانون الإداريّ، لا سيما تلك المتعلّقة بضرورة توافر الاختصاص؛ حيث وضّح الحكم بأنّ الاختصاص في قرار التّعديل هو كالأهلية في إبرام العقود في القانون الخاص، وهو شرط أساسيّ لصحّة العقود الإداريّة، وإنّ الإخلال بركن الاختصاص يؤدي إلى بطلان القرار بشكل مباشر وذلك حفاظًا على النّظام العام ومنعًا لأي تجاوز في نطاق التّصرّفات الإداريّة، كما يعكس الحكم حرص القضاء الإداريّ على تحقيق التّوازن بين المصلحة العامّة، المتمثلة في حماية النّظام العام ومصلحة المتعاقد ليتمسك بالبطلان.

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطّعن رقم (٨٤٥) ق، بتاريخ ١٩٨٠/١١/٢٢، الموسوعة الإداريّة الحديثة، الجزء ١٨، ص٨٣٨.

[2] الاستئناف رقم (١٢١)، جلسة ٢٠١٣/٠٥/٢٠، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في خمسة عشر عامًا من العام الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفنّي، الطّبعة ٢٠١٩، ص٣٧٩.

ثانيًا: الفسخ

يُقصد بالفسخ – بشكل عام – الجزاء المترتّب على عدم تنفيذ الالتزام من قبل أحد الأطراف في العقد؛ فمناط الفسخ هو أن يكون التّنفيذ العينيّ قد أصبح مستحيلًا بخطأ المدين، وقد يكون التنفيذ ممكنًا إلا أنّه لم يقم به المدين؛ مما ينتج عنه حل الرّابطة العقديّة، إذا لم يوفِ الطّرف الآخر بالتزامه[١].

ولمّا كان التّعديل تمّ النّص عليه بموجب القوانين واللوائح فإنّه إذا قامت الجهة الإداريّة بتعديل بنود العقد أكثر من النّسبة المحدّدة جاز للمتعاقد طلب فسخ العقد، إضافةً إلى ذلك؛ إذا كان التّعديل الذي أجرته الجهة الإداريّة وصل إلى درجة من الجسامة، أي أنْ يكون من شأن التّعديل قلب اقتصاديات العقد رأسًا على عقب، فللمتعاقد طلب فسخ العقد مع التّعويض إذا كان له مقتضى[٢]، أمّا لو كان ذلك التّعديل المُخل ينصبّ على طرق تنفيذ العقد وأوضاعه؛ فيكفي الحكم بفسخ العقد[٣].

وفي هذا الشأن قضت محكمة القضاء الإداريّ في جمهوريّة مصر العربيّة "بأنّ سلطة التّعديل الانفرادي ليست مطلقة بل ترد عليها قيود...لا يصح أنْ تتجاوز الأعباء الجديدة الحدود الطبيعيّة المعقولة في نوعها وفي أهميتها، أو أنْ تفوق قيمتها أو نتائجها ما اتفق عليه أصلًا في العقد بدرجة كبيرة، أو من شأنها أنْ تقلب العقد رأسًا على عقب؛ بحيث يصبح المتعاقد وكأنّه أمام عرض جديد، أو تغيير موضوع العقد أو محله، أو أنْ تؤدي الأعباء الجديدة إلى إرهاقه وتجاوز إمكانيّاته الفنيّة، أو الماليّة، أو الاقتصاديّة، وإلا جاز أنْ يمتنع عن التّنفيذ، بل إنّ له أنْ يطلب فسخ العقد تأسيسًا على أنّ التّعويض الذي تلتزم به جهة الإدارة في مقابل حقها في التّعديل لا يكفي لإصلاح الضّرر الناشئ عن هذا التّعديل"[٤].

وبالنّظر إلى محكمة القضاء الإداريّ العُمانيّة قضت في أحد أحكامها بأن "فسخ العقد ما هو إلا جزاء تُوقعه جهة الإدارة بإرادتها المنفردة على

---

[١] زكي جمال الدين محمود، **العقود الإدارية**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢، ص ٤٠٤.

[٢] ظافر محمد عبدالمحسن، **الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري**، رسالة ماجستير، ٢٠١٤، جامعة عمّان العربيّة، الأردن، ص٥٠.

[٣] بهية أحمد رفاعي أحمد، **سلطة القاضي الإداريّ على تعديل الصفقة العموميّة**، مرجع سابق، ص٥١.

[٤] بهية أحمد رفاعي أحمد، **سلطة القاضي الإداريّ على تعديل الصفقة العموميّة**، المرجع السّابق، ص٥٢.

المتعاقد حسن النيّة في التّعامل الذي يجب أنْ يسود في تنفيذ العقود الإداريّة يقتضي قبل قيام الجهة الإداريّة بفسخ العقد التحقيق من إخلال المتعاقد معها بالتزاماتها، وأنْ يكون هذا الإخلال جسيمًا، فإذا ما تبيّن أنّ الإخلال في تنفيذ العقد، أو التّأخير في تنفيذه لا يرجع إلى المتعاقد، كان فسخ العقد من جانب جهة الإدارة باطلًا"[1].

يُعدُّ هذا الحكم تطبيقًا واضحًا لمبدأ العدالة؛ حيث إنّ الإدارة تستطيع فسخ العقد بإرادتها المنفردة، إلا أنّه يجب أن يكون ذلك الجزاء بسبب إخلال المتعاقد في الالتزامات، فإذا تبيّن أنّ فسخ العقد الإداريّ بسبب تأخير في تنفيذ العقد ليس لسبب يعود للمتعاقد؛ فإنّ فسخ العقد يكون باطلًا، وعلى المتعاقد أنْ يتمسك بالبطلان.

ثالثًا: التّعويض

إنّ تعويض المتعاقد عن الخسائر التي لحقت به جرّاء التّعديل الانفرادي على العقد الإداريّ أمر مفترض على الجهة الإداريّة؛ حتى تقوم بإعادة التّوازن المالي للعقد، وإنّ أساس التّعويض هو مشاركة الجهة الإداريّة عبء الأعمال الإضافيّة التي تمّ تعديلها في العقد الأصلي؛ مما يتفق مع العدالة والمصلحة العامّة والاحتفاظ بالتّوازن المالي للمتعاقد؛ فينبغي أن تكون مستحقات المتعاقد متوازنة ومتعادلة مع أعبائه ونفقاته، فإذا طرأ أي تعديل في العقود الإداريّة بعد إبرام العقد؛ فينبغي على جهة الإدارة تعويضه، والمساهمة في خسائره؛ لتُحدث نوعًا من التّوازن المالي. ومن ثَمّ فإنّ مناط الحكم بالتّعويض هو قيام الخطأ من جهة الإدارة، وأنّ يؤدي ذلك الخطأ بضرر على المتعاقد مع الإدارة، وأن يكون هنالك علاقة سببيّة بين الخطأ والضّرر؛ فركن الخطأ يتمثل في صدور قرار من جهة الإدارة بتعديل بعض بنود العقد، والذي ينتج عنه زيادة أعباء المتعاقد بالمخالفة لأحكام القانون، وركن الضرر هو الأذى الذي لحق بالمتعاقد سواء كان ذلك الضرر ماديًّا أو معنويًّا، وتحمله أعباء ماليّة تؤدي إلى قلب التّوازن المالي للعقد، والعلاقة السببيّة بين الخطأ والضّرر تؤكد أنّه دون الخطأ

---

[1] الاستئناف رقم (٦٦)، جلسة ٢٠٠٥/٠٥/١٤م، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في خمسة عشر عامًا من العام الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، الطبعة ٢٠١٩، ص٣٩٤.

المنسوب للإدارة لما تحقق الضّرر بالمتعاقد، ويشترط للقضاء بالتّعويض أنّ يكون الضرر محقق الوقوع في الحال أو المستقبل، وعلى المتعاقد مع الإدارة أن يُثبت دعواه بكافة طرق الإثبات على الأضرار التي لحقت به[1].

وفي هذا الشّأن قضت محكمة القضاء الإداريّ في مصر بأنّ (حقّ المتعاقد في العقد الإداريّ في التّعويض العادل عن الأضرار التي تلحق بمركزه التّعاقدي، أو تقلب ظروف العقد الماليّة؛ بسبب ممارسة جهة الإدارة سلطاتها في تعديل العقد، وتحريره بما يتلاءم والصّالح العام...)[2].

وعلى صعيد هذا الموضوع فإنّ محكمة القضاء الإداريّ العمانيّة قضت بما نصّه: (ومن مقتضى ذلك أن حقوق المتعاقد مع الإدارة والتزاماته إنّما تتحدّد طبقًا للشّروط المتفق عليها من الطرفين، وما أقرّه القضاء الإداريّ من مبادئ عامّة في مجال تنفيذ العقود الإداريّة، ومن بينها التّسليم بأنّ هذه العقود تقوم على مبدأ التّوازن المالي للعقد، فإذا زادت التكلفة عمّا قدّره المتعاقدان وقت إبرام العقد بسبب يرجع إلى الإدارة؛ فإنّه يكون من حق المتعاقد معها أن يحصل على تعويض كافٍ بقدر ما زاد في تكلفة تلك الأعمال)[3].

ويُلاحظ أنّ القضاء العُماني والمصري يتفقان على مبدأ حماية حقوق المتعاقد مع الإدارة؛ من خلال ضمان التّعويض العادل عن أي أعباء إضافيّة قد تنشأ بسبب قرارات الإدارة التي تؤدي إلى زيادة أعباء المتعاقد.

و من خلال ما توصلت إليه الدّراسة، يتبيّن أنّ الدّور الرّقابي للقضاء يكمن في مراقبة مدى مشروعيّة قرار تعديل العقد الإداري، وكذلك فرض الجزاءات المترتّبة على تعسّف الإدارة في استعمال سلطتها في تعديل العقد.

---

[1] نقلًا عن إبراهيم المنجي، **دعوى التّعويض الإداري**، الطبعة الثانية، دار الشمال للطباعة والّنشر، ليبيا، ١٩٩٠، ص٤١٢.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم (٥٦٢)، جلسة ١٩٧٨/٤/١٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام ١٩٤٦ – حتى عام ١٩٨٥، ص٨٤١.

[3] الاستئناف رقم (٢٩١)، جلسة ٢٠١٢/٠٥/٢١، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في خمسة عشر عامًا من العام الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، الطبعة ٢٠١٩، ص ٣٨٨.

الخاتمـــة

ختامًـــا، يُعـــدّ موضـــوع حـــدود ســـلطة الإدارة فـــي تعـــديل العقـــد الإداريّ مـــن القضـــايا المحوريّـــة فـــي مجـــال القـــانون الإداري؛ نظـــرًا لمـــا يتســـم بـــه العقـــد الإداريّ مـــن طبيعـــة خاصّـــة تقتضـــي توازنًـــا دقيقًـــا بـــين المصـــلحة العامّـــة التـــي تســـعى الإدارة لتحقيقهـــا، وحقـــوق المتعاقـــد مـــع الإدارة التـــي يجـــب أنْ تُصـــان، وقـــد تنـــاول البحـــث مفهـــوم العقـــد الإداريّ، ونـــاقش فيـــه تعريـــف ســـلطة التّعـــديل؛ وذلـــك وفقًـــا للفقـــه والقضـــاء، كمـــا نـــاقش الباحـــث الأركـــان الأساســـيّة للعقـــد الإداري، موضـــحًا العناصـــر التـــي تُميّـــزه عـــن العقـــود الأخـــرى، مـــن حيـــث الخصـــائص الفريـــدة التـــي تمنحـــه المرونـــة فـــي مواجهـــة الظّـــروف المتغيّـــرة، كمـــا نـــاقش الباحـــث الأســـاس القـــانوني التـــي تســـتمد منـــه الإدارة الحـــقّ فـــي تعـــديل العقـــود الإداريّـــة، مستعرضًـــا نظريّتـــي المرفـــق العـــام والسّـــلطة العامّـــة كأســـاس قـــانوني يبـــرران مـــنح الإدارة هـــذه السّـــلطة؛ فمـــن جهـــة يُعـــد المرفـــق العـــام عـــاملًا جوهريًـــا يفـــرض علـــى الإدارة مســـؤوليّة تكييـــف العقـــود بمـــا يخـــدم اســـتمراريّة الخـــدمات العامّـــة، ومـــن جهـــة أخـــرى تُبـــرِز فكـــرة السّـــلطة العامّـــة الطّـــابع السّـــيادي لـــلإدارة، الـــذي يمكّنهـــا مـــن اتخـــاذ إجـــراءات التّعـــديل علـــى بنـــود العقـــد عنـــد الحاجـــة؛ بمـــا يضـــمن حســـن ســـير المرفـــق العـــام مـــع مراعـــاة الضّـــوابط القانونيّـــة، إضـــافة إلـــى ذلـــك: تنـــاول البحـــث قيـــود ســـلطة الإدارة فـــي تعـــديل العقـــود الإداريّـــة، ونطـــاق ســـلطة التعّـــديل كمًّـــا ونوعًـــا وزمانًـــا، مـــع تحليـــل التّـــوازن المـــالي للعقـــد كونـــه مبـــدأ أساســـيًّا لضـــمان العدالـــة للمتعاقـــد تطبيقًـــا لنظريـــة عمـــل الأمير، التـــي تتـــيح للمتعاقـــد التّعـــويض عـــن الأعبـــاء الإضـــافيّة تعويضًـــا كـــاملًا؛ باعتبـــار أنّ الإدارة المتعاقـــدة هـــي مـــن قامـــت بـــذلك التّعـــديل، وقـــد بـــيّن البحـــث الـــدور الحاســـم للقضـــاء الإداريّ العمـــاني والمصـــري فـــي الرّقابـــة علـــى ممارســـة هـــذا الســـلطة، لمنـــع التّعسف وضمان الامتثال للقواعد القانونيّة.

وفـــي ضـــوء مـــا تـــمّ عرضـــه فـــي هـــذا البحـــث مـــن تحليـــل ودراســـة مستفيضـــة، تـــأتي النّتـــائج والتّوصـــيات التّاليـــة التـــي تهـــدف إلـــى تعزيـــز فهـــم موضـــوع البحـــث، وتقديم حلول عمليّة تسهم في تحسين التّطبيق الفعلي لموضوع الدّراسة.

النّتائـــــــج:

١. يستند الأساس القانوني لسلطة الإدارة في تعديل العقود الإداريّة إلى التّوفيق بين نظريّتي السّلطة العامّة والمرفق العام.

٢. للإدارة سلطة تعديل العقود الإداريّة؛ بما يتناسب مع الحاجات العامّة والتّطورات الحديثة، بشرط أنْ يبقى التّعديل ضمن الحدود القانونيّة التي حددها المشرّع، وإلا كان التّعديل باطلًا؛ ممّا يُتيح للطّرف المتعاقد طلب فسخ العقد أو بطلان التّعديل.

٣. تتمتع الإدارة بسلطة تعديل العقد الإداري؛ بحيث يشمل تعديل العقد كمًّا ونوعًا، وكذلك تعديل المُدة سواء بالزّيادة أو النّقصان، مع مراعاة تحقيق التّوازن بين المصلحة العامّة التي تمثلها الإدارة وحقوق المتعاقد.

٤. نظّم المشرّع المصري سلطة تعديل كميّة الأعمال في العقود الإداريّة بشكل أكثر دقّة، حيث وضع نسبة تعديل عقود المقاولات بنسبة تصل إلى (٢٥%)، بينما حدّد نسبة تعديل العقود الأخرى بـ (١٥%)، في حين أنّ المشرع العُماني حدّد نسبة التعديل بألّا تتجاوز (١٠%) من قيمة العطاء أو (١٠٠,٠٠٠ ريال عُماني) أيهما أكبر.

٥. ينصّ القانون المالي ولائحته التّنفيذيّة في سلطنة عُمان على ضرورة إبرام عقود موحّدة في عدّة مجالات، إلا أنّه لم يصدر سوى عقد موحد واحد وهو العقد الموحّد لإنشاء المباني والأعمال الهندسية.

٦. تخضع سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ لقيود قانونيّة وضوابط موضوعيّة، بما في ذلك التزام قرار التّعديل بمبدأ المشروعيّة، وتوفر الاعتمادات الماليّة الكافية لتغطية نفقات التّعديل، وألا يتجاوز التّعديل حدود العقد الأصلي، ويهدف إلى تحقيق المصلحة العامّة دون الإضرار بحقوق المتعاقد.

٧. يُؤدي عدم التزام الإدارة بالقيود القانونيّة لتعديل العقود الإداريّة إلى بطلان التّعديل أو إمكانيّة طلب المتعاقد فسخ العقد.

٨. تهدف فكرة التّوازن المالي في العقد الإداريّ إلى حماية المركز المالي للمتعاقد، مع تحقيق المصلحة العامة، من خلال تعويضه تعويضًا عادلًا عن الأعباء الماليّة النّاشئة عن التّعديل.

٩. تتم رقابة القضاء الإداريّ على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ من خلال رقابة مشروعيّة قرار التّعديل، وقد يصدر القضاء قرارًا بالبطلان أو فسخ العقد أو التّعويض.

التّوصيـــــات:

١. توصـــي الدّراســـة بمراجعـــة وتطـــوير التّشـــريعات المتعلّقـــة بتعـــديل العقـــود الإداريّـــة، لتشـــمل جميـــع أنـــواع العقـــود الإداريّـــة التـــي تبرمهـــا الدّولـــة، مـــع تحديـــد معـــايير دقيقـــة وواضحة لنسبة التّعديل وفقًا لطبيعة العقد ونوعه.

٢. توصـــي الدّراســـة بضـــرورة اســـتكمال وإصـــدار بـــاقي العقـــود الموحّـــدة المنصـــوص عليهـــا فـــي المـــادة (٨)، البنـــد (١٠) مـــن القـــانون المـــالي والمقرونـــة بالمـــادة (٤٥٥) مـــن لائحتـــه التّنفيذيّـــة، مـــع تضـــمين نصـــوص قانونيّـــة تتـــيح لـــلإدارة ممارســـة ســـلطة التّعـــديل فـــي العقـــود الإداريّـــة، ووضـــع ضـــوابط ممارســـة هـــذه السّـــلطة بمـــا يُحقـــق التّوازن بين المصلحة العامّة وحقوق المتعاقدين.

٣. توصـــي الدّراســـة مجلـــس عُمـــان بضـــرورة دراســـة وإصـــدار قـــانون لتنظـــيم التّعاقـــدات التـــي تبرمهـــا الجهـــات الحكوميّـــة فـــي ســـلطنة عُمـــان؛ بحيـــث يتضـــمن أحكامًـــا صـــريحة فـــي تنظـــيم جميـــع العقـــود الإداريّـــة، وتحديـــد نســـبة التّعـــديل المســـموح بهـــا فـــي العقـــود المختلفـــة، بمـــا يهـــدف إلـــى تقنـــين ســـلطة الإدارة فـــي تعـــديل العقـــود وتحقيـــق التّـــوازن بـــين المصـــلحة العامّـــة وحمايـــة حقـــوق المتعاقـــدين؛ ممّـــا يُعـــزز الشّفافيّة والعدالة والاستقرار في العلاقات التّعاقديّة.

٤. توصـــي الدّراســـة بتعزيـــز الرّقابـــة القضـــائيّة علـــى ســـلطة الإدارة فـــي تعـــديل العقـــد الإداري، ووضـــع معـــايير واضـــحة لســـلطة التّعـــديل فـــي العقـــود الإداريّـــة كافّـــة، لضمان عدم إساءة استعمال السلطة.

قائمـــة المراجـــع

أوّلا: القرآن الكريم

ثانيًا: معاجم اللغة:

١. إبراهيم أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الثانية، دار المعارف، ١٩٧٢م.

٢. جمـــال الـــدين بـــن منظـــور، معجـــم لســـان العـــرب، الطبعـــة الثالثـــة، دار إحيـــاء التـــراث العربي، بيروت، ١٩٩٩م.

٣. محمـــد بـــن يعقـــوب فيـــروز أبـــادي، ترتيـــب القـــاموس المحـــيط، الجـــزء الثالـــث، المطبعـــة اليمنية، القاهرة، ١٩٥٩م.

ثالثًا: المراجع القانونيّة الأصليّة:

أ- القوانين والمراسيم السّلطانيّة

١. النظـــام الأساســـي للدولـــة الصّـــادر بالمرســـوم السّـــلطاني رقـــم (٢٠٢١/٦)، المنشـــور فـــي ملحـــق عـــدد الجريـــدة الرّســـميّة رقـــم (١٣٧٤) الصّـــادر فـــي ٢٠٢١/٠١/١٢م.

٢. القـــانون المـــالي الصـــادر بالمرســـوم الســـلطاني رقـــم (٩٨/٤٧)، المنشـــور فـــي عدد الجريدة الرّسميّة رقم (٦٢٨)، الصادر في ١٩٩٨/٨/١م.

٣. قـــانون المعـــاملات المدنيّـــة الصـــادر بالمرســـوم الســـلطاني (٢٩/٢٠١٣)، المنشـــور فـــي ملحـــق عـــدد الجريـــدة الرّســـميّة (١٠١٢)، الصـــادر فـــي ٢٠١٣/٥/١٢م.

٤. قـــانون المناقصـــات الصـــادر بالمرســـوم الســـلطاني رقـــم (٣٦) لســـنة ٢٠٠٨ والمعـــدل لغايـــة ٢٠٢٠، المنشـــور فـــي عـــدد الجريـــدة الرّســـميّة رقـــم (٨٦٠)، الصـــادر في ٢٠٠٨/٤/١م.

٥. قـــانون محكمـــة القضـــاء الإداريّ الصـــادر بالمرســـوم السّـــلطاني رقـــم (٩٩/٩١) والمعـــدل بالمرســـوم الســـلطاني رقـــم ٢٠٢٢/٣٥، المنشـــور فـــي عـــدد الجريـــدة الرّســـميّة رقم (٦٦٠)، الصادر في ١٩٩٩/١٢/١م.

٦. قانون منح شركة الغاز العمانية امتياز إدارة مرفق عام، الصادر بالمرسوم السلطاني ٢٠٠٠/٧٨، المنشور في عدد الجريدة الرّسميّة رقم (٧٦٥)، الصادر في ٢٠٠٤/٤/١٧م.

٧. قانون منح امتياز مرفق الصرف الصّحي بمحافظة مسقط، الصّادر بالمرسوم السّلطاني رقم ٢٠٠٥/٦٩، المنشور في عدد الجريدة الرّسميّة رقم (٧٩٥)، الصادر في ٢٠٠٥/٧/١٦م.

٨. قانون منح امتياز إدارة وتشغيل مطاري السّيب وصلالة، الصّادر بالمرسوم السّلطاني رقم ٢٠٠١/١٠٢، المنشور في عدد الجريدة الرّسميّة رقم (٧٠٥)، الصادر في ٢٠٠١/١٠/١٦م.

أ- اللوائح والقرارات والعقود الموحدة

١. القرار الإداريّ رقم ٢٠٠٨/١١٨ بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون المالي.

٢. العقد الموحد لإنشاء المباني والأعمال الهندسية، ٢٠١٩

ج- القوانين المقارنة (القوانين المصريّة)

١. قانون تنظيم التّعاقدات التي تبرمها الجهات العامّة رقم (١٨٢) الصادر سنة ٢٠١٨م.

٢. قانون التزامات المرافق العامّة رقم (١٢٩) لسنة ١٩٤٧.

رابعًا: المراجع القانونيّة العامّة

١. إسحاق صلاح أبو طه، ومصطفى لطفي شاكر، القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الكتاب الجامعي، سلطنة عُملن، ٢٠٢١م.

٢. أمير فرج يوسف، الشرح والتعليق على العقد الإداريّ العماني والتحكيم الإداري، الجزء الأوّل، دار الكتب والدراسات العربية، الإسكندرية، ٢٠١٨م.

٣. حمدي عطية مصطفى عامر، الأعمال القانونية للسلطة الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥م.

٤. خالد بن عبد الله بن خميس الخميسي، حرية الرأي لدى الموظف العام، مركز الغندور القاهرة، ٢٠١٦م.

٥. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار المسيرة عمان، ١٩٩٧م.

٦. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، ٢٠٠٣م.

٧. علي بن محمد بن علي الجرجاني، كتاب التعريفات، دار الريان للتراث، القاهرة، دون سنة نشر

٨. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثّاني، دار الثّقافة للنشر والتّوزيع، الأردن، ٢٠١١م.

٩. ماهر صالح علاوي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٩م.

١٠. محمد الشافعي أبو راس، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، النّظرية العامة في النشاط الإداري، الكتاب الجامعي، جامعة بنها، دون سنة نشر.

١١. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النّهضة العربيّة، ١٩٦٧م.

١٢. محمد كامل ليلة، نظرية التنفيذ المباشر في القانون الإداري، دار الفكر العربي، مصر، دون سنة نشر.

١٣. محمد لبيب شنب، ومحمد المرسى زهرة، المصادر الإرادية للالتزام في القانون العُماني، دار الكتاب الجامعي، سلطنة عُمان، ٢٠٢١م.

١٤. محمود جمال الدين زكي، الوجيز في النظرية العامة للالتزامات، مطبعة جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٨م.

١٥. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الدار الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٨م.

١٦. نجوم غانم هديب الحجري، السّلطة التّقديريّة في القرار الإداري، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتّوزيع، ٢٠١٩م.

١٧. وليد فاروق جمعة، القضاء الإداريّ وفقًا للقانون العماني، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجامعي، عُمان، ٢٠٢١م.

خامسًا: المراجع القانونيّة المتخصّصة:

١. إبراهيم المنجي، دعوى التّعويض الإداري، الطبعة الثانية، دار الشمال للطباعة والّنشر، ليبيا، ١٩٩٠م.

٢. إبراهيم محمد علي، آثار العقود الإداريّة وفقًا للقانون رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات ولائحته التّنفيذية، الطبعة الثّانية، دار النّهضة العربيّة، ٢٠٠٣م.

٣. أحمد عثمان عياد، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النّهضة العربية، مصر، ١٩٨٣م.

٤. بة يمان جلال حسن، سلطة الإدارة في تعديل العقد، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٧م.

٥. حمدي ياسين عكاشة، العقود الإداريّة في التطبيق العملي، منشأة المعارف، دون سنة نشر.

٦. خليفة عبد الحميد، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٨م.

٧. زكريا حسن الزنادي، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار مصر للنشر والتّوزيع، ٢٠٢٠م.

٨. زكي جمال الدين محمود، العقود الإدارية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٢م.

٩. سامال إسكندر محمد الباجلان، سلطات الإدارة والقيود الواردة عليها في العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٧م.

١٠. سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥م.

١١. السيد فتوح محمد هنداوي، القاضي الإداريّ والتوازن المالي في العقود الإدارية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٦م.

١٢. عادل عبد الرحمن خليل، المبادئ العامّة في آثار العقود الإدارية وتطبيقاتها، دار النّهضة العربيّة، ١٩٩٥م.

١٣. عبد العزيز عبد المنعم، الأسس العامّة للعقود الإداريّة، الأسس العامّة للعقود الإداريّة، دار الكتب القانونيّة، ٢٠٠٥م.

١٤. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، أثر نظريّة فعل الأمير على تنفيذ العقد، دون دار نشر، ١٩٨٩م.

١٥. عزيزة الشّريف، دراسات في نظريّة العقد، دار النهضة العربيّة، القاهرة، دون سنة نشر.

١٦. فتوح محمد هنداوي، القاضي الإداريّ والتوازن المالي العقود الإدارية، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠١٦م.

١٧. مازن ليلو راضي، معايير تمييز العقد، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٦م.

١٨. محمد الشّافعي أبو راس، العقود الإدارية، مطبعة كلية الحقوق، دون سنة نشر.

١٩. محمد بن سعيد بن حمد المعمري، شرح قانون المناقصات العُماني، دار الجامعة العربيّة، الإسكندريّة، ٢٠١٣م.

٢٠. محمد عباس فاضل العامري، المسؤولية القانونية عن الإخلال بالعقود الحكومية، الطبعة الأولى، المركز الأكاديمي للنشر، الإسكندرية، ٢٠٢٢م.

٢١. محمد عبدالعال السناري، وسائل التّعاقد الإداريّ وحقوق والتزامات الإدارة والمتعاقد معها، دار النّهضة، القاهرة، دون سنة نشر.

٢٢. محمد فؤاد محمد الحريري، تعديل عقود الأشغال العامّة وفقًا لنظام أوامر التّغيير، دار النّهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١م.

٢٣. محمد ماهر أبو العينين، العقود الإداريّة وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدّولة حتى عام ٢٠٠٤، دار الكتب المصريّة، ٢٠٠٣م.

٢٤. محمود خلف جبوري، العقود الإدارية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٧م.

٢٥. محمود عاطف البنا، العقود الإداريّة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر،٢٠٠٧م.

٢٦. مطيع علي حمود جبير، العقد الإداريّ بين التشريع والقضاء، دراسة مقارنة بين النظام الفرنسي والمصري واليمني، دار النهضة، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٢٧. مفتاح خليفة عبد الحميد، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠١٨م.

٢٨. نصر الدين مصطفى كاسح، سلطة الإدارة في تعديل وإنهاء العقد الإداريّ بالإرادة المنفردة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، ٢٠٢٢م.

٢٩. نصري منصور نابلسي، العقود الإدارية، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٢م.

٣٠. هيثم حليم غازي، سلطات الإدارة في العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي،٢٠١٤م.

سادسًا: الرّسائل القانونيّة العلميّة:

١. بهية أحمد رفاعي أحمد، سلطة القاضي الإداريّ على تعديل الصفقة العموميّة، رسالة ماجستير، ٢٠٢٠م، جامعة مؤتة، الأردن.

٢. خليل بن حمد بن عبد الله البوسعيدي، السلطة التّقديرية للإدارة ورقابة القضاء العُماني عليها، رسالة دكتوراة، ٢٠١٥م، جامعة عبد الملك السّعدي، المغرب.

٣. سعيد بن حمد بن ناصر، حريّة الإدارة في التّعاقد في التّشريع العُماني، رسالة ماجستير، ٢٠٢٠م، جامعة السلطان قابوس، سلطنة عُمان.

٤. ظافر محمد عبدالمحسن، الرّقابة القضائيّة على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، رسالة ماجستير، ٢٠١٤م، جامعة عمّان العربيّة، الأردن.

٥. محمد بن هلال الرواحي، إنهاء العقد الإداري، رسالة ماجستير، ٢٠١٦م، جامعة جرش، الأردن.

٦. محمد عاطف سعدي، عقد التوريد الإداريّ بين النّظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراة، ٢٠٠٥م، كلية القانون، جامعة عين شمس، مصر.

٧. يوسف بن عبد الله بن سعيد العبري، سلطة الإدارة في العقد الإداريّ وفقًا للقانون العماني، رسالة ماجستير، ٢٠٢٢م، جامعة ظفار، سلطنة عُمان.

سابعًا: المجلّات القانونيّة

١. حميدة شباب، سلطة التعديل في الصفقة العمومية، المجلة الجزائريّة للحقوق والعلوم السياسية، المجلد (٦)، العدد (٢)، ٢٠٢١م.

٢. خالد بن عبدالله بن خميس الخميسي، وهلال بن محمد بن ناصر الراشدي، عيب عدم الاختصاص في القرار الإداري، مجلة الاندلس للعلوم الإنسانيّة والاجتماعيّة، المجلد (١١)، العدد (١٠١).

٣. زهير مصطفى صالح، سلطة الإدارة في التّعديل الانفرادي للعقد الإداري، مجلة القانون والأعمال، العدد (٥٠)، ٢٠١٩م.

٤. عبد الرحمن أحمد محمد ذياب، ومحمد علي سليمان، سلطات الإدارة في تعديل عقودها الإدارية، المجلد الخامس، العدد (٢)، ٢٠٢٣م.

٥. فريال كريكو، الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد (١) العدد (٤٣)، ٢٠١٥

٣. لؤي كريم، الأسس القانونيّة اللازمة لمشروعيّة العقد الإداريّ وأهميتها في أداء السلطة العامة لواجباتها، مجلة ديالي، مجلد (١)، العدد (٥٣)، ٢٠١١م.

٦. محمد أنس جعفر، سلطة تعديل العقد الإداريّ وفقًا لقانون التّعاقدات الجديد، مجلة كلية الحقوق جامعة المنيا، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٩م.

٧. محمد مصطفى أبو ضيف، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداريّ وفقًا لقانون التّعاقدات الجديد، مجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٩م.

ثامنًا: مواقع الشّبكة العنكبوتيّة

١. الفقيه الدستوري الدكتور سليمان الطماوي يدلي بشهادته على العصر، أنظر الموقع الالكتروني www.hewarat.org، تاريخ الاطلاع ١٢/١، ٢٠٢٤م.

٢. مفهوم السلطة في فلسفة فوكو، انظر الموقع الالكتروني https://sjam.journals.ekb.eg/article_167103.htm، تاريخ الاطلاع ٢٠٢٤/١٠/٢٧م.

٣. قسم القانون العام بكلية الحقوق بجامعة حلوان، www.law.helwam.edu.eg، تم الاطلاع بتاريخ ٢٠٢٤/١٢/١١م.www.alquds.co.uk، تاريخ الاطلاع عليه٢٠٢٤/١٠/٢٠م، الفقيه الدستوري المصري ثروت بدوي في حوار مع القدس العربي.

تاسعًا: كتب المبادئ القانونيّة

أ- الأحكام القضائيّة العمانيّة

١. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام الخامس، المكتب الفني، سلطنة عُمان.

٢. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام القضائي الخامس، والسادس ق، المكتب الفني، سلطنة عُمان.

٣. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام القضائي السابع، المكتب الفني، سلطنة عُمان.

٤. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام العاشر، المكتب الفني، سلطنة عمان.

٥. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام الثاني عشر، المكتب الفني، سلطنة عمان.

٦. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام الثالث عشر، المكتب الفني، سلطنة عُمان.

٧. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام القضائي الرابع عشر، المكتب الفني، سلطنة عُمان.

٨. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ للعام الخامس عشر، المكتب الفني، سلطنة عُمان.

٩. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ في خمسة عشر عامًا من العام الأول وحتى العام القضائي الخامس عشر، المكتب الفني، الطبعة ٢٠١٩م، سلطنة عُمان.

أ- الأحكام القضائيّة المصريّة

١. مجموعة الأحكام والقرارات التي أصدرتها المحكمة الإدارية العليا المصريّة، من أول أكتوبر سنة ٢٠١٥ إلى آخر سبتمبر ٢٠١٦.

٢. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية منذ عام ١٩٤٦ وحتى عام ١٩٨٥م.

٣. مجموعة المبادئ القانونيّة التي قررتها محكمة القضاء الإداريّ المصريّة، السنتان ١٢ و١٣.

٤. الموسوعة الإداريّة الحديثة، مبادئ المحكمة الإداريّة العليا وفتاوى الجمعيّة العموميّة للفتوى والتّشريع منذ عام ١٩٨٥م حتى عام ١٩٩٣م، مجموعة الفكهاني، الجزء الخامس والثلاثين.

٥. الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام ١٩٤٦م حتى عام ١٩٨٥م.

٦. الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية منذ عام ١٩٨٦م وحتى عام ١٩٨٥م، الجزء الثامن عشر.

٧. مجموعة الأحكام والقرارات التي أصدرتها المحكمة الإدارية العليا المصريّة، حتى ٣٠ يونيو ١٩٨١م، الجزء الأول.

٨. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، لسنة ٤٩ من أول أكتوبر ٢٠٠٣م إلى سبتمبر ٢٠٠٤م.

٩. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإداريّة العليا المصريّة لسنة (٤٢ ق) مجلة المحاماة، العدد الثّاني.

١٠. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإداريّة العليا المصريّة، السنة الثانية عشر، القاهرة.

١١. مجموعة المبادئ القانونيّة التي قررتها المحكمة الإدارية العليا والجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتّشريع في العقود الإدارية في أربعين عامًا، بند ٢١٧.

الفتـــــاوى:

أ- فتاوى وزارة العدل والشؤون القانونيّة:

١. المبـــادئ القانونيـــة فـــي فتـــاوى الشـــؤون القانونيـــة، الكتـــاب العشـــرون، وزارة الشؤون القانونية، ٢٠١٥م.

٢. المبـــادئ القانونيـــة فـــي فتـــاوى الشـــؤون القانونيـــة، الكتـــاب الثّـــامن عشـــر، وزارة الشؤون القانونية، ٢٠١٤م.

٣. المبـــادئ القانونيّـــة فـــي فتـــاوى الشـــؤون القانونيّـــة، الكتـــاب العشـــرون، وزارة الشؤون القانونيّة، ٢٠١٦م.

٤. المبـــادئ القانونيّـــة فـــي فتـــاوى الشـــؤون القانونيّـــة، الكتـــاب العشـــرون، وزارة الشؤون القانونيّة، ٢٠٢٠م.

ب- فتاوى الجمعيّة العموميّة لمجلس الدّولة المصري:

١. فتـــوى الجمعيّـــة العموميّـــة لقســـمي الفتـــوى والتّشـــريع رقـــم (٢٩٧) فـــي ١١ فبرايـــر لعام ١٩٦٥م، الصادر بجلسة ٢٤ فبراير ١٩٦٥م.

المراجـــــع الأجنبية:

1. Jean Revero: Droit Administratif, 8 edit, 2011

2. Dupuis et M.J.gueden: Dr Adm, Droit administatif, paris, 3 edit, 2016

3. les grands arrets de la jurisprudence administrative

4. Marc Malherbe, La Faculte de Droit de Bordeaux,1996