كلية المستقبل الجامعة- قسم إدارة الاعمال

مادة إدارة العقود الحكومية/ المرحلة الرابعة

المحاضرة العاشرة (سلطة الإدارة في الرقابة على التنفيذ)

سبق وأن بينا ان العقود الإدارية هي العقود التي تكون الإدارة العامة طرفاً فيها، وتكون مرتبطة بالمرفق العام، وتحتوي على شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص مما يميزها عن هذه العقود. ففي حين تخضع العقود المدنية للقاعدة العامة (العقد شريعة المتعاقدين) تخرج العقود الإدارية عن هذا الأصل العام.

ومن هذه الشروط غير المألوفة امتيازات الإدارة التي تتمتع بها في مواجهة المتعاقدين معها، ولا تمنح الإدارة مثل هذه السلطات الخطيرة في مجال العقد الإداري عبثاً أو كونها سلطة عامة، بل إن مبرر وجود مثل هذه السلطات هو مقتضيات سير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام.

أولاً// مفهوم سلطة الرقابة:

يطلق مصطلح الرقابة للدلالة على معنيين:

١- المعنى الضيق: أي تتحقق الإدارة من ان المتعاقد يباشر تنفيذ العقد طبقاً لشروطه، وذلك من اجل التأكد من سلامة التنفيذ. وهذا يتم عادة عن طريق ارسال الإدارة بعض فنييها لزيارة مواقع العمل والتأكد من تنفيذه للشروط المتفق عليها.
٢- المعنى الواسع: حيث يجوز للإدارة التدخل بدرجة تزيد على حد التأكد من سلامة تنفيذ العقد اثناء القيام به، ويحدث ذلك إذا ما استعملت الإدارة حق الرقابة للتدخل في أوضاع تنفيذ العقد وتغيير بعض الأوضاع، وذلك في غير الحالات المنصوص عليها صراحةً في العقد، شريطة الا تؤدي هذه السلطة لتعديل العقد الإداري الانفرادي وذلك كإصدار الادارة التعليمات للمتعاقد أو اتباع طريقة معينة بالتنفيذ واستبعاد الطريقة المتبعة، في هذه الحالة تأخذ الرقابة معنى التوجيه للمتعاقد.

ثانياً// مجال تطبيق سلطة الرقابة:

تستخدم هذه السلطة في جميع العقود الإدارية، ولكن نطاق استخدامها يختلف باختلاف نوع العقد ، وذلك وفقاً لمدى سلطة العقد بالمرفق العام:

١- **ففي عقود الاشغال العامة**: تصل هذه السلطة إلى ابعد مدى لها حيث ان الادارة تبقى صاحبة المشروع الذي ينفذه المتعاقد معها، فلا تقتصر رقابة الإدارة في هذا النوع من العقود على المعنى الضيق "الاشراف"، وانما تمتد لتشمل الرقابة بمعناها الواسع " التوجيه"، إذ يجب على الإدارة ان تراقب تنفيذ نصوص العقد بدقة فائقة، وتقوم بتوجيه الأوامر للمتعاقد خلال تنفيذ العقد، والتدخل في أوضاع تنفيذ العقد، وتمارس الإدارة رقابتها عن طريق ارسال مندوبين عنها يعيشون في المشروع ويراقبون يومياً سير الاعمال وحسن تنفيذها من الناحية النوعية والكمية، وكذلك صلاحية الأدوات والمواد المستعملة، وفي حال وجود مخالفات بالتنفيذ تقوم الإدارة

بتوجيه الأوامر الإدارية للمتعاقد الذي عليه الالتزام بها كونها تعد قرارات إدارية فردية ملزمة، مع حق المتعاقد التظلم منها ادارياً اذا كانت غير مبررة قانونياً من خلال الاعتراض عليها ضمن مهلة (١٥) يوم من تاريخ تبلغه إياها، لكي يسمح له فيما بعد اللجوء الى القضاء للمطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر ودون ان يكون له التوقف عن تنفيذ هذه القرارات.

٢- **اما في عقود التزام المرافق العامة:** فيجب التوقف بين فكرتين أساسيتين تسودان تنفيذ العقد وهما:

- **فكرة كون الإدارة لا تستطيع التخلي عن تأمين سير المرفق العام** موضوع العقد.
- **فكرة ان إدارة المرفق هي من شأن الملتزم (الملتزم يدير والإدارة تراقب.**

فالملتزم يستأثر بإدارة المرفق العام وتسييره، وتتحقق سلطة الرقابة في عقود الالتزام تحت مظهري الرقابة الفنية والمالية، وتهدف الرقابة الفنية إلى التأكد من ان الملتزم يدير المرفق وفقاً للقواعد التنظيمية التي تضعها الإدارة في سبيل ذلك ، ومن قيام المتعاقد بصيانة المرفق وذلك بهدف التأكد من ان الملتزم يسير المرفق العام بإنتظام واضطراد.

الخلاصة:

إن رقابة الإدارة على الملتزم في عقود الالتزام تكون ضمن حدود معينة فتأخذ معنى الاشراف فقط دون ان تتضمن توجيهاً من جانب الإدارة للملتزم او تدخلاً في إدارة المرفق على نحو يعوق الملتزم عن مباشرة نشاطه، حتى لا تنقلب هذه السلطة الى سلطة وصيانة وبالتالي يصبح المتعاقد موظفاً لدى الإدارة، وهذا يتنافى مع الطبيعية القانونية للعقد.

٣- **فيما يتعلق بعقود التوريد:** حيث تضعف الصلة بين تنفيذ الالتزام وبين سير المرفق العام، فتكون سلطة الرقابة في هذه العقود اقل بكثير منها في عقود الاشغال العامة، فالأصل فيها ان يستقل المورد بإختيار طريقة التنفيذ، وهذا يعني ان سلطة الإدارة في الرقابة تبقى في حدود الاشراف فقط، دون سلطة التوجيه، وليس للإدارة سوى فحص التوريدات للتأكد من مطابقتها للشروط العقدية، وذلك كله طبعاً في عقود التوريد العادية.

أما في عقود التوريد الصناعية وهي نوع خاص من عقود التوريد حيث تتداخل عناصر التصنيع مع عناصر التوريد، فالأمر يكون مختلفاً حيث يكون للإدارة رقابة دائمة على التصنيع ذاته، ووسائله من الناحية الفنية والإدارية والمالية، ففي هذا النوع الخاص من عقود التوريد تتسع سلطة الإدارة في الرقابة من مجرد الاشراف لتصل إلى نواحي التوجيه.

ثالثاً// حدود سلطة الرقابة:

إن سلطة الإدارة في الرقابة على تنفيذ العقود الإدارية ليست مطلقة بل تمارس ضمن ضوابط معينة، فالإدارة منحت هذه السلطة لتحقيق هدف معين وهو تأمين حسن سير المرفق العام بإنتظام واطراد، فإذا قامت الإدارة باستعمال سلطة الرقابة لتحقيق غرض لا صلة له بتسيير المرفق العام المتصل بالعقد، عد ذلك إساءة الاستعمال السلطة الأمر الذي يخرج قرارها عن اطار المشروعية، وبالتالي تعويض المتعاقد في حال الحاق الضرر به، واعطائه الحق بمنازعة القرار بعدم الشرعية وكذلك يتم تعويض المتعاقد اذا أدت الإدارة القانونية إلى قلب التوازن المالي للعقد.

كما انه يتعين ان لا تصل سلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه إلى حد التعامل الانفرادي لموضوع العقد أو شروطه، فسلطة الرقابة بمعناها المزدوج (الاشراف والتوجيه) لها حد معين تقف عنده. فلا يجوز استخدام سلطة الرقابة لتغيير الشروط المنصوص عليها صراحةً في العقد أو تعديل طبيعة العقد.