الأحكام القانونية لعقد التوريد الإداري في ضوء التشريعات الإماراتية

Assessment of the Legal Framework for Administrative Supply Contracts in Light of UAE Laws and Regulations

الباحث: سالم محمد سالم المراشدة

باحث مشارك: د/منى إدلبي

Co-researcher: Dr.Mona Idelbi

كلية القانون-جامعة الشارقة

الملخص

يعد عقد التوريد الإداري من أحدث أنواع العقود الإدارية ومن هنا تتأتى خصوصيته ، وهو يتمثل في الإتفاق بين جهة معنوية عامة وشخص أو مؤسسة، حيث تتم عقود التوريد بتوافق إرادتين على إحداث أثر قانوني معين وهو توريد سلع أو خدمات للجهة العامة مقابل ثمن تدفعه للمورد ، وقد رسم المشرع الاتحادي للإدارة طريقاً معيناً في مجال إبرام عقد التوريد، لذا هدفت هذاه الدراسة الي التعرف على التنظيم القانوني لعقد التوريد الإداري في التشريع الإماراتي باعتبار أنه لم يحظ بالكثير من الدراسات، وأظهرت الدراسة العديد من النتائج، ومن أهمها أن عقد التوريد يُعتبر وفقًا للقانون عقدًا إداريًا نتيجة ارتباطه بنشاط مرفق عام. وان أحكام هذا العقد جاءت مشرذمة في عدة قوانين في دولة الإمارات، كما تتعدد لجان العطاءات المختصة في فض العطاءات المتعلقة بالمناقصات، ولا يوجد أي ضوابط تشريعية لتنظيم عملية تصفية العروض الالكترونية التي اقتضتها طبيعة التطور، كما فتح القانون المجال أحياناً لتشارك الشركات والمؤسسات الأجنبية في المناقصات تمهيداً للتعاقد بعقد التوريد.

كما أن المشرع الإماراتي قد صنف الموردين لعدة زمر استناداً لالتزامهم بتوريداتهم السابقة بهدف الاختيار الأفضل في المستقبل واستبعاد السئ في التعاقد، وكان هناك إضافة جيدة فيما يتعلق النظام الالكتروني للموردين وإنشاء ما يدعى السجل المركزي للموردين. وكان لزاماً علينا الخوض في هذه النصوص وتسليط الضوء على الميزات والسلبيات في محاولة للتطوير في البنى القانونية.

الكلمات الافتتاحية: عقد– العقد الإداري– التوريد– أشخاص القانون العام– الأذن المالي- الأذن القانوني.

Abstract

An administrative supply contract is one of the types of administrative contracts representing an agreement between a legal entity and an individual or an organization. Supply contracts are entered into with the mutual consent to create a specific legal effect. The federal legislator has defined a specific path for concluding supply contracts within the field of the United Arab Emirates legislation. Therefore, the study aimed to understand the legal framework of the administrative supply contract in UAE legislation, and to achieve these objectives, a descriptive analytical approach was employed.

The study yielded numerous findings, with the most significant among them being of which is that the supply contract is considered an administrative contract by defining the law, because it is related to public works, and it appears through

the definition of the administrative contract that in order for the supply contract to be administrative, three conditions must be met, namely that one of the parties to the contract be a person of public law, and the connection of the contract Actively a public utility, and the administration follows the common law method in contracting.

Introductory words: contract -administrative contract -supply -public law persons -financial authorization -legal authorization.

المقدمة

تمارس الإدارة نشاطاتها وأعمالها من خلال العقود الإدارية للحفاظ على المصلحة العامة وتقديم الخدمات للمواطنين بانتظام واضطراد، وتختلف العقود الإداريّة عن عقود الإدارة الخاصّة، حيث تخضع العقود الإدارية لمبادئ القانون العام، أمّا عقود الإدارة الخاصّة فهي العقود المدنية التي تخضع لمبادئ القانون الخاصّ.

يعد عقد التوريد الإداري أحد أنواع العقود الإدارية والتي بدورها أن تمثل اتفاقاً بين جهة معنوية عامة وشخص أو مؤسسة، حيث يتعهد الشخص أو المؤسسة بتوريد منتجات أو سلع إلى الجهة المعنوية، بهدف تسهيل تقديم خدمة عامة معينة، مقابل مبلغ محدد مسبقاً.

وقد يكون عقد التوريد عقداً مدنياً يقابله عقد البيع في القانون الخاصّ، وقد يكون عقداً إدارياً يخضع لأحكام القانون العامّ شريطة أن يُعقَد من قبل جهة معنوية من جهات القانون العامّ، كالوزارات أو المؤسسات العامة، وأن يتصل بمرفق من المرافق العامة ولحسابه، وأن تتّجه فيه نيّة الإدارة إلى الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بأن يتضمّن شرطاً من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في قواعد القانون الخاص.

من خصائص عقد التوريد الإداري الذاتية هو أن موضوعه دائمًا منقولات، أي توريد احتياجات قابلة للنقل فقط. وبناءً على هذا، يُستخدم عادة لتلبية احتياجات مادية مثل توريد الأطعمة للمستشفيات أو المؤسسات التعليمية، وتوريد الأجهزة الكهربائية، وتوفير مواد الوقود، وتوريد أدوات المكاتب ولوازم المدارس، والمعدات الطبية، والبضائع المتنوعة الأخرى.

ويتميّز عقد التوريد الإداري بأنه عقد رضائي يتمّ باتفاق إرادتين، إرادة الجهة الإداريّة وإرادة المتعاقد، إلا أنه لا يخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين على إطلاقها" كما في العقود المدنية حفاظاً على المصلحة العامة.

أهمية البحث

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

عقد التوريد الإداري يُعتبر وسيلة ناجحة للمؤسسات لضمان تحقيق المصلحة العامة وضمان استدامة واستمرارية سير المرافق العامة بشكل منتظم. ولضمان سير هذه المرافق بكفاءة، يتوجب الاعتماد على الأنظمة القانونية والاستفادة من التعاون مع الجهات الأخرى، ومن بين هذه الوسائل تأتي عقود التوريد كوسيلة أساسية.

وقام المشرع الإماراتي بسن العديد من القوانين الناظمة لهذا العقد لضمان جودة الأداء والسرعة في الإنجاز بما يضمن تحقيق أقصى درجات الكفاءة الاقتصاديّة للحُصول على المُشتريات بأسعار تنافُسيّة عادلة، وتعزيز النّزاهة والشفافيّة، ومبدأ المُساواة وتكافُؤ الفُرَص بين المُورّدين في توفير المُشتريات وتوفير إطار قانوني لأتمتة عمليّة الشِّراء وإدارة المخزون للجهات الحُكوميّة، وتأتي أهمية هذا البحث لتسليط الضوء على هذه القوانين للوقوف على تطبيقها وأهميتها.

مشكلة البحث

رغم تنوع العقود الإدارية، والتي من أهمها عقود التوريد وعقود الامتياز، وعقود الإشغال العامة، حيث نرى أن عقود التوريد لم تلق ذات الاهتمام الذي حظيت به عقود الامتياز وعقود الأشغال العامة.

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

كما أن عقود التوريد تثير إشكالية تتعلق في حصول متغيرات في مدى حاجة الإدارة لكمية المواد الموردة، خاصة في عقود التوريد بعيدة المدى مما يضطرها إلى إجراد تعديلات علي مضمون العقود، كما تنشأ إشكاليات تتعلق بالمواد من خلال تباطؤ المورد في تجهيز المواد خلافاً للمواعيد المتفق عليها مع الإدارة، مما يجعله يقع تحت ضغط تهديد الإدارة بفرض الغرامات ، والذي قد يحمل بعض السلبيات.

أو عند قيام المورد بالتلاعب في نوعية المواد الموردة وفي كميتها، مما يثير إشكالية تتعلق بضمانات تنفيذ هذه العقود على الوجه السليم.

كما يثير هذا البحث اشكالية وجود أحكام عقد التوريد في عدة قوانين وهذا يثير إرباكاً عند التطبيق.

ومن ناحية أخرى هناك إضافات إيجابية أتى عليها المشرع الإماراتي، حيث خص الموردين بمعاملة تحفيزية قد لا تكون موجودة في غيره من التشريعات، حيث تم تصنيف وتقييم الموردين فكان لابد من

تسليط الضوء على هذه التجربة المميزة، وتسليط الضوء على بوابة الموردين الإلكترونية ومساهمتها في تحقيق الغاية من هذه العقود.

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف الرئيسية الآتية:

1 - توضيح مفهوم عقد التوريد الإداري وتنفيذه.

2 - توضيح النظام القانوني الذي يحكم عقد التوريد الإداري.

3 - بيان إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري.

حدود البحث

الحدود الموضوعية: تتمثل في دراسة التنظيم القانوني لعقود التوريد الإداري في التشريع الإماراتي والتشريع المقارن.

الحدود الزمانية: ٢٠٢٢-٢٠٢٣

الحدود المكانية: يُمثل الإطار التشريعي المتعلق بإدارة العقود والمخازن في إمارة دبي وأبو ظبي والحكومة الاتحادية جملة من القوانين والقرارات التي تشمل:

١-قانون العقود وإدارة المخازن في حكومة دبي رقم(١٢)لسنة٢٠٢٠.

٢-قانون عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي رقم(٦)لسنة١٩٩٧.

٣-قانون النظام المالي لحكومة أبو ظبي رقم(١)لسنة٢٠١٧.

٤-قرار وزاري رقم٢٠صادر بتاريخ٢٠٠٠/٢/٢٢م بشأن نظام عقد الإدارة.

٥-قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

٦-دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب أحكام القانون رقم(٦)لسنة٢٠٠٨.

منهج البحث

تتبع الدراسة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث تعرض الأحكام القانونية المتعلقة بعقد التوريد الإداري وهي متعددة كما أشرنا وتحليلها للوقوف على نظامه القانوني.

سيتناول الباحث الدراسة كما يلي:

المبحث الأول: ماهية عقد التوريد الإداري.

المبحث الثاني: أحكام عقد التوريد الإداري.

المبحث الأول

ماهية عقود التوريد الإدارية

سيتناول الباحث ماهية عقود التوريد الإدارية على النحو التالي:

المطلب الأول: مفهوم عقد التوريد الإداري.

المطلب الثاني: أركان عقود التوريد.

المطلب الأول

مفهوم عقود التوريد الإدارية

سيتناول الباحث مفهوم عقد التوريد الإداري في ظل القوانين والأحكام القضائية، كما سيتناول التعريفات الفقهية لهذا العقد.

الفرع الأول

تعريف عقد التوريد الإداري

ورد تعريف هذا العقد في قوانين متعددة، كما عرفه القضاء في بعض الأحكام، كذلك خصه الفقه بتعريفات قد تكون شاملة أكثر من السابقين وسنتناولها تباعاً.

أولاً- التعريف القانوني لعقد التوريد الإداري: عرف في القانون الفرنسي بموجب قانون المشتريات العامة الصادر بالمرسوم(٢٠٠٦/٩٧٥) في التشريع الفرنسي على أنها: "الاتفاقيات التي يتم الاتفاق عليها مع الموردين لشراء منتجات أو معدات، أو لتأجيرها تأجيرًا تمويليًا"[١].

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

أما في التشريع الإماراتي فبالنظر إلى دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات لإمارة أبوظبي رقم٦لسنة٢٠٠٨، يُعرَّف عقود توريد المواد على النحو التالي:

---

(١)خالد العنزي، عقد التوريد: دراسة مقارنة بين القانيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، (٢٠١٢). ص٢١٣؛
LEVIN, F,Introduction to "B.O.T" A paper presented at the International "B.O.T" Conference, Hurghada, Egypt, (2018).

(٢)أحمد عثمان، *عقد التوريد وتكييفه في الميزان الفقهي*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (٢٠١٧)، ص ١٩٨

"١-العقود التي تشمل اتفاقيات تحدد سقفًا ماليًا وزمنيًا محددين، وتُدار من خلال أوامر التوريد وأوامر الشراء والتي يتم الاتفاق عليها مع الموردين.

٢-أوامر التوريد تُعتبر أوامر شراء تُصدر مباشرة من الأقسام المستخدمة إلى الموردين بالأسعار والشروط المنصوص عليها في عقود توريد المواد، وتستمر صلاحيتها طوال مدة سريان العقد".

كما تم تحديد مفهوم المورد في المادة الأولى من قانون العقود وإدارة المخازن في حكومة دبي رقم(١٢)لسنة٢٠٢٠، على أنها الجهة الذي تتفق معها المؤسسات الحُكوميّة وفقاً لأحكام هذا القانون لتلبية احتياجاتها من المشتريات، ويُشمل ذلك المقاولين في مجال الأعمال الإنشائية ومُورّدي المواد ومُقدمي الخدمات."

ثانياً- التعريف القضائي لعقد التوريد الإداري: عرّفت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها في٢ديسمبر سنة١٩٥٢م عقد التوريد الإداري على أنه "اتفاق بين جهة معنوية في إطار القانون العام وشخص أو مؤسسة، حيث يتعهد الشخص أو المؤسسة بتوريد أصناف محددة من السلع أو المواد إلى الجهة المعنوية الذي يمثل مرفقًا عامًا، مقابل مبلغ محدد[٣].

وبحسب محكمة النقض في دبي، عرف عقد التوريد على أنه اتفاق يتعهد بموجبه الشخص أو المؤسسة المصنعة بتزويد جهة معينة بكميات مُحددة من السلع أو الخدمات التي يتم إنتاجها بواسطتهم أو بواسطة أخرين، وذلك وفقًا للمواصفات المتفق عليها بين الطرفين. كما يُتفق أيضًا على توفير هذه السلع أو الخدمات بانتظام، وتسليمها في أوقات مُحددة إلى صاحب العمل أو من يُفوضه في موقع العمل، مالم يتم الاتفاق على خلاف ذلك، ويتم تحديد السعر أو الأجر الذي يُدفع عنه في أوقات مُحددة أو عند انتهاء فترة سريان العقد[٤].

كما جاء في المحكمة الاتحادية العليا في دولة الإمارات العربية المتحدة بأن العقد المبرم بين شخص معنوي وأشخاص القانون العام وبين أحد الأفراد لا يستلزم بذاته اعتبار العقد من العقود الإدارية، بل أن المعيار المميز لهذه العقود عما عداها من عقود القانون الخاص في صفة التعاقد، بل في موضوع العقد نفسه بإن يتصل بتسير مرفق عام وأن تظهر منها في الأخذ في شأنه بأسلوب القانون العام[٥].

ثالثاً-التعريف الفقهي لعقد التوريد الإداري: يرى البعض[٦]، أن التصدي لتعريف هذا العقد يستلزم تعين ما إذا كان العقد المقصود هو عقد توريد خاص، فإنه يمكن تعريفه على أنه: "اتفاق بين الإدارة وفرد ومؤسسة يتضمن تزويد منقولات معينة لازمة للإدارة مقابل مبلغ معين". أما إذا كان العقد هو عقد توريد

---

(٣)الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصري في ١٩٥٢، والموجود في مجموعة المكتب الفني، السنة٤، الصفحة٧٦

(٤) قضية النقض رقم١٧٦العام٢٠٠٨- محكمة دبي، الجلسة المنعقدة في١١نوفمبر٢٠٠٨

(٥)طعن رقم٣ق جلسة ١٩٧٦/٤/٧

(٦) ماجد الحلو، *القانون الإداري* ، دار المطبوعات والمعرفة، الإسكندرية، (٢٠١٠)، ص٢١٠؛ عاطف محمد، *العقود الإدارية*، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية، (١٩٩٧)، ص١٨٧

إداري، فيمكن تعريفه على النحو التالي: "اتفاق بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وشخص آخر سواء كان عامًا أو خاصًا، حيث يلتزم الشخص الثاني بتوريد منقولات محددة ضرورية لمرفق عام مقابل مبلغ معين. ويمكن أن يتضمن هذا العقد شروطًا استثنائية تختلف عن تلك التي تعتمدها القوانين العامة."

ويعرفه البعض بأنه: "اتفاق بين جهة معنوية من جهات القانون العام وشخص أو مؤسسة، حيث يتعهد الشخص أو المؤسسة بتوريد سلع محددة للشخص المعنوي والتي تكون ضرورية لتسهيل عمل مرفق عام معين، مقابل مبلغ محدد." [٧].

ويعرفه جانب آخر من الفقه بأنه: "عقد إداري يتم توقيعه بين الإدارة وشخص أو شركة (المتعهد)، وبموجبه يلتزم المتعهد بتوريد للإدارة سلعًا أو موادًا محددة وضرورية مقابل مبلغ محدد، ويمكن تسليم هذه السلع والمواد إما دفعة واحدة أو على مدى فترة زمنية مُمتدة وفقًا لشروط العقد المتجدد." [٨]

استنادًا إلى التعاريف السابقة لعقد التوريد الإداري، يُمكن وصفه على أنه: "اتفاق يلتزم بموجبه أحد المتعاقدين بتوريد سلع أو منقولات لجهة الإدارة مقابل مبلغ محدد، ويُمكن للإدارة استخدام الامتيازات المخولة لها بموجب القانون العام في هذا الاتفاق."

الفرع الثاني

خصائص عقد التوريد الإداري

وفق التعريفات السابقة لعقد التوريد نستنبط الخصائص الآتية:

أولاً: عقد التوريد من العقود الرضائية

يندرج عقد التوريد ضمن فئة العقود الرضائية، حيث يقوم المورد بتسليم المنقولات المتفق عليها بموافقته الشخصية. وهذا يتميز عن عملية الاستيلاء التي تقوم بها الدولة بناءً على قرار إداري حيث يجبر المورد على تسليم المنقولات المحددة في هذا القرار[٩].

ثانياً: محل عقد التوريد:

يقتصر محل عقد التوريد على توريد منقولات فقط[١٠]، مثل المنتجات، أو المعدات، أو البضائع أو مواد التموين أو المواد الحربية، وبالتالي، لا يشمل أبدًا العقارات بأي شكل من الأشكال، سواء كانت عقارات طبيعية أو تخصيصية. وهذا هو ما يميزه عن عقد الإشغال العامة، حيث يتعامل مع العقارات سواء كانت طبيعية أو تخصيصية[١١].

---

(٧) عادل بهبهاي، العقود الإدارية-المبادئ الأساسية وتطبيقاتها في وزارة الداخلية، الكويت، دون دار نشر،(٢٠١٨)، ص ٦٨

(٨)حمدي القبيلات، *القانون الإداري ،ج٢ ، القرارات الإدارية- العقود الإدارية، الأحوال العامة: الوظيفة العامة* دار وائل، عمان، (٢٠١٦).

(٩)شامان الصرايرة، أحكام عقود التوريد في التشريعات الأردنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق. جامعة مؤتة،(٢٠١٧).

(١٠)حمدي القبيلات، القانون الإداري،ج٢، القرارات الإدارية- العقود الإدارية، الأحوال العامة: الوظيفة العامة دار وائل، عمان، (٢٠١٦)، ص٩٣

(١١)محمود البنا، العقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، (٢٠١٧)، ص١٣٩-١٤٠

ثالثاً: من أبرز مجالات تطبيق الشروط الاستثنائية المميزة للعقد الإداري

تعتمد طبيعة عقد التوريد الإداري على مميزاته الخاصة، وتتضمن هذه المميزات ارتباطه بمرفق عام ووجود شروط استثنائية غير متعارف عليها في عقود القانون الخاص، إضافة إلى وجود شخص من أشخاص القانون العام كطرف في العقد، بل إن عقد التوريد يعد أبرز مجالات تطبيق فكرة الشروط الاستثنائية المميزة للعقد الإداري. وقد ظهر ذلك بوضوح في أحكام القضاء الإداري ومنها حكم محكمة القضاء الإداري في مصر حيث قررت:".....بما أن هذه المنازعة تتعلق بعقد التوريد، والذي يُعتبر من العقود الإدارية التي تتبع مبادئ القانون العام فيما يتعلق بالعقود الإدارية، ونظرًا لاختلاف هذه العقود عن العقود المدنية حيث تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة في تسيير المرافق العامة، فقد منحت الجهة الإدارية سلطات استثنائية وحق تطبيق قواعد غير معتادة في عقود القانون العام بهدف تلبية احتياجات المرافق العامة. وهذه الخصائص هي التي تميز نظام العقود الإدارية عن نظام العقود المدنية." [١٢].

رابعاً: تنوع صور عقد التوريد الإداري

حيث تم توسيع نطاق عقد التوريد ليشمل أشكالًا جديدة من التوريد، مثل عقود التوريد الصناعية، حيث لا يتعهد المتعاقد فقط بتسليم المنقولات وإنما أيضًا بصناعة البضائع المتفق على توريدها. وتشمل هذه الفئة أيضًا عقود التحويل، حيث تقوم الإدارة بتسليم المتعاقد منقولات مثل المواد الخام، ويتعهد المتعاقد بتحويلها إلى منتج آخر ثم تسليمها مرة أخرى للدولة[١٣].

خامساً: الثمن في عقد التوريد الإداري

المقابل عادة متمثل في مبلغ نقدي، والذي يتلقاه المتعاقد مع الإدارة وفقًا لسعر أو قيمة المواد أو الأشياء المشمولة بالعقد. يتم تحديد هذا المبلغ بناءً على اتفاق مسبق وحسب طريقة التعاقد، سواء كان اتفاقًا إجماليًا أو استنادًا إلى وحدات القياس مثل الكمية أو الوزن. يمكن أن يُسدد هذا المبلغ دفعة واحدة إذا كان التوريد يتم في مرة واحدة، أو بشكل دوري إذا تم الاتفاق على توريد المواد أو السلع بشكل منتظم أو بدفعات.

سادساً: من حيث التنظيم القانوني لعقد التوريد الإداري

ينظم عقد التوريد الإداري قواعد تنظيمية عامة، فهو من ناحية القواعد الإجرائية يخضع إلي قانون العُقود وإدارة المخازن في حُكومة دبي رقم(١٢) لسنة٢٠٢٠. وقانون عقود الدوائر الحكومية في بدبي رقم (٦)لسنة1997م، قانون النظام المالي لحكومة أبوظبي رقم(١) لسنة٢٠١٧، قرار وزاري رقم٢٠صادر بتاريخ٢٠٠٠/٢/٢٢م بشأن نظام عقد الإدارة. قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة

---

(١٢)حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في١٩٥٧، مجموعة المكتب الفني،السنة١١،ص٢٧٢

(١٣) عزيزة الشريف، *القانون الإداري(٢)*، مطبوعات جامعة الكويت، (٢٠١٢)، ص١٢٦

المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية. دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات صادر بموجب أحكام القانون رقم(٦)لسنة٢٠٠٨.

أما عن قواعده الموضوعية، فهي تخضع لمبادئ القانون العام التي تحكم العقود الإدارية والتي من أبرزها سلطات الإدارة فيما يتعلق بالرقابة وتعديل العقد وإن كان مدى هذه السلطة يختلف في عقد التوريد عنه في عقد الامتياز وعقد الأشغال العامة. فسلطة التعديل واضحة ولا جدال فيها بالنسبة لعقد الامتياز وعقد الأشغال العامة نظراً لاتصال هذه العقود اتصالاً مباشراً بالمرافق العامة[١٤].

أما بالنسبة لعقد التوريد، فهو يتصل بالمرفق العام اتصالاً غير مباشر أي قد لا يساهم بصور مباشرة في تحقيق احتياجات المرفق العام، ولأنه إذا كان الأصل بالنسبة لتسيير المرافق العامة في عقد الامتياز والقيام بالأشغال العامة بالنسبة لعقد الأشغال العامة أن تقوم الإدارة بهذا النشاط وأن الملتزم أو المقاول إنما هو نائب عن الإدارة في هذا المجال، فالأمر على خلاف ذلك بالنسبة لعقد التوريد، فهذا العمل أساساً من اختصاص المورد الذي يحتفظ اصلاً بحريته في اختيار وسيلة التنفيذ وأسلوبه ما لم يقيد شرط في العقد[١٥].

كما إن الطبيعة القانونية لعقد التوريد الإداري أنه من العقود الإداريّة على الإطلاق إذا استخدمت فيه الإدارة وسائل وأساليب القانون العام، بمعنى أنّ معيار الأساسي للعقد الإداري هو أن يشمل أحد الأطراف شخصاً ينتمي الى أشخاص القانون العام، وكان محلّه قيام الطرف المتعاقد الإسهام في تنفيذ خدمة نفعية عامة وأدائها بإدارة واستثمار مرفق من المرافق العامة، وأن يتضمن العقد شرطاً من الشروط الاستثنائية غير المألوفة في عقود القانون الخاصّ.

ونستطيع القول إن الشروط السابقة تنطبق على عقد التوريد؛ إذ أجمع غالبية الفقهاء على تعريفه على أنه اتفاق بين جهة معنوية ينتمي إلى أفراد القانون العام وجهة أو منظمة لتوريد منقولات للإدارة، ضرورية لجهة عامة بمبلغ محدد.

ففي فرنسا يختص مجلس الدولة الفرنسي بكلّ ما يخصّ بتنظيم المرافق العامة وسيرها وبمختلف أنواعها، فإذا ارتبطت عقود الإدارة العامة بالمرافق العام أصبحت عقوداً إداريّة ويختصّ بكلّ ما يترتب عليها من منازعات[١٦].

كذلك في مصر؛ فقد اختصّ مجلس الدولة في ظلّ القانون رقم(١٥٦) لسنة١٩٥٥م؛ في المادة(١٠) على أن يكون مجلس الدولة مختصًا بالنظر في المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام، والأعمال العامة، وعقود التوريد، وأي عقود إدارية أخرى، ويكون هو الهيئة القضائية المختصة في هذه القضايا دون غيرها.

---

(١٤)محمود البنا، *العقود الإدارية*، دار الفكر العربي، القاهرة، (٢٠١٧)، ص١٣٩-١٤٠

(١٥)هاني إسماعيل، *النظام القانوني لعقد التوريد: دراسة مقارنة*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (٢٠١٨)، ص١٢٤

(١٦)محمود الحيوي، *التجاء الجهات الإدارية للتحكيم الاختياري في العقود الإدارية*، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (٢٠١٩).

وبموجب المادة(١٠)من قانون مجلس الدولة رقم(٤٧)لسنة١٩٧٣، تُخصص محاكم الدولة للنظر في القضايا التالية المنازعات المتعلقة بعقود الالتزام، والأعمال العامة، وعقود التوريد، وأي عقود إدارية أخرى[١٧].

أما في دولة الإمارات فقد اعترف القضاء الاتحادي بالطبيعة الخاصة للعقود الإدارية ومنها عقد التوريد الإداري وبنظامها القانوني الخاص لتعلقها بالمرفق العام إلا أنه أناط الاختصاص القضائي بالنظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية بالمحاكم العادية[١٨]، وهي صاحبة الولاية العامة في النظر في كلّ ما يتعلق في المنازعات القضائية.

المطلب الثاني

الضوابط الموضوعية لعقد التوريد الإداري

الضوابط الموضوعية تتضمن جوانب متعددة، منها الضوابط المتعلقة بتحديد الاحتياجات الفعلية للإدارة من السلع والخدمات التي تنوي التعاقد بها، بالإضافة إلى الضوابط المتعلقة بعملية اختيار المتعاقد الذي سيتعامل مع الإدارة، سيتناول الباحث الضوابط الموضوعية لعقود التوريد الإداري في تشريعات دولة الإمارات العربية المتحدة على النحو التالي:

الفرع الأول: تحديد الاحتياجات الفعلية لجهة الإدارة.

الفرع الثاني: ضوابط اختيار المتعاقد مع الإدارة.

الفرع الأول

تحديد الاحتياجات الفعلية لجهة الإدارة

قبل أن تقوم الإدارة بالتعاقد، ينبغي عليها إجراء دراسة فعلية لتحديد الاحتياجات اللازمة لسير العمل، بمشاركة الأقسام المختصة والنظر في مستويات التخزين. يجب على الإدارة ألا تقدم مناقصة أو تشتري أصناف إلا بناءً على الضرورة والاحتياج الفعلي للإدارة. إذا وُجدت أصناف في المخازن يمكن الاستفادة منها، يجب أن لا تتم مشتريات إضافية إلا إذا كان هناك حاجة استهلاكية ملحة[١٩].

تؤكد المادة٣من قرار وزاري رقم(٩٠)لسنة٢٠٠٨م بشأن تعديل بعض مواد القرار الوزاري رقم(٢٠)لسنة٢٠٠٠م بشأن نظام عقود الإدارة على أهمية تحديد المبلغ التقديري قبل الشروع في عمليات الشراء. يجب أن يتم ذلك وفقًا للأنظمة المالية التي تنظم مراقبة الارتباط والصرف على بنود الميزانية.

---

(١٧)حمد الشلماني، امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري(ط٣)، دار المطبوعات، القاهرة،(٢٠١٧)، ص١٧٦

(١٨)نواف كنعان، القانون الإداري: الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،(٢٠١٠)، ص٧٧

(١٩)أنس جعفر، العقود الإدارية: دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون٨٩ لسنة ١٩٩٨الخاص بالمناقصات(ط٤)، بدون دار نشر، (٢٠٠٧)، ص ١٩٨

علاوة على ذلك، يجب على الإدارة عدم الشروع في عمليات الارتباط إذا كانت هناك مواد مشابهة متاحة في المخازن ويمكن استخدامها، ما لم تكن هذه الكميات غير كافية لتلبية الاحتياجات. في هذه الحالة، يمكن الشراء الجديد بكمية تلبي احتياجات الاستهلاك."

وفي إطار هذا السياق، نصت المادة رقم(٦)من قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على ضرورة التعاقد في الجهات الاتحادية وفقًا للأحكام والأسس المحددة، بما في ذلك اعتبار الحاجة الفعلية لتوريد المواد وتقديم الخدمات وأداء الأعمال."

فيما يخص إمارة دبي، نصت المادة(٥)من القانون رقم(٦)لسنة١٩٩٧بشأن عقود الدوائر الحكومية على ضرورة تنفيذ التعاقد استناداً إلى الحاجة الفعلية لتوريد المواد وتقديم الخدمات.

الفرع الثاني

ضوابط اختيار المتعاقد مع الإدارة

يتوافر للإدارة بشكل أساسي سلطات واختصاصات واسعة تمكنها من أداء مهمتها بفعالية، وذلك بهدف ضمان تنظيم وتسيير المرافق العامة بشكل يلبي احتياجات المجتمع، إلا أن القوانين واللوائح أحياناً تعمل على الحد من هذه السلطات والاختصاصات خصوصاً في مجال إبرام العقود الإدارية.

بينما يتمتع الأفراد بحرية اختيار شركائهم في العقود طالما تتوافق مع النظام العام[٢٠]، يجب على الإدارة أن تلتزم بقوانين ولوائح تنظم تعاقدها، ولا يمكن لها التعاقد مع أي طرف تشاء أو في أي وقت دون انتباه للضوابط والقيود المحددة في القوانين واللوائح المعنية بهذا الأمر.

قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر في حكم لها بأنه من الأمور المعترف بها أن الإدارة لا تتساوى مع الأفراد فيما يتعلق بحرية التعبير عن الإرادة في عقودها سواء كانت إدارية أم مدنية. إنها تلتزم بالإجراءات والشروط التي حددها التشريع لضمان اختيار أفضل الأطراف للتعاقد معها[٢١].

لذلك، وضع المشرع الاتحادي العديد من الشروط التي يجب توفرها في المتعاقدين الذين ترغب الإدارة في التعاقد معهم. وفي هذا السياق، نصت المادة(٩)من القرار الوزاري بشأن تطبيق أحكام قرار وزير المالية والصناعة رقم(٢٠)لسنة٢٠٠٠م بشأن نظام عقود الإدارة على أنه يجب أن تتوافر في الموردين أو المقاولين توفير الشروط التالية:

---

(٢٠) موسى شحادة، *العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة : وفقاً لقرار وزير المالية والصناعة رقم(٢٠) لسنة٢٠٠٠ بشأن عقدة الإدارة* ، ، مكتبة الجامعة، الشارقة، (٢٠١٥)، ص٥٩

(٢١) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم١٨٤٩لسنة٣٩قضائية عليا بجلسة٢٠٠٦/٣/٧

١-يجب أن يكونوا مواطني دولة الإمارات العربية المتحدة، ويمكن للشركات أو المؤسسات أن تشارك

بشرط ألا تقل نسبة مساهمة المواطنين في رأسمالها عن٥١%، ويجب توثيق ذلك في عقد رسمي يوضح نسبة مساهمة الشركاء في رأس المال. وتُستثنى من هذا الشرط المناقصات التي تسمح للشركات والمؤسسات الأجنبية بالمشاركة فيها أو التي تتم بالمراسلة.

وفي هذا السياق نصت المادة(١٢)من القانون رقم(٦)لعام١٩٩٨ بشأن عقود الدوائر الحكومية في دبي بأنه يشترط فيمن تتعاقد معه الدائرة أن يكون من مواطني الإمارات فرداً أو شركة مملوكة ملكية كاملة لمواطنين أو بالمشاركة مع أجانب بنسبة لا تقل عن٥١%للمواطن على أن يثبت ذلك بعقد رسمي موثق. ونعتقد أن هذا النص أفضل، فلا أحبذ أن يفتح هذا الأمر لشركات أجنبية بدون أي ضوابط حفاظاً على المصلحة العامة.

٢-يجب أن يكونوا مسجلين في سجلات إحدى البلديات أو إحدى غرف التجارة والصناعة أو إحدى الدوائر الاقتصادية في الدولة، وأيضًا في سجل الوكلاء التجاريين لدى وزارة الاقتصاد والتجارة إذا كانوا وكلاءً تجاريين.

٣-يجب أن يكونوا مسجلين في سجل الموردين أو المقاولين لدى وزارة المالية والصناعة بالنسبة للمناقصات والممارسات والمزايدات التي تطرحها الوزارات والدوائر الاتحادية.

٤-يجب ألا يكونوا ممنوعين من الاشتراك في المناقصة.

ب-يكون لدى الوزارة المعنية ملفات تحتوي على جميع القرارات المتعلقة بحرمان الموردين والمقاولين من الاشتراك في المناقصات لمراعاة ذلك عند فتح المظاريف.

وقد وضع المشرع المحلي في إمارة أبوظبي ضوابط مشابهة لاختيار المتعاقدين، فوفقًا للمادة(١١)من قانون رقم(٦)لسنة٢٠٠٨بشأن المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات، فإن هناك معايير وشروط تأهيل الموردين والمقاولين. وهذه الشروط تشمل:

١-يجب على قسم المشتريات أو الجهة المعنية التحقق من مؤهلات جميع الموردين والمقاولين المسجلين في الجهة الحكومية لنوع النشاط المسجلين فيه. يجب ملاحظة أن التأهيل لنوع معين من النشاط لا يعني التأهيل لنشاطات أخرى.

٢-لا يجوز تسجيل الموردين والمقاولين أو تجديد تسجيلهم إذا لم يستوفوا الشروط المطلوبة.

٣-تُسجل معايير وشروط التأهيل في قائمة المراجعة القياسية وتغطي جميع الجوانب القانونية والتجارية والمالية والفنية.

٤-يجب استيفاء شروط التأهيل لكل متناقص غير مسجل في سجل الموردين والمقاولين قبل فتح المظاريف، وهذا ينطبق بالنسبة للمناقصات العامة.

هذه الشروط تهدف إلى ضمان تأهيل الموردين والمقاولين الذين يستوفون معايير الجودة والكفاءة المطلوبة لأداء العقود الحكومية.

يمكن للموردين المشاركة في المناقصات من خلال التسجيل في خدمة سجل الموردين الاتحادي.

ويجب على المورد تجديد التسجيل في سجل الموردين الاتحادي بشكل سنوي، ويمكن تقديم طلب التجديد التجديد إلكترونياً من خلال موقع وزارة المالية.

ومن أنواع الموردين الذي يمكن لهم التسجيل في هذه الخدمة[٢٢] :

-المورد المحلي وهو الشركات المتواجدة داخل دولة الإمارات والذي يقدم سلعة أو خدمات ولا تتواجد في المناطق الحرة.

-المورد الأجنبي.

-مورد المنطقة الحرة.

-المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

-أصحاب العمل الحر.

وتوفر البوابة المركزية للتوريد الإلكتروني[٢٣] لحكومة كافة الإمارات في الدولة مجموعة من أدوات الدعم لتمكين متخصصي المشتريات والموردين للقيام بأنشطة الشراء. كما توفر وسائل مبتكرة وآمنة وتتميز بكفاءة عالية في إدارة المناقصات، مما يوفر الوقت والجهد للدائرة وموردیها على السواء.

يظهر أن المشرع قد أولى اهتمامًا كبيرًا بتنظيم عمليات التعاقد التي تقوم بها الإدارة عن طريق وضع مجموعة من الضوابط والشروط التي يجب الالتزام بها. ويأتي ذلك انطلاقًا من حرصه على الحفاظ على المال العام وتحقيق مصلحة الجمهور. هذه الضوابط والشروط تسعى إلى تنظيم عمليات التعاقد بشكل عادل ومحايد، وتسهم في الوقاية من الفساد، وتقليل فرصة حدوث الرشوة والعمولات غير المشروعة.

([22])https://u.ae/ar-ae/information-and-services/business/government-tendering-and-awarding> تاريخ الدخول١٨/١١/٢٠٢٣ساعة الدخول الثانية صباحاً.

([23])https://www.eprocurement.sfd.gov.ae/web-ar/login.html,16/11/2023,at17.

المبحث الثاني

أحكام عقد التوريد الإداري

سيتناول الباحث أحكام عقد التوريد الإداري على النحو التالي:

المطلب الأول: القيود السابقة على إبرام العقد.

المطلب الثاني: إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري.

المطلب الثالث: أحكام خاصة بالموردين.

المطلب الأول

القيود السابقة على إبرام العقد

تتمثل هذه القيود بالإجراءات التي تمر بها الإدارة قبل إتمام العقد بالتوقيع عليه بين طرفيه والتي تتمثل في:

الفرع الأول: الأذن المالي.

الفرع الثاني: الإذن القانوني.

الفرع الأول

الإذن المالي

قبل البدء في عملية التعاقد، يجب على الإدارة المتعاقدة التحقق من توفر التمويل المخصص الضروري لتغطية تكاليف التعاقدات الخاصة بالإدارة، وذلك لضمان عدم تأخير المشروعات بسبب عدم تخصيص موارد مالية كافية في الميزانية لسداد قيمة هذه التعاقدات[٢٤].

ويعد توافر الاعتماد المالي ضروري حتى تشرع الإدارة في إبرام عقودها، ومواجهة الالتزامات والأعباء الجديدة المترتبة على التعاقد وإعمال بنود العقد، لأن عقود الإدارة تؤدي غالبا إلى القيام بصرف الأموال اللازمة لتنفيذ التزامات الإدارة المترتبة والمتعلقة بالحقوق المنصوص عليها في العقد[٢٥].

وعلى المستوى الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة فقد أكدت المادة رقم (٣) من القرار الوزاري رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٨ بشأن نظام عقود الإدارة على أنه يجب تضمين المبالغ التقديرية في طلبات الشراء قبل بدء إجراءات الشراء، وذلك وفقًا للأنظمة المالية المعمول بها لمراقبة الارتباط والإنفاق على بنود الميزانية.

وبموجب المادة (٣) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٧ المتعلق بالنظام المالي لحكومة أبوظبي، يُشترط الالتزام بتضمين المبالغ التقديرية في طلب الشراء قبل بدء إجراءات الشراء، وذلك وفقًا للأنظمة المالية

---

(٢٤) أنس جعفر، العقود الإدارية: دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون٨٩ لسنة ١٩٩٨الخاص بالمناقصات(ط٤)، بدون دار نشر، (٢٠٠٧)، ص ١٤٥ وما بعدها

(٢٥) مصطفى علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، (٢٠٠٦)، ص ٨٧

المعنية بمراقبة الارتباط والإنفاق على بنود الميزانية. ويُلاحظ أنه يجوز عدم الالتزام بالارتباط في حالة وجود مواد أو أصناف مماثلة في المستودعات يمكن الاستفادة منها، ما لم تكفي هذه المواد لتلبية الاحتياجات المطلوبة، وفي هذه الحالة، يتم تأمين كمية إضافية تلبي احتياجات الاستهلاك.

وبموجب المادة رقم ٦ من قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، يُنظم التعاقد في الجهات الاتحادية وفقًا للأحكام والمبادئ، منها ضرورة توفر الاعتمادات المالية اللازمة في ميزانية الجهة الاتحادية أو من مصادر تمويل أخرى.

أما الاعتماد المالي في إمارة ابوظبي فقد عرفته المادة الأولى من القانون رقم(١)لسنة٢٠١٧ بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي بأنه: "تفويض بموجب هذا القانون محدد السقف والمدة يسمح بالارتباط بنفقات وسدادها من خزينة الإمارة"، في إمارة أبوظبي، تُناقش الجهات الحكومية النفقات مع دائرة المالية قبل وضع الموازنة العامة ووضع السياسة المالية للإمارة. ويُشترط أن يتم الحصول على موافقة المجلس التنفيذي قبل إقرار أي نوع من الإيرادات أو النفقات، وفقًا لأحكام المادة(١٢)من القانون رقم(١)لسنة٢٠١٧ بشأن النظام المالي لحكومة أبوظبي. وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة(١٨)من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات.

فيما يتعلق بإمارة دبي، نصت المادة الخامسة من القانون رقم(٦)لسنة١٩٩٧م بشأن عقود الدوائر الحكومية على ضرورة التعاقد وفقًا لتوفر الاعتمادات المالية الضرورية في الميزانية.

بشكل عام، يتعين على جهة الإدارة أن تحترم الحدود المالية المتاحة قبل إبرام أي عقد إداري. لا يُسمح بالتعاقد على أي مشروع غير مدرج في الخطة أو الميزانية، ويجب أن يتم التعاقد فقط وفقًا للمبالغ المخصصة في الخطة والميزانية للعمل الذي يختص به العقد. ومن المهم أن يُفهم أن وجود الاعتماد المالي الضروري للتعاقد لا يفرض التزامًا ملزمًا على الإدارة بالتعاقد[٢٦].

أما في حال إبرام الإدارة لبعض العقود دون مراعاة شرط توافر الاعتماد المالي، أو تلك التي تتجاوز حدوده، فإن القضاء والفقه الإداري المصريين قد اتفقا على صحة تلك العقود وأنها ملزمة لأطرافها، وبأن الإدارة تتحمل المسؤولية القانونية نتيجة عجزها عن تنفيذها التزاماتها المالية، سواء كان الاعتماد غير متوفر بشكل كامل أو كانت الالتزامات التعاقدية تتجاوز المبلغ المصرح به[٢٧]. كما قد أكد القضاء الإداري في مصر على هذا الأمر، وأوضحت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن العقد الذي يُبرمه الإدارة مع أطراف خارجية يعتبر صحيحًا وينتج تبعاته القانونية حتى في حالة عدم موافقة البرلمان على التمويل اللازم له، أو حتى في حالة تجاوز الإدارة الحدود المالية المخصصة. هذه الانتهاكات، إذا وجدت من جانب الإدارة،

---

(٢٦) عبد الفتاح أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، (١٩٩٤)، ص ٨٧

(٢٧) سليمان الطماوي، *الأسس العامة للعقود الإداري: دراسة مقارنة*، دار الفكر العربي،(٢٠٠٥)، ص ١٥٦

لا تؤثر على صحة العقد أو صلاحيته القانونية. ولكن قد تتطلب مثل هذه الانتهاكات مسائلة إدارية أو قانونية[٢٨].

الفرع الثاني

الأذن القانوني

عندما يرغب المشرع في إبرام بعض العقود ذات الطبيعة والأهمية الخاصة، يجب على جهة الإدارة المعنية الحصول على تصريح مسبق أو إذن، وأحيانًا أخذ الرأي الفني أو القانوني من الجهات المحددة بالقانون. مصادر هذه التصاريح يمكن أن تشمل موافقة السلطات التشريعية، أو صدور قرار وزاري، أو قرار من مجلس الوزراء، وفقًا لما ينص عليه القانون [٢٩].

في النظام القانوني الاتحادي، يمكن أن يتضمن الحصول على رأي أو إذن أو تصريح مسبق قبل التعاقد في أحد الأشكال التالية:

أولاً: تقديم العرض إلى ديوان المحاسبة

في كثير من الحالات قد يفرض المشرع على الإدارة الراغبة في إبرام عقد معين استشارة جهة محددة قبل توقيع العقد، وذلك لمراعاة الاعتبارات التقنية أو القانونية[٣٠]. وهذا ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة(٥)من القانون رقم(٨)لسنة٢٠١١ بشأن تنظيم ديوان المحاسبة وهو أن: "يتخصص الديوان في فحص العقود والاتفاقيات التي تتم على يد الجهات المشمولة بالرقابة، بهدف التحقق من أنها تمت مع مراعاة الحدود المالية المخصصة في الميزانية وأن الإجراءات السابقة والمتزامنة والتالية لتوقيع تلك العقود والاتفاقيات تتوافق مع القوانين واللوائح والأنظمة السارية والقرارات، بما يخدم مصلحة الدولة."

ثانياً: ابداء الرأي من قبل إدارة الفتوى والتشريع

أعطت المادة (١٦) من قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ بشأن الهيكل التنظيمي، لوزارة العدل (إدارة الفتوى والتشريع) سلطة مراجعة جميع الشؤون القانونية التي تتطلبها حاجة العمل في الوزارات الاتحادية والمحلية، وعلى وجه الخصوص العقود الإدارية، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة (١٦) على أن: "ادارة الفتوى والتشريع تختص بمراجعة العقود التي تكون الحكومة أو إحدى مؤسساتها الرسمية وشبه الرسمية طرفاً فيها".

والأصل أن رأي إدارة الفتوى والتشريع هو رأي استشاري لجهة الإدارة أن تأخذ به أو أن لا تلتزم بها إلا إذا كانت لديها مبرر مقنع. "حيث أكدت إدارة الفتوي بفتوى لها على: "أن الفتوى–وأن كانت بحسب طبيعتها

---

(٢٨)حكم المحكمة الإدارية العليا في١٩٥٦/٢/١١، مجموعة الأحكام السنة الأولى

(٢٩)عبد العزيز خليفة، *الأسس العامة في العقود الإدارية*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،(٢٠١٥)، ص ٢٧

(٣٠)عادل خليل ، *عقود الإدارية والمدنية*، مطبعة الإيمان، القاهرة،(٢٠١٥).

غير ملزمة لجهة الإدارة صاحبة الشأن أو لغيرها من الجهات- إلا أن الالتزام بتنفيذها يُعتبر جزءًا من التزامات هذه الجهات بموجب أحكام القانون الصريحة التي تم الكشف عنها في الفتوى.[٣١]"

ثالثاً: ابداء الملاحظات قبل إبرام العقد

على المستوي الاتحادية، تنص المادة الثانية من القرار الوزاري رقم٩٠لعام٢٠٠٨، المصدر عن وزارة المالية والصناعة، على أن وحدات المراقبة التابعة للوزارة تقدم تعليقاتها بشأن إجراءات شراء المواد والبنود وتقديم الخدمات وتنفيذ الأعمال والأعمال التي تنفذها الوزارات الاتحادية، وتُزَوَّد بنسخة من جميع الوقائع والمستندات المتعلقة بهذه الإجراءات والتي يجب حلها قبل توقيع العقود أو إصدار أوامر الشراء المترتبة عليها.

في السياق المحلي، وبالنسبة لاقتراح أخذ رأي جهة معينة قبل توقيع العقد، تنص الفقرة(ب)من المادة(٢)في دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات المصدر بموجب أحكام القانون رقم(٦)لعام٢٠٠٨ في إمارة أبوظبي على ضرورة عرض العقود التي تتجاوز قيمتها النصاب المالي المصرح به لرئيس الجهة الحكومية على المجلس التنفيذي أو لجانه المختصة، حسب الأحوال، لاعتمادها وكذلك، يجب عرض جميع تعديلات العقود وأوامر الشراء التي تزيد قيمة العقد عن النصاب المالي المصرح به لرئيس الجهة الحكومية.

في إمارة دبي، منح المشرع المحلي لمدير عام إدارة العقود والمشتريات أو لمن يمثله أو لمن يتم تفويضه من قِبله، صلاحية اختيار المتعاقد واعتماد نتيجة البت في مناقصة وتوقيع العقود أو إلغائها، وذلك ضمن حدود النصاب المالي المصرح به. وإذا تجاوزت القيمة المالية المذكورة، يكون لرئيس الدائرة السلطة الوحيدة لاتخاذ القرار. يُمنع تجزئة عمليات الشراء من قِبل نفس السلطة بهدف تجاوز صلاحيات السلطة العليا[٣٢].

المطلب الثاني

إجراءات إبرام عقد التوريد الإداري

تتمثل إجراءات إبرام عقد التوريد بعدة مراحل وهي كالتالي:

الفرع الأول: إرساء المناقصة.

الفرع الثاني: توقيع عقد التوريد.

الفرع الثالث: إنهاء العقد الإداري في التشريع الاتحادي.

---

(٣١)فتوي إدارة الفتوى والتشريع بوزارة العدل بدولة الإمارات العربية المتحدة، ملف رقم١٧٠٠، بتاريخ١٩٩٥/٣/٩

(٣٢)المادة رقم(٦)من القانون رقم(٦) لسنة١٩٩٧م في شأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي

الفرع الأول
إرساء المناقصة

نصت المادة(٤) من القانون رقم(٦)لسنة١٩٩٧ بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي على أنه يتم اختيار المتعاقدين باحدى الوسائل التالية: (١-المناقصة العامة، ٢-المناقصة المحدودة، ٣-الممارسة، ٤-الاتفاق المباشر، ٥-المسابقة)، فالمناقصة تحتل الأولوية في هذه الطرق وهدف إجراء المناقصة منذ البداية هو الحصول على أفضل عرض ممكن، ويعد إجراءات إرساء المناقصة واحدة من أهم مراحل توقيع العقد، لأن الإجراءات التي تسبقه لا تعدو كونها إجراءات تمهيدية[٣٣].

ووفق المادة(٦)من القانون نفسه نصت على أن تشكل لجنة للمناقصات والممارسات في كل دائرة حكومية بقرار من المدير العام، ويجوز أن يضم إلى اللجنة عضو فني ذو خبرة في موضوع العقد يختاره المدير العام كلما كان ذلك ضرورياً.

وأكدت دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل في الإمارات في إحدى فتاويها أن مرحلة إرساء المناقصة تُعَدُّ يعد الإعلان ضرورة لا بد منها في المناقصات وذلك حتى يتاح للراغبين في التعاقد مع الإدارة المجال الفعلي للتنافس بينهم للفوز بالمناقصة، لأن البعض بدون الإعلان قد لا يعلم بحاجة الإدارة إلى ذلك التعاقد رغم رغبته المشاركة وقدرته على تنفيذ المطلوب من التعاقد. وعلاوة على ذلك فإن الإعلان يحد من تعسف الإدارة أو قصر تعاملاتها على فئة معينة من المتعاقدين بحجة أنهم وحدهم الذين تقدموا للمناقصة.

وفقاً لإحكام القرار الوزاري رقم١٤لسنة١٩٧٨ بشأن نظام شراء المواد ومقاولات الأعمال، ثم تلي ذلك صدور قرار وزير المالية والاقتصاد رقم(٢٠) لسنة٢٠٠٠م بشأن نظام عقود الإدارة الذي ألغي العمل بالقرار السابق، ونص على الإعلان عن المناقصة في المواد(١٦-١٩).

وباستقراء نصوص القرارين الوزاريين السابقين، نجد أنهما تطابقا إلى حدٍ كبير من حيث الصياغة والمضمون في تنظيم الإعلان واعتماد النظم التقليدية للإعلان عن المناقصة عبر الصحف اليومية والمجلات ولوحات الإعلان في الوزارات والدوائر الحكومية الاتحادية، وحددا احسس التي يقوم عليها الإعلان عن المناقصة وطريقته وإجراءاته في طحه الفترة الزمنية، وذلك على النحو الآتي:

أ. أن يتم الإعلان عن المناقصة في وقت مناسب، يسمح بإعادتها إذا لزم الأمر.

ب. أن يتم نشر الإعلان في لوحة الإعلانات بوزارة المالية والصناعة أو الوزارة المعنية، بالإضافة إلى صحيفتين يوميتين مختلفين واسعتي الانتشار.

---

(٣٣) سعاد الشرقاوي، *العقود الإدارية*، مكتبة زايد المركزية، ط٢، (٢٠١٧). ص ٦٧

ج- أن يتم نشر الإعلان مرتين على الأقل، كما أجازا النشر خارج الدولة في صحيفةٍ أو أكثر، وبأي من وسائل الإعلان المتاحة.

د. أن يتم الإعلان عن المناقصات السنوية في أوائل السنة المالية، أما الأصناف الموسمية والخاصة فيتم الإعلان عنها في وقت يسمح بتوريدها في الموعد المحدد.

واحدة من أهم مراحل إبرام العقد من الناحية القانونية. قبل هذه المرحلة، يكون التعامل في دائرة التكوين فقط، وما يترتب على قرار لجنة البت هو التزام الإدارة بعدم التعاقد إلا مع المتعاقدين الذين رست عليهم المناقصة، حتى يتم صدور قرار من الجهة المختصة قانونًا بقبول العطاء المقبول. وإذا كان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بقبول أو ترسية العطاء، فإن العقد لا يمكن أن يعتبر مقبولًا إلا بعد صدور قرار من مجلس الوزراء بالاعتماد عليه[٣٤].

وبالتالي، من المنطق أن يتم إرساء المناقصة لصاحب العرض الأفضل شروطًا وأقل سعرًا. ويجب على جهة الإدارة مراعاة اعتبارين هامين عند اختيار شريك العقد:

الاعتبار المالي، الذي يتضمن قبول أدنى العروض المالية للحفاظ على الاستدامة المالية.

الاعتبار الفني، الذي يتضمن اختيار أكفأ المتقدمين من الناحية الفنية[٣٥].

وفقًا للمادة رقم(٤٠)من القرار الوزاري رقم٢٠ لعام٢٠٠٠ بشأن نظام عقد الإدارة، يعتمد الاختيار بناءً على معايير أفضل الأصناف وأقلها سعراً، وإذا تم اختيار غير ذلك، يجب على اللّجنة توضيح المبررات بشكل كتابي.

أما على المستوى المحلي في إمارة أبوظبي، فتنص المادة(٢١)من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم(٦)لعام٢٠٠٨ لإمارة أبوظبي على أن يتم اختيار العروض التي تقدم أفضل أداء فني ومالي وتلبي متطلبات الجهة الحكومية، بهدف تحقيق أقصى قيمة ممكنة.

وفيما يتعلق بالفقرة(ج)من المادة(٦)من قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن، تنص على أن ترسية العقود في الجهات الاتحادية يتم وفقًا للمبادئ التالية:

١-الاعتماد على العطاء الأفضل من الناحية الاقتصادية.

٢-الأخذ بعين الاعتبار العطاء الأقل سعرًا.

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم لها بانه: "وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر بالنسبة للثلاث مناقصات السالف بيانها قولاً منه بانعدام أي تعسف للمطعون ضدها لأن مؤسسة الطاعن

---

(٣٤) فتوي رقم١٤٠٧الصادر عن دائرة الفتوى والتشريع بوزارة العدل في دولة الإمارات

(٣٥)عليوة فتح الباب، موسوعة الإمارات القانونية الإدارية: نظام عقود الإدارة بدون جهة نشر، (٢٠١٧)، ص١٧٨

وقعت على الشروط الخاصة بإعفائها من مسؤولية عدم قبول العطاء الأقل سعراً دون إبداء الأسباب وبعدم أحقية المقاول في المطالبة بأي تعويض نتيجة لذلك وأن مؤسسة الطاعن سبق أن تعاملت على هذا الأساس، فأنه يكون قد خالف القانون وأخطأ في تطبيق بإطلاقه سلطة الإدارة في اختيار المناقص الذي تريده دون التقيد بأحكام القانون وشروط المناقصة مما يخل بمبدأ المساواة والعدالة بين المناقصين، وهي اعتبارات عليا متعلقة بالنظام العام لا يسوغ مخالفتها بحجة موافقة المناقص على شروط تهدره"[٣٦]

وفيما يتعلق بإمارة دبي، يعمل القانون رقم(١٢)لعام٢٠٢٠ المتعلق بالعقود وإدارة المخازن في حكومة دبي على تقديم استثناء فريد من نوعه بخصوص قاعدة اختيار العطاء الأقل سعرًا والأفضل شروطًا، حيث نصت المادة رقم(٣٦)الفقرة(١) من هذا القانون على أنه يمكن اختيار العطاء الأقل سعرًا شريطة أن يتوافق مع الشروط والمواصفات المعمول بها. وبالإمكان أيضًا للّجنة قبول العطاء الذي يعرض سعراً أعلى، بشرط أن يكون هذا القرار مبنيًا على دراسة وفقاً للمادة(١٧)والمادة(٢٧) من نفس القانون"، فحسب المادة(١٧)يجب على إدارة العقود والمشتريات أو الجهة المختصة في كل دائرة إجراء دراسة دقيقة لأسعار السوق لتقدير التكلفة التقديرية للتوريدات أو الأشغال أو الخدمات المطلوبة في عملية المناقصة، يمكن للدائرة أن تستشير الجهة الفنية المختصة داخلها لهذا الغرض، ويُقدم نتائج هذه الدراسة إلى لجنة المناقصات والممارسات للاستشارة عند مقارنة الأسعار المقدمة من المشاركين في المناقصة.

وفيما يتعلق بالمادة(٢٧)، تقوم اللجنة بتوقيع العطاءات بعد تدقيقها حسابياً من قبل جهة مختصة، وإذا تبين أن مجموع الأسعار التفصيلية غير متوافق مع القيمة الإجمالية المقدرة، يحق للجنة تصحيح القيمة الإجمالية، حتى في حال زيادتها، طالما أن الأسعار التفصيلية تمثل أدنى الأسعار في العطاءات المُقدمة.
تجدر الإشارة إلى أن المشرع المحلي في إمارة دبي يسعى إلى تشجيع المنتجات والصناعات المحلية ومنح الفرصة للمنتجين المحليين. لهذا الغرض، نصت الفقرة(٤) من المادة(٣١) في القانون السابع على إمكانية لجنة المناقصات إعطاء الأولوية في السعر بنسبة تصل إلى١٠% للمنتجات الصناعية الوطنية عند الرصد، مشترطة أن تتوافق هذه المنتجات مع المعايير المطلوبة وتكون متماثلة في الجودة مع المنتجات الأجنبية.
ولا بد هنا من الإشارة إلى أنه بعد أن تقرر اللّجنة إرساء العطاء على أحد المتنافسين فإنه لابد من إخطاره بذلك حتى يتسنى له الشروع بباقي الإجراءات المطلوبة منه.

وقد عرفت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم٤ لسنة٢٠١٩ معنى خطاب الترسية بأنه: "بمجرد ترسية العقد، يتعين على الجهة الاتحادية إرسال إشعار بقبول العطاء المقدم إلى الفائز في المناقصة. وفي إطار هذا الإشعار، يُطلب من المناقص تقديم كفالة حسن تنفيذ، بالإضافة إلى أي مستندات أخرى يتم تحديدها

---

(٣٦)المحكمة الاتحادية العليا، الطعن رقم(٩٤)سنة٢٠٠٤م

في خطاب الترسية وفقًا لأحكام هذا القرار. يتم إرسال قرار الترسية كتابة إلى جميع المناقصين عبر وسائل الاتصال المختلفة مثل الفاكس، البريد الإلكتروني، أو البريد المسجل."

وفقًا للمادة رقم٤٨ من قرار الوزاري رقم٢٠لسنة٢٠٠٠ بشأن نظام عقد الإدارة، يُطلب من الجهة المختصة إخطار المناقص الفائز الذي قد قبل عرضه بنتيجة البت في المناقصة. يجب أن يتم ذلك من خلال إرسال كتاب مسجل يشتمل على إشعار بالنتيجة، مع تأكيد استلامه عبر الوصول أو من خلال الفاكس. يتعين على المناقص الفائز تقديم التأمين النهائي خلال عشرة أيام من تاريخ الإشعار بقبول عرضه قبل الحضور لتوقيع العقد. ويمكن للّجنة المناقصات تمديد هذه الفترة للموردين أو المقاولين الذين يقيمون في الخارج، إذا دعت الحاجة إلى ذلك.

وعلى المستوى المحلي لإمارة أبو ظبي فقد أكد المشرع على وجوب إخطار المناقص الراسي عليه العطاء بالفاكس أو بأي طريقة أخرى كإجراء مؤقت حتى يتم إعداد صياغة العقد النهائي أو أمر الشراء[٣٧].

فيما يتعلق بإمارة دبي، فإن الفقرة الثانية من المادة رقم٣١في قانون رقم٦ لسنة١٩٩٧ بشأن عقود الدوائر الحكومية تنص على أن اعتماد توصية اللجنة يعتبر إرساء للمناقصة لصاحب العطاء المقبول، ويتم إخطاره بهذا القرار من خلال إرسال كتاب مسجل مع علم الوصول.

الفرع الثاني

توقيع عقد التوريد

يعد إجراء توقيع العقد آخر إجراءات المناقصة، بل تتويجاً لها، يمكن اعتبارها تمهيدية غايتها في النهاية الوصول إلى إبرام هذا العقد .

ويظل مقدم العطاء في موقف غير ملزم قبل إصدار قرار الاعتماد، ويجب التأكيد على أن قرار لجنة البت ليس مكافئًا للقبول النهائي. القبول الفعلي والملزم يأتي عندما يصدر القرار من الجهة المختصة والمؤهلة قانونًا للتعاقد، حيث تصبح هذه الجهة هي الشخص المخول بالتعاقد وهي من تقبل الالتزام بالعقد [٣٨].

لذا يبقى المتعاقد على إيجابه الملزم لحين صدور قبول الجهة المختصة واعتماد العقد بقرارها الإداري، إلا أنه يقابل هذا الاختصاص المقيد سلطة تقديرية هي حق الجهة في عدم إتمام العقد وفي العدول عنه إذا ثبت ملاءمة ذلك، لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

---

[٣٧]نص المادة رقم(٢٨)والمادة(٣٧)الفقرة الأولى من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم٦لسنة٢٠٠٨

[٣٨] إعاد القيسي، العقد الإداري وفقاً لنظام عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة جامعة الشارقة، (٢٠١٣).

وقد حدد مجلس الوزراء السلطات المختصة بتوقيع العقود في عمليات المناقصات وفقًا للمادة(٤)من القرار رقم(٤)لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية، وذلك على النحو التالي:

١-أعطى الوزير المعني سلطة توقيع العقود دون تحديد حد أعلى لقيمتها.

٢-أعطى وكيل الوزارة المعني أو المدير العام سلطة توقيع العقود التي لا تتجاوز قيمتها سبعة ملايين درهم.

٣-أعطى وكيل الوزارة المساعد المعني أو المدير التنفيذي سلطة توقيع العقود التي لا تتجاوز قيمتها ثلاثة ملايين درهم.

يجب التنويه إلى أن القرار الوزاري رقم٢٠لسنة٢٠٠٠ بشأن نظام عقد الإدارة ينص في المادة رقم٤٨على ضرورة أن تقوم اللجنة بوثيقة رسمية تحتفظ بها بتوثيق جميع الإجراءات التي اتخذتها أثناء جلسة المناقصة. يجب أن تشمل هذه الوثيقة جميع التفاصيل المتعلقة بجلسة المناقصة مثل محضر الاجتماع وجميع ملاحظات اللجنة وتوصياتها، بما في ذلك أي اعتراضات تم تقديمها. ويجب أن يتم توقيع هذه الوثيقة من قبل جميع أعضاء لجنة المناقصات. يجب أيضًا أن تكون هذه الوثيقة جزءًا من سجل المناقصة وتحتفظ بها مع كشوف ومستندات المناقصة والعروض المقدمة، ثم ترفع اللجنة الموضوع إلى السلطة المختصة بالاعتماد طبقا لما يلي :

- الوزير المختص: (بدون حد أعلى).

- المدير العام أو من ينوب عنه حتى:(١٠،٠٠٠،٠٠٠) درهم (عشرة ملايين درهم) .
- المدير التنفيذي عدا رئيس اللجنة حتى:(٣،٠٠٠،٠٠٠) درهم (ثلاثة ملايين درهم) .

أما على المستوى المحلي لإمارة دبي فقد أعطى المشرع صلاحية توقيع العقود للسلطات التالية أو من يشغل منصب السلطة المختصة، أو الشخص المُفوَّض رسمياً بتمثيلها، وذلك وفقاً للإجراءات والحدود المالية المحددة لكل سلطة. يُمنع بشدة تجزئة عمليات الشراء من قبل نفس السلطة بهدف تجاوز صلاحيات السلطة العليا.

١- في المناقصات العامة للمدير العام بما لا يزيد عن خمسة ملايين درهم، وفي المناقصات المحدودة بما لا يزيد على مليونين وخمسمائة الف درهم.

٢-في المناقصات العامة لرئيس الدائرة المعني بما يزيد عن خمسة ملايين درهم، وفي المناقصات المحدودة بما يزيد على مليونين وخمسمائة الف درهم[٣٩].

---

[٣٩]نص المادة رقم (٦)من قانون رقم(٦) لسنة بشأن عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي

في إمارة أبوظبي، قرر رئيس المجلس التنفيذي رقم٣٠لسنة٢٠٠٨ منح رؤساء الجهات الحكومية واللجان الفرعية للمجلس التنفيذي صلاحية اعتماد أوامر الشراء وعقود المواد وتعديلاتها، وأيضاً اعتماد عقود الخدمات وتنفيذ المشاريع وتعديلاتها، وذلك ضمن الحد الأقصى المالي المحدد، والذي يبلغ مائتين وخمسون ألف درهم[٤٠].

في حال تجاوزت قيمة الأعمال المطلوبة الحد المالي المحدد للرئيس، يتعين عرض الأمر على المجلس التنفيذي أو اللجان المختصة حسب الظروف[٤١].

كما أشارت لذلك المواد(٥٦،٥٨،٥٩) في قرار وزير المالية والصناعة رقم٢٠لسنة٢٠٠٠ بشأن نظام عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث تنص المادة(٥٦)على أنه:

يجب على الجهة المعنية تحرير عقد مع المورد أو المقاول بمجرد حضوره بعد إبلاغه بنتيجة المناقصة وإيداعه للتأمين النهائي، والعقد يجب أن يشمل كافة التفاصيل والشروط المتعلقة بالاتفاق ويشير إلى رقم المناقصة التي تم بناءً عليها تحرير العقد.

أما المادة(٥٢)، فتنص على أنه إذا تخلف المتناقص الفائز عن حضور توقيع العقد بدون عذر مقبول خلال عشرة أيام من إخطاره خطياً، سيعتبر منسحباً وسيتم استخدام التأمين الابتدائي الذي قدمه، وسيتم تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في المادة(٥٣) من النظام، وسيتم حظره من المشاركة في المناقصات لمدة لا تقل عن سنة وفقًا لقرار الوزير المختص.

أما المادة(٥٩)، فتنص على أنه إذا انسحب المتناقص الفائز، سواء بسبب عدم حضوره لتوقيع العقد أو عدم استكمال التأمين النهائي في الوقت المحدد، سيتم رفع مذكرة إلى لجنة المناقصات لإلغاء المناقصة وإعادة طرحها أو ترسيتها على المتناقص الذي يليه بأسعار طبقًا للظروف والسرعة المطلوبة لتوريد البضائع أو تنفيذ الأعمال. ذلك من أجل اختيار مورد أو مقاول آخر سيقوم بالتنفيذ على حساب المتناقص السابق، دون المساس بأحكام المادتين(٥٣)و(٥٨)من هذا النظام.

أشارت المادة رقم(٣٩)من قرار مجلس الوزراء رقم٤لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن إلى أن يتم تحرير العقد بواسطة الوحدة التنظيمية للمشتريات بالتنسيق مع الوحدة التنظيمية لطلبات الشراء ووحدات التنظيم المالية والقانونية.

يجب أن يشمل العقد جميع البنود التي تم الاتفاق عليها، بالإضافة إلى البنود التالية:

---

(٤٠)نص المادة(٤)والمادة(٢١)من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات الصادر بموجب القانون رقم٦لسنة٢٠٠٨

(٤١)نص المادة(٤)من دليل المشتريات والمناقصات والمزايدات والمستودعات

١-رقم المرجع الخاص بطريقة الشراء أو اختيار الموردين وتاريخ العقد، والمعلومات الخاصة بالأطراف المتعاقدين أو من يمثلهما قانوناً حسب الأصول، وعنوان الاتصال المعتمد للأطراف المتعاقدة، ووصف موجز للمواد أو الأشغال أو الخدمات المتعاقد عليها.

٢-مدة التنفيذ وموعد بدء تنفيذ العقد أو طلب التوريد، والتاريخ المحدد للتسليم ومكان التسليم، والأحكام المتعلقة بالتعديلات الطارئة على العقد سواءً كانت زيادة أو نقصًا في الكميات.

٣-الجزاءات والغرامات المفروضة في حالة التأخر في إتمام العمل أو الانسحاب أو التوقف عن التنفيذ لأي سبب كان، وشروط وحالات التعاقد من الباطن، وأي شروط للتنازل عن العقد.

لكن ماذا لو رفض الفائز بالمناقصة توقيع العقد أو انسحابه وعدم تنفيذ إجراءات إبرام العقد خلال الفترة المحددة. لقد قرر كل من المشرع الاتحادي والمحلي لإمارتي دبي وأبوظبي التعامل مع هذا الأمر وفقًا للخيارات التالية:

١-إلغاء المناقصة وإعادة طرحها مرة أخرى.

٢-الاحتفاظ بالمناقصة وترسيتها على العطاء الذي يلي العطاء الفائز.

٣-شطب العطاء من سجل الموردين لمدة لا تزيد على سنة واحدة.

٤-مصادرة التأمين الابتدائي الذي تم تقديمه[٤٢].

٥.تنفيذ موضوع المناقصة كله أو جزء منه على حساب العطاء الفائز دون اللجوء إلى إجراءات قضائية، ودون المساس بحق الجهة المعنية في المطالبة بأي خسائر أو تعويضات أخرى وخصمها من مستحقات العطاء الفائز لديها أو المطالبة بها قضائيًا، مع حظر مشاركة العطاء الفائز في المناقصات لمدة لا تقل عن سنة بقرار من الوزير المختص[٤٣].

وقضت المحكمة الاتحادية العليا في حكم سابق يتعلق بمنازعة تتعلق بعقد إداري تم بطريقة المناقصة المحدودة بأن الاتفاق الذي تم بين الشركة المتقدمة بالدعوى والجهة المعنية بالدعوى (المطعون ضدها) كان يتعلق بالمناقصة المحدودة. وبموجب هذا الاتفاق، كانت الشركة المتقدمة ملزمة بتوريد مواد بحرية إلى مستودعات الدائرة وفقًا للمواصفات والغايات المعتمدة والموقعة. وكانت الجهة المعنية بالدعوى

(٤٢)وفقًا لنص المادة ٥٨ من قرار الوزاري رقم ٢٠ لسنة ٢٠٠٠ بشأن نظام عقود الإدارة
(٤٣) وفقًا لنص المادة٥٨من قرار الوزاري رقم٢٠لسنة٢٠٠٠ بشأن نظام عقود الإدارة

(المطعون ضدها) لديها حق طلب الشراء بناءً على هذا الاتفاق. ومع ذلك، قامت الجهة المعنية بالدعوى

بعدم الامتثال لالتزاماتها بموجب هذا العقد، مما دفع المحكمة إلى إصدار حكم يلغي المناقصة السابقة ويأمر بإعادة طرح المواد في السوق من خلال مناقصة جديدة تتضمن طلب شراء جديد. كما تم تحميل المورد المتعاقد السابق (الشركة المتقدمة بالدعوى) بدفع الغرامات اللازمة نتيجة عدم الامتثال لالتزاماتها بموجب العقد(٤٤).

الفرع الثالث
إنهاء العقد الإداري في التشريع الاتحادي

أولاً: إنهاء العقد الإداري للمصلحة العامة

تمتلك الإدارة امتيازًا مهمًا في عقودها الإدارية، وهو القدرة على إنهاء العقد الإداري بإرادتها الفردية قبل انتهاء مدته، دون أن يكون هناك أي خطأ من جانب الشخص الذي تم العقد معه، إذا تقررت أن المصلحة العامة تستدعي ذلك. ويكون ذلك خاضعاً حتماً لرقابة القضاء الإداري لضمان مشروعية هذا القرار والامتثال للقوانين المعمول بها.

ثانياً: إنهاء العقد الإداري نتيجة الإخلال بالالتزامات

تعددت الحالات التي نص عليها قانون المعاملات المدنية في الإنهاء بأنواعه المختلفة، ومنها الإخلال بالالتزامات التي يفرضها العقد (الفسخ)، إذ إن العقود الملزمة للجانبين إذا أخل أحد المتعاقدين بما فرضه عليه جاز للمتعاقد الآخر طلب الفسخ، ويترتب على الفسخ إعادة المتعاقدين إلى الحالة التي كانا عليها قبل العقد، وبهذا قضت محكمة تمييز دبي في أحد أحكامها الى أنه "من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن مفاد نص المادتين(٢٦٧-٢٤٦)من قانون المعاملات المدنية يدل على أنه إذا لم يقم أحد المتعاقدين بتنفيذ التزامه كان للطرف الآخر الامتناع عن الوفاء بالتزامه من غير الحاجة إلى تنبيه أو إلى حكم بفسخ العقد متى كان التزام كل منهم هو مقابل التزام الآخر، ويقتصر الأمر على وقف تنفيذ الالتزام"(٤٥).

وقد أكدت محكمة الاتحادية العليا في الإمارات على ذلك أيضاً في إحدى قراراتها:"أن الإدارة تحتفظ بالحق في تغيير التزامات المتعاقدين معها وفسخ العقد بمبادرتها قبل انقضاء مدته الطبيعية، ويمكنها فرض عقوبات على المتعاقدين في حالة تقصيرهم في الوفاء بالالتزامات المتفق عليها، دون الحاجة إلى التدخل القضائي"(٤٦).

ثالثاً: إنهاء العقد الإداري للغش

---

(٤٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا في دولة الامارات العربية المتحدة في طعن رقم٣٢٢، لسنة١٥قضائية تاريخ١٩٩٤/٤/٢٦

(٤٥)إيمان العبدولي، موقف التشريع والقضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة من سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، كلية القانون، مجلة جامعة الشارقة، الشارقة، الإمارات، (٢٠١٧)، ص ٧٨

(٤٦) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الدعوى رقم٣للسنة الثالثة القضائية بتاريخ١٩٧٦/٧/٧

وفقًا للمادة(٢٥)من قانون عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي رقم٦لعام١٩٩٧، والذي تم تعديله بواسطة القانون رقم(٢)لعام٢٠٠٩ والقانون رقم(٨)لعام٢٠١٤، تُمنح الإدارة حقًا مطلقًا في إنهاء العقد الإداري في حال اكتشاف الغش، حيث تنص الفقرة الأولى على أنه في مثل هذه الحالات سيتم مصادرة التأمين النهائي وتنفيذ عقوبات ضد المتعاقد، بما في ذلك الحق في تقديم مطالبة بالتعويض عن الأضرار.

نصت المادة(٤٩)من قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية على أن يحق للجهة الاتحادية فسخ العقد ومصادرة قيمة الخطاب الضمان المصرفي وتنفيذ العقد على نفقة المورد، إذا ثبت تقديم المورد لأي معلومات غير صحيحة في نموذج تصنيف الموردين، مع احتفاظ الجهة الاتحادية بحقها بالمطالبة بالتعويض، وإدراج المورد في القائمة المحظور لمدة لا تزيد عن سنة واحدة.

رابعاً: إنهاء العقد الإداري للإفلاس

وفقًا للمادة(٢٥) من قانون عقود الدوائر الحكومية في إمارة دبي، يُمنح الإدارة حقًا مطلقًا في إنهاء العقد في حالة عجز المورد عن الوفاء بالتزاماته التعاقدية بسبب الإعلان عن إفلاسه أو عجزه المالي. يُسمح للجهة الاتحادية المعنية بإلغاء العقد ومصادرة قيمة خطاب الضمان المصرفي، مع الاحتفاظ بحقها في التقديم بطلب تعويض عن الأضرار. وينص القانون أيضًا على ما يمكن أن يعتبره الإفلاس سببًا لإنهاء العقد الإداري بموجب المادة(٤٩)الفقرة(أ)من قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية.

خامساً: إنهاء العقد الإداري للوفاة

في حالة وفاة المتعاقد، يمكن للجهة المعنية فسخ العقد واستعادة التأمين للورثة، أو الاستمرار في العقد مع السماح للورثة أو بعضهم بالاستمرار في التنفيذ وفقًا لأحكام العقد، مع تحميلهم جميع الالتزامات المترتبة عليهم، بما في ذلك الضمانات المطلوبة[٤٧].

وقد نظم قرار مجلس الوزراء رقم(٤)لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية حالات العقد الإداري وإنهائه إذ نصت المادة(٤٩)الفقرة(ب)علي أنه :"في حالة وفاة المورد، وكان الشخص طبيعيا، فيجوز للجهة الاتحادية فسخ العقد ورد قيمة خطاب الضمان المصرفي للورثة، وإجراء المقاصة بين ما تم إنجازه من أعمال حتى تاريخه والمبالغ المالية المترصدة، أو الإبقاء علي العقد

)47(Al-Hendi, N.I.,The Legal System for the Administrative Supply Contract, Journal of Law, Policy and Globalization , Vol.98.,(2022).p 145

والسماح للورثة بمتابعة التنفيذ وفقاً لأحكام العقد، وذلك في حالة تبين للجهة الاتحادية توفر القدرة لديهم أو لدي بعضهم بصفة شخصية، على أن يتم اتخاذ الإجراء اللازم فيما يتعلق بالعقد وتوابعه وخطابات الضمان المصرفية".

المطلب الثالث

أحكام خاصة بالموردين

أصبح أداء الموردين مساهمًا أساسيًا في نجاح الشركات، وبزيادة الاعتماد عليهم، تزايدت الحاجة إلى تطبيق منهجية منظمة لاختيار وإدارة الموردين.

كما عملية اختيار الموردين تعد مرحلة حرجة وبالغة الأهمية في عمليات الشراء، حيث تمتلك تأثيرًا مميزًا على الشركة أو المؤسسة. يتمثل الهدف الرئيسي لهذه المرحلة في تقليل مخاطر الشراء، وزيادة القيمة الإجمالية للمشتريات، وتطوير علاقات واتفاقيات طويلة الأمد بين الشركة وموردیها. فعملية اختيار المورد المناسب تعد مفتاحًا أساسيًا في سلسلة العمليات التي تؤدي إلى خفض التكاليف في مجال سلسلة التوريد بأكملها[٤٨].

لذلك يلحظ وضع ميثاق للموردين على نطاق حكومة دبي وتتمثل أهدافه بتفعيل إطار الحوكمة لضمن التوافق الاستراتيجي، وتحقيق القيمة، والرعاية والمساءلة[٤٩]، وإدارة المخاطر واستمرارية الأعمال، وأمن المعلومات، وإدارة الصحة والسلامة المهنية، وجودة أداء عمليات قسم العقود والمشتريات، وتبن السياسات المعتمدة. ضمان الالتزام بالتشريعات والقوانين والأحكام المنظمة لعملية إدارة العقود والمشتريات تحديد العلاقة مع موردي دائرة المالية بناء علاقات طويلة الأمد لتحقيق ميزة تنافسية وخفض التكاليف تحسين أداء الموردين وضمان فاعلية الاتصال والتواصل مع الموردين[٥٠].

كما وضعت معايير لتقييم الموردين[٥١]، حيث يجب على الجهة الاتحادية عند الرغبة باستدراج العروض إجراء تأهيل مسبق للموردين للتحقق من توفر المؤهلات والإمكانيات اللازمة لدى المشاركين بما فيها قدراتهم الفنية وإمكاناتهم المالية والإدارية وحجم التزاماتهم وقدرتهم على الأداء، حيث يجب على لجنة المشتريات في الجهة الاتحادية مراجعة أسس التأهيل المسبق واعتمادها بشكل دوري، ويتم التحقق من ذلك عبر الآتي :

---

(٤٨)هاني إسماعيل، *النظام القانوني لعقد التوريد: دراسة مقارنة*، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، (٢٠١٨)، ص٧٧

(49) Shebaita, M, The Notion of Administrative Contracts in Civil Law System vs Common Law System (October 6, 2020). Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=3706353 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3706353

(50) https://www.dof.gov.ae/ar-sa/profile/Pages/SuppliersCharter.aspx,15/11/12023,at 19Oclock.

(٥١)المادة(١١)و(١٢) من قرار مجلس الوزراء رقم(٤) لسنة٢٠١٩ بشأن لائحة المشتريات وإدارة المخازن في الحكومة الاتحادية

١) التعرف على الخبرات السابقة للموردين في عقود مشابهة ومستوى أدائهم فيها.
٢) التعرف على القدرات الفنية للموردين من حيث خبرات ومؤهلات وعدد الموظفين والمعدات والمرافق الإنشائية أو التصنيعية وغير ذلك مما يشير إلى مستوى إمكاناتهم.
٣) تقييم الوضع المالي للموردين.

ويُشطب قيد المورّد الذي لا يجتاز متطلبات النجاح في أسس التقييم الخاصة بمستوى الأداء بعد تقديم الخدمة، ويُحرم من التوريد لصالح الجهات الاتحادية لمدة لا تزيد على سنة واحدة. كما يشطب قيد المورّد من السجل إذا حُكم عليه بجناية أو بجنحة مخلّة بالآداب العامة والشرف، ويحرم من التوريد لصالح الجهة الاتحادية لمدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات. وتنشر الوزارة معلومات لاطلاع جميع المورّدين على الموقع الإلكتروني، تتضمن أساليب العمل مع الجهات الاتحادية من حيث طرق التسجيل وشروطه بالإضافة إلى أسباب الشطب والحرمان من المشاركة، بما في ذلك تفاصيل التعاقد وأساليب اختيار المورّدي[٥٢].

النتائج:

١) تعددت القوانين التي تناولت موضوع عقد التوريد، فهناك تشريعات محلية وتشريعات اتحادية، مما جعل الأحكام مبعثرة ما بين تلك القوانين.
٢) عقد التوريد الإداري لا يكون عقداً إدارياً إلا إذا توفرت فيه معايير وشروط العقد الإداري.
٣) إن محل عقد التوريد الإداري هو دائماً توريد منقولات، فلا يرد على العقارات أياً كانت عقارات بطبيعتها أم عقارات بالتخصيص .
٤) استقر الفقه والقضاء على أن صلاحيات وامتيازات الإدارة في عقد التوريد الإداري متأصلة في طبيعة العقد الإداري ذاته وأصبحت من المبادئ الراسخة في القانون الإداري ولا تحتاج ممارستها إلى النص عليها في العقد حيث إن هده الصلاحيات تعتبر من النظام العام ولا يجوز للإدارة التنازل عنها .

)[52](Rashid, K.S., MODERN WAYS OF MANAGING PUBLIC UTILITIES. *RIMAK International Journal of Humanities and Social Sciences*, (2022).p34

٥) تشتمل الضوابط الموضوعية لعقد التوريد الإداري على ضوابط تتعلق بقيام الإدارة بتحديد احتياجاتها الفعلية للأصناف التي تنوى التعاقد بشأنها وضوابط تتعلق باختيار المتعاقد مع الإدارة.

٦) تمر الإدارة بمجموعة من القيود قبل إتمام العقد بالتوقيع عليه بين طرفيه والتي تتمثل في الإذن المالي، والأذن القانوني المتمثل في العرض على ديوان المحاسبة، ابداء الرأي من قبل إدارة الفتوى والتشريع، وابداء الملاحظات قبل إبرام العقد.

٧) تتعدد لجان العطاءات بتعدد الإدارات.

٨) هناك سجل للموردين يضم كافة المعلومات المتعلقة بالموردين مما يزيد من الشفافية والحوكمة، وإيجاد نظام لتقييم الموردين والذي قد يؤدي إلى شطب بعضهم وحرمانهم من دخول مناقصات في عقود توريد قادمة لفترة من الزمن.

٩) أوجد المشرع نظام التوريد الإلكتروني وإمكانية للتقدم للمناقصات الكترونياً.

١٠) يفصل القضاء العادي في دولة الإمارات في النزاعات الخاصة بعقود التوريد.

التوصيات

1 - نوصي بتوحيد الأنظمة القانونية المتعلقة بعقود التوريد الإداري في إطار قانون موحد يشمل جميع الأحكام ذات الصلة. هذا التوحيد يهدف إلى تجنب التباين في التشريعات الداخلية للدولة وضمان تحقيق التوافق مع التطورات التكنولوجية الحديثة على الصعيدين الوطني والدولي.

2 - نوصي بضرورة تشكيل لجنة عطاءات إدارية مركزية واحدة بدلاً من تعدد لجان العطاءات المختلفة. وذلك لتحقيق مبدأ الشفافية والنزاهة وتوخي أقصى إجراءات الدقة والحياد والعدالة، للوصول إلى أفضل العروض من جميع النواحي الفنية والمالية والتنفيذية.

3 - وضع ضوابط تشريعية لتنظيم عملية تصفية العروض الإلكترونية.

4 - تقديم الأفضلية للمنتجين والموردين المحليين ومنتجاتهم عند إبرام الصفقات، مع توسيع هذا الدعم وتعزيزه بهدف تعزيز مشاركتهم في مشاريع وخدمات الحكومة وتعزيز الولاء والانتماء لتحقيق المصلحة العامة.

5 - نوصي بوضع قيود قانونية على الجهة العامة فيما يتعلق بفحص المواد الموردة في إطار بعض العقود المبرمة كعمل الشركة مقاول من الباطن والموافقة عليها حسب المواصفات المطلوبة ، لأن التأخر يسبب تعطيل العمل والإنجاز بالوقت المحدد.

6 - حبذا انشاء قضاء إداري يفصل بالنزاعات التي تكون الجهات العامة طرف فيها، لما يتوافر من خبرات في الأمور الإدارية والسرعة في البت والحرفية في الفصل.

المراجع

١. أحمد عثمان، *عقد التوريد وتكييفه في الميزان الفقهي*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، (٢٠١٧).

٢. إعاد القيسي، العقد الإداري وفقاً لنظام عقود الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، مكتبة جامعة الشارقة، (٢٠١٣).

٣. أنس جعفر، العقود الإدارية: دراسة مقارنة لنظم المناقصات والمزايدات وتطبيقه لقانون٨٩ لسنة ١٩٩٨الخاص بالمناقصات(ط٤)، بدون دار نشر، (٢٠٠٧).

٤. إيمان العبدولي، موقف التشريع والقضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة من سلطة الإدارة في إنهاء العقد الإداري، كلية القانون، مجلة جامعة الشارقة، الشارقة، الإمارات، (٢٠١٧).

٥. حمد الشلماني، *امتيازات السلطة العامة في العقد الإداري*(ط٣)، دار المطبوعات، القاهرة،(٢٠١٧).

٦. حمدي القبيلات، *القانون الإداري ،ج٢ ، القرارات الإدارية- العقود الإدارية، الأحوال العامة: الوظيفة العامة* دار وائل، عمان، (٢٠١٦).

٧. خالد العنزي، عقد التوريد: دراسة مقارنة بين القانيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمّان، (٢٠١٢).

٨. سعاد الشرقاوي، *العقود الإدارية*، مكتبة زايد المركزية.، ط٢، (٢٠١٧)

٩. سليمان الطماوي، *الأسس العامة للعقود الإداري: دراسة مقارنة*، دار الفكر العربي،(٢٠٠٥).

١٠. شامان الصرايرة، أحكام عقود التوريد في التشريعات الأردنية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق. جامعة مؤتة،(٢٠١٧).

١١. عادل بهبهاي، العقود الإدارية-المبادئ الأساسية وتطبيقاتها في وزارة الداخلية، الكويت، دون دار نشر،(٢٠١٨).

١٢. عادل خليل ،*عقود الإدارية والمدنية*، مطبعة الإيمان، القاهرة،(٢٠١٥).

١٣. عاطف محمد، *العقود الإدارية*، دار الثقافة الجامعية، الإسكندرية، (١٩٩٧).

١٤. عبد العزيز خليفة، *الأسس العامة في العقود الإدارية*، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،(٢٠١٥).

١٥. عبد الفتاح أبو الليل، أساليب التعاقد الإداري بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، (١٩٩٤).

١٦. عزيزة الشريف، *القانون الإداري(٢)*، مطبوعات جامعة الكويت، (٢٠١٢).

١٧. عليوة فتح الباب، موسوعة الإمارات القانونية الإدارية: نظام عقود الإدارة بدون جهة نشر، (٢٠١٧).

١٨. ماجد الحلو، *القانون الإداري* ، دار المطبوعات والمعرفة، الإسكندرية، (٢٠١٠).

١٩. محمود البنا، *العقود الإدارية*، دار الفكر العربي، القاهرة، (٢٠١٧).

٢٠. محمود الحيوي، *التجاء الجهات الإدارية للتحكيم الاختياري في العقود الإدارية*، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (٢٠١٩).

a. مراجع الإلكترونية:

٢١. مصطفى علي، الشروط والإجراءات السابقة على عمل السلطة المتعاقدة وآثارها على عقود الإدارة، رسالة دكتوراة، جامعة القاهرة، (٢٠٠٦).

٢٢. موسى شحادة، *العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة : وفقاً لقرار وزير المالية والصناعة رقم(٢٠) لسنة ٢٠٠٠ بشأن عقدة الإدارة* ، مكتبة الجامعة، الشارقة، (٢٠١٥)، ص٥٩

٢٣. نواف كنعان، *القانون الإداري: الكتاب الثاني*، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،(٢٠١٠).

٢٤. هاني إسماعيل، *النظام القانوني لعقد التوريد: دراسة مقارنة*. دار الجامعة الجديدة. الإسكندرية (٢٠١٨)

المراجع الإجنبية

1. [illegible] (2018).
2. [illegible] (2022).
3. [illegible] (2022).
4. [illegible] (2020). [illegible]

[illegible] https://doi.org/10.2139/ssrn.3706353