جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون
بالقاهرة

مجلة الشريعة والقانون

مجلة علمية نصف سنوية محكمة

تعنى بالدراسات الشرعية والقانونية والقضائية

تصدرها

كلية الشريعة والقانون بالقاهرة

جامعة الأزهر

العدد الخامس والأربعون

مايو ٢٠٢٥م

توجه جميع المراسلات باسم الأستاذ الدكتور: رئيس تحرير مجلة الشريعة والقانون

جمهورية مصر العربية – كلية الشريعة والقانون – القاهرة – الدراسة – شارع جوهر القائد

ت: 201221067852+

ت: 201028127441+

البريد الالكتروني

Journal.sha.law@azhar.edu.eg

جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة وليست مسئولة عنها

رقم الإيـــداع

٢٠٢٥ / ١٨٠٥٣

الترقيم الدولي للنشر

ISSN: 2812–4774

الترقيم الدولي الإلكتروني

ISSN: 2812–5282

الموقع الإلكتروني

https://mawq.journals.ekb.eg/

الأعمال الإضافية في العقود الإدارية في النظام السعودي
دراسة تحليلية في ضوء نظام المنافسات
والمشتريات الحكومية وأحكام ديوان المظالم

An Analysis of Additional Works in Saudi Arabian Administrative Contracts: A Study with Reference to the Government Tenders and Procurement Law and the Jurisprudence of the Board of Grievances

إعداد

د. محمود حمدي أحمد عبد الواحد

مستشار بهيئة قضايا الدولة

أستاذ القانون العام المشارك

معهد الإدارة العامة بالرياض

إعداد

د. أيمن محمد فتحي رميس

أستاذ القانون العام المشارك

معهد الإدارة العامة بالرياض

الأعمال الإضافية في العقود الإدارية في النظام السعودي
دراسة تحليلية في ضوء نظام المنافسات
والمشتريات الحكومية وأحكام ديوان المظالم

محمود حمدي أحمد عبد الواحد*، أيمن محمد فتحي رميس
قطاع القانون، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.
***البريد الإلكتروني للباحث الرئيسي: dr.mahmoud01201540151@gmail.com**

ملخص البحث:

يتناول هذا البحث "الأعمال الإضافية وإشكالياتها في العقود الإدارية في النظام السعودي"، مُركزاً على دراسة تحليلية في ضوء أحكام ديوان المظالم. ويهدف البحث إلى تحديد ماهية الأعمال الإضافية، وبيان الأحكام النظامية للتكليف بها، والآثار المترتبة عليها، والتحديات التي تواجه أطراف العقد (الجهة الحكومية والمقاول). وقد اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، مستعرضاً نصوص نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية، ومحللاً أحكام ديوان المظالم ذات الصلة.

وتوصل البحث إلى أن الأعمال الإضافية هي تلك التي تطرأ بعد إبرام العقد وتكون مرتبطة بالعمل الأصيل، وتهدف لضمان استمرارية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة. وبيّن البحث الضوابط التي تحكم سلطة الإدارة في التكليف بها، كصدورها من صاحب الصلاحية، وخلال مدة تنفيذ العقد، وارتباطها بموضوع العقد الأصيل، والحاجة الفعلية لها، وعدم تجاوز النسب النظامية المحددة (عادة ١٠٪ زيادة و٢٠٪ تخفيضاً)، وتوافر الاعتماد المالي.

كما ناقش آثار التكليف بالأعمال الإضافية، ومنها التزام الجهة الإدارية بتمديد العقد والإعفاء من غرامات التأخير ودفع المقابل المالي، والتزام المتعاقد بالتنفيذ وحقه في التعويض في حالات معينة. وسلط البحث الضوء على الإشكاليات العملية، خاصةً التباين في أحكام ديوان المظالم بين التمسك بحرفية النصوص النظامية التي قد تُسقط حق المتعاقد

في قيمة الأعمال المنفذة بدون تعميد خاص أو بتجاوز النسب المحددة، وبين الاتجاه نحو تحقيق العدالة ومنع الإثراء بلا سبب على حساب المتعاقد، خاصة بعد ثبوت ضرورة العمل واستفادة الجهة الإدارية منه أو وجود موافقة ضمنية.

واختتم البحث بعدة توصيات، أهمها الحاجة إلى معالجة تشريعية أو تنظيمية أكثر وضوحاً لهذه الإشكاليات، واقتراح تعديل بعض مواد اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية (مثل المادة ١٢٧ والمادة ١١٦) لتوفير مرونة أكبر ومعالجة حالات عدم تسليم الأعمال بسبب انتظار أعمال إضافية أو تمديد عقود الخدمات المستمرة، مع ضمان حماية المال العام وحقوق المتعاقدين.

الكلمات المفتاحية: العقود الإدارية، الأعمال الإضافية، النظام السعودي، أوامر التغيير، سلطة الإدارة، التوازن المالي للعقد، المصلحة العامة.

An Analysis of Additional Works in Saudi Arabian Administrative Contracts: A Study with Reference to the Government Tenders and Procurement Law and the Jurisprudence of the Board of Grievances

Mahmoud Hamdy Ahmed abdelwahed*, Ayman Mohamed Fathy Ramses
Legal Sector, Institute of Public Administration, Riyadh, Kingdom of Saudi Arabia.
*E-Mail of Corresponding Author: dr.mahmoud01201540151@gmail.com

Abstract:

This research addresses "Additional Works and Their Problematics in Administrative Contracts within the Saudi System," focusing on an analytical study in light of the rulings of the Board of Grievances. The study aims to define additional works, explain the regulatory provisions for commissioning them, their ensuing legal effects, and the challenges faced by contracting parties (government entity and contractor). The research adopted a descriptive-analytical methodology, reviewing the texts of the Government Tenders and Procurement Law and its executive regulations, and analyzing relevant rulings of the Board of Grievances.

The research found that additional works are those that arise after the contract's conclusion, are related to the original work, and aim to ensure the continuity of public utility and achieve public interest. The study clarified the controls governing the administration's authority to commission such works, such as issuance by the competent authority, execution during the contract period, relation to the original contract's subject matter, actual need, adherence to specified percentage limits (typically 10% increase, 20% decrease), and availability of financial appropriation.

The research also discussed the effects of commissioning additional works, including the administrative authority's obligation to extend the contract, exempt from delay penalties, and pay

financial consideration, and the contractor's obligation to perform and right to compensation in certain situations. The study highlighted practical problematics, particularly the discrepancy in the Board of Grievances' rulings. This range between strict adherence to textual provisions (which might forfeit the contractor's right to payment for works performed without specific commissioning or exceeding specified limits) and a leaning towards achieving justice and preventing unjust enrichment at the contractor's expense, especially if the necessity of the work, the administrative authority's benefit from it, or implicit approval is proven.

The research concluded with several recommendations. Key among these is the need for clearer legislative or regulatory treatment of these problematics. It also proposed amending certain articles of the executive regulations of the Government Tenders and Procurement Law (such as Article 127 and Article 116) to provide greater flexibility, address situations of non-handover due to pending additional works or extensions of continuous service contracts, while ensuring the protection of public funds and contractors' rights.

Keywords: Administrative Contracts, Additional Works, Saudi System, Variation Orders, Administrative Authority, Financial Equilibrium of the Contract, Public Interest.

مقدمة:

تعتبر العقود الإدارية عصب التنمية وأداة الدولة الأساسية في تنفيذ مشروعاتها وتحقيق أهداف المصلحة العامة. ومن بين الموضوعات الحيوية التي تبرز خلال تنفيذ هذه العقود، تأتي مسألة "الأعمال الإضافية"، التي تظهر عندما تتطلب ظروف تنفيذ العقد إجراء تغييرات أو إضافة أعمال لم تكن متضمنة في العقد الأصيل. وتسهم هذه الأعمال في الحفاظ على استمرارية المشروعات الحكومية، وتجنب التأخير والتوقف، كما تسمح للجهة الإدارية بالتكيف مع المتغيرات الطارئة.

وعلى الرغم من الأهمية العملية للأعمال الإضافية، فإنها لا تخلو من إشكاليات قانونية وعملية متعددة، خاصة فيما يتعلق بضوابط التكليف بها، وتحديد آثارها القانونية على أطراف العقد، وبيان التحديات التي تواجه الجهة الحكومية والمتعاقد في إدارتها. وتتفاقم هذه الإشكاليات في ظل وجود نصوص نظامية قد تبدو صارمة في اشتراطها لـ"تعميد خاص" لتنفيذ أي أعمال أو خدمات غير مشمولة بكميات وبنود العقد، مع ما يترتب على مخالفتها من سقوط حق المتعاقد في قيمة تلك الأعمال، بالإضافة إلى تباين أحكام ديوان المظالم في هذا الشأن على الرغم من صراحة النص أحيانًا، مما يستدعي دراسة تحليلية معمقة.

ومن هذا المنطلق، يهدف هذا البحث إلى تحليل الأسس القانونية للأعمال الإضافية في العقود الإدارية ضمن النظام السعودي، ودراسة الإجراءات الإدارية والقانونية المتبعة لإضافتها، وتحديد آثارها القانونية على الأطراف المتعاقدة. كما يسعى البحث إلى بيان ماهية الأعمال الإضافية وتمييزها عن غيرها، وتوضيح أحكام وضوابط التكليف بها، والآثار المترتبة عليها، والتحديات التي تواجه الأطراف المعنية في إدارتها، كل ذلك في ضوء أحكام ديوان المظالم.

ولتحقيق هذه الأهداف، اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، من خلال مراجعة الأنظمة واللوائح ذات الصلة، وتحليل الدراسات والأبحاث السابقة، واستعراض وتحليل أهم الأحكام القضائية الصادرة عن ديوان المظالم في قضايا الأعمال الإضافية.

ويأمل الباحثان أن يسهم هذا البحث في إثراء المكتبة القانونية وتقديم رؤى قد تساعد في توضيح بعض الجوانب المتعلقة بهذا الموضوع الهام.

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى ما يلي:

- بيان ماهية الأعمال الإضافية في العقود الإدارية في النظام السعودي.
- بيان أحكام التكليف بالأعمال الإضافية في العقود الإدارية في النظام السعودي.
- بيان الآثار المترتبة على التكليف بالأعمال الإضافية في العقود الإدارية في النظام السعودي.
- بيان التحديات التي تواجه الأطراف المعنية (الجهة الحكومية-المتعاقد معها) في إدارة الأعمال الإضافية.

مشكلة البحث:

تتمثل إشكالية البحث في الفجوة بين النصوص النظامية الصارمة التي ترفض أحقية المتعاقد في مقابل الأعمال الإضافية المنفذة دون "أمر تعميد صريح"، وبين الواقع العملي الذي يفرض أحيانًا تنفيذ هذه الأعمال بوصفها ضرورة فنية أو نتيجة لتعديلات تفرضها جهة الإدارة. هذا الوضع أدى إلى تباين في أحكام ديوان المظالم، مما يخلق حالة من عدم اليقين القانوني.

تساؤلات البحث:

يتفرع عن إشكالية البحث الأسئلة التالية:

١. ما هو التكييف القانوني لـ "التعميد الضمني" عندما تعدّل الجهة الحكومية المخططات وتعتمدها، وهل يقوم مقام التعميد الصريح؟

٢. إلى أي مدى يمكن الاعتراف قانونياً بقيمة الأعمال الإضافية المنفذة دون تعميد صريح في العقود الإدارية؟

٣. ما مدى أحقية المتعاقد في المطالبة بقيمة الأعمال الإضافية التي نفذها بدافع الضرورة لضمان سلامة المشروع أو استكماله؟

٤. هل مبدأ "الإثراء بلا سبب" يطبق على الجهة الحكومية التي تستفيد من أعمال إضافية ضرورية لم تعمّدها؟

٥. كيف يمكن معالجة التباين في الأحكام القضائية الصادرة عن ديوان المظالم بشأن استحقاق قيمة الأعمال الإضافية؟

٦. هل القواعد النظامية الحالية كافية للتعامل مع الحالات الاستثنائية في عقود الإنشاءات، أم أنها بحاجة إلى تطوير؟

أهميّة البحث:

تظهر أهمية هذا البحث على جانبين، أولهما الجانب النظري بإثراء المكتبة القانونية بالبحوث القانونية في مجال العقود الإدارية وبصفة أخص في الأعمال الإضافية التي لا يكاد يخلو منها عقد حكومي، وتزداد هذه الأهمية بوصف أن البحث يعرض لهذه الأعمال في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحالي. وأما الجانب الآخر فهو الجانب العملي الذي من خلاله يرصد البحث الضوابط والآثار والإشكاليات المتعلقة بالأعمال الإضافية مما يرشد الإدارة إلى كيفية التعامل معها على نحو يؤدي إلى تنفيذ العقود الإدارية دون معوقات تؤثر على سير المرفق الحكومي بانتظام واطراد.

الدراسات السابقة:

لم يتبيَّن للباحث وجود بحوث متخصصة في موضوع البحث وفق النظام السعودي سوى: بحث ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، المؤلف: أ.د/ أيوب منصور الجربوع- سنة النشر: (٢٠٠٨م/ ١٤٢٩هـ) -مكان النشر: مجلة جامعة الملك سعود، العلوم الإدارية (١).

ويختلف هذا البحث عن البحث الماثل في أنه يتناول بشكل أوسع وأشمل مفهوم "سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة" بشكل عام، ويناقش مختلف صور التعديل التي قد تقوم بها الإدارة (تعديل كمية الأعمال، تعديل شروط التنفيذ، تعديل مدة التنفيذ). ويركز على المبادئ العامة التي تستند إليها هذه السلطة (مثل مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وقابلية المرفق للتعديل والتغيير). ويحدد الضوابط العامة التي ترد على

هذه السلطة (مثل عدم المساس بالتوازن المالي للعقد بشكل جوهري، عدم تغيير طبيعة العقد، حدود النسب النظامية) كما يتناول "الأعمال الإضافية" (زيادة كمية الأعمال) بوصفها جزءا من البحث بوصفها إحدى صور التعديل التي يناقشها هذا البحث، ولكنها ليست محور التركيز الوحيد.

في حين أن البحث الماثل يركز بشكل دقيق ومفصل على "الأعمال الإضافية" تحديدًا، وما يثيره هذا الموضوع من إشكاليات. بل ويتعمق في الإشكاليات التي تنشأ عن الأعمال الإضافية، ومعالجة تردد أحكام ديوان المظالم بشأن استحقاق المتعاقد مقابل الأعمال الإضافية التي اختلت شروطها، بالإضافة إلى البحث يتناول هذه الأعمال في ظل النظام الحالي للمنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم رقم (م/ ١٢٨) وتاريخ ١٣/ ١١/ ١٤٤٠هـ، في حين أن بحث الدراسة السابقة يتناول الموضوع في ظل نظام المنافسات والمشتريات المُلغى رقم (م/ ٥٨) وتاريخ ٤/ ٠٩/ ١٤٢٧هـ.

أما وفق أنظمة قانونية أخرى، فيوجد عدد من الأبحاث، منها:

١- التعويض عن الأعمال الإضافية المنفذة تلقائياً في العقد الإداري بدون أمر من الإدارة – دراسة مقارنة- المؤلف: د. محمد جمعة الحلاق- سنة النشر ٢٠٢٢م -مكان النشر: مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، العدد الأول – المجلد ٢.

أهم ما تضمنه هذا البحث، التركيز على حالة خاصة وهي قيام المتعاقد بتنفيذ أعمال إضافية من تلقاء نفسه، دون أمر صريح من الإدارة. ويستعرض تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي في معالجة هذه المسألة، حيث انتقل من تأسيس التعويض على فكرة "فائدة الأعمال" إلى فكرة "الأعمال الحتمية" أو "الأعمال النافعة". ويناقش أساس التعويض القانوني في هذه الحالة وكيفيته، مع التمييز بين الأعمال الإضافية الضرورية (التي تستوجب تعويضاً كاملاً كأنها جزء من العقد الأصيل) والأعمال الإضافية النافعة (التي قد يكون تعويضها على أساس الإثراء بلا سبب). كما يميز بين مفهوم الأعمال الإضافية والأعمال غير المتوقعة والأعمال الجديدة.

٢- عقد الأشغال العامة والأعمال المضافة إليه- المؤلف: أميمة فرج بكر على (باحثة دكتوراه) - سنة النشر ٢٠٢٢م - مكان النشر: مجلة الدراسات القانونية، العدد الخامس والخمسون – الجزء الثاني - مارس ٢٠٢٢م.

أهم ما تضمنه هذا البحث، التركيز على مفهوم "الأعمال الإضافية" وأنواعها، وحق الإدارة في إضافة هذه الأعمال على المقاول وأساس ذلك القانوني. ويتناول التعريفات الفقهية والقضائية للأعمال الإضافية، ويميز بين الأعمال الإضافية الضرورية/ الحتمية والأعمال الإضافية المفيدة/ النافعة. ويستعرض شروط التعويض عن هذه الأعمال، خاصة إذا تمت بمبادرة من المقاول دون أمر صريح من الإدارة.

٣- الأساس القانوني للتعويض عن الأعمال الإضافية في نطاق العقود الإدارية: دراسة مقارنة- المؤلفون: محمد علاء محمد، محمد الحلاق، عامر التركاوي- سنة النشر: ٢٠٢١م- مكان النشر: مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٨، العدد ١ (يونيو ٢٠٢١).

ويتناول هذا البحث حق الإدارة في تعديل حجم التعاقد وإضافة أعمال إضافية متممة للأعمال الواردة في العقد الإداري. ويستعرض كيف منحت التشريعات في فرنسا ومصر وسوريا الإدارة هذا الحق، مع وضع ضوابط لضمان الشفافية وحرية المنافسة واحترام حقوق المتعاقد. كما يناقش تباين الأساس القانوني للتعويض عن الأعمال الإضافية بين التشريعات المقارنة؛ لأنه قد يستند إلى العقد الأصيل، أو معطيات السوق، أو العلاقة شبه العقدية. ويحدد أشكال التعويض عن الأعمال الإضافية، سواء كان التعويض عقديًّا (ضمن النسب المحددة) أو شبه عقدي (عند تجاوز النسب أو عدم مشروعية التكليف).

٤- أحكام الأعمال الإضافية في عقود الأشغال العامة- المؤلف: رياض عيسى – سنة النشر (١٩٨٧) - مكان النشر: مجلة الحقوق جامعة الكويت السنة ١١، العدد ٤.

وقد تضمن هذا البحث التأكيد على حق الإدارة في تعديل عقود الأشغال العامة، مع تحديد دقيق لمفهوم الأعمال الإضافية وتمييزها عن الأعمال غير المتوقعة والجديدة، ووضع شروط واضحة لاستحقاق المقاول قيمة هذه الإضافات، أبرزها وجود أمر تعديل تحريري وألا يكون العمل قد نُفذ بمبادرة ذاتية من المقاول (مع بعض الاستثناءات).

وتختلف هذه الدراسات عن البحث الماثل في أنه تناول هذا الموضوع في ضوء النظام السعودي، بخلاف تلك الدراسات التي تناولت الموضوع في ضوء الأنظمة المقارنة.

نطاق البحث:

سيعرض الباحث الأحكام الخاصة بالأعمال الإضافية في ضوء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٨ بتاريخ ٤/ ٠٩/ ١٤٢٧هـ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٣٦٢) وتاريخ ٢٠/ ٢/ ١٤٢٨هـ، ونظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٣/ ١١/ ١٤٤٠هـ، ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٢٤٢) وتاريخ ٢١/ ٣/ ١٤٤١هـ، وتعديلاتها وأيضًا على ضوء أحكام ديوان المظالم، من خلال استعراض وتحليل أهم الأحكام الصادرة عن الديوان في هذا الشأن.

منهج البحث:

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي، حيث سيتم جمع البيانات من خلال: مراجعة الدراسات والأبحاث السابقة في مجال العقود الإدارية والأعمال الإضافية، وتحليل الأنظمة المنظمة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة الأحكام القضائية الصادرة في قضايا الأعمال الإضافية.

خطة البحث:

تحقيقًا لمقصود البحث وأهدافه، فقد تم تقسيم البحث إلى مبحثين، يتناول الأول منهما ماهية الأعمال الإضافية ويتناول الآخر آثار التكليف بالأعمال الإضافية ثم ينتهي البحث بالخاتمة التي تتضمن النتائج والتوصيات ثم قائمة بأهم المراجع.

المبحث الأول
ماهية الأعمال الإضافية في العقود الإدارية وأحكامها

تمهيد وتقسيم:

"الأصل في العقود أنها لا تنعقد إلا بتراضي أطرافها، فلا يجوز تعديلها ولا إنهاؤها إلا بالتراضي فيما بينهم، إلا أن الوضع في العقود الإدارية مختلف قليلاً على اعتبار أن العقد الإداري يتسم بتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة للأفراد فينبني على ذلك أن تتمتع جهة الإدارة بسلطة تعديل العقد الإداري، ويجد هذا الحق أو هذه السلطة المقررة للإدارة أساسه في مقتضيات سير المرافق العامة بانتظام واطراد واستمرار قابليتها للتعديل والتطوير". (١)

وقد أكدت أحكام ديوان المظالم على هذا الحق حيث قررت: "من المقرر في مجال العقود الإدارية حسبما استقر عليه قضاء الديوان أن الجهة الإدارية المتعاقد تملك من جانبها وحدها وبإرادتها المنفردة وعلى خلاف المألوف في عقود الأفراد فيما بينهم حق تعديل العقد أثناء تنفيذه وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها على نحو وصورة لم تكن معروفة أثناء إبرام العقد فتزيد من الأعباء الملقاة على عاتق المتعاقد معها أو تنقصها، وتتناول الأعمال والكميات المتعاقد عليها بالزيادة أو النقص على خلاف ما ينص عليه العقد، وذلك كلما اقتضت حاجة المرفق لهذا التعديل من غير أن يحتج عليها بالقوة الملزمة للعقد" (٢).

غير أن المنظم وإن كان قد منح الإدارة هذا الحق، فإنه قيد سلطتها بعدة ضوابط، حتى لا تسيء استخدام سلطتها مما ينفر القطاع الخاص من مشاركتها في تسيير المرافق العامة، ومن ثم يتعين على الإدارة استيفاء تلك الضوابط -إن رغبت في استخدام تلك السلطة- فإن لم تلتزم بتلك الضوابط كانت الأوامر الصادرة بالتعديل أوامر غير مشروعة، وللمتعاقد أن

---

(١) راجع الخولي، عمر (٢٠٢٢). الوجيز في العقود الإدارية، المركز السعودي للبحوث والدراسات القانونية، الطبعة ١٣، الرياض، ص ١٩، وبه إشارة إلى حكم ديوان المظالم رقم ٣١/ ١ لعام ١٤٣٢هـ، في القضية رقم ١٤١٤/ ١/ ق لعام ١٤٣١هـ..

(٢) راجع حكم الديوان رقم ١٧/ د/ ٣إ/ ٥ لعام ١٤٢٧هـ، القضية رقم ١٠٩٨/ ١/ ق لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد ٥ ص ٢٢٩٨.

يلجأ إلى القضاء لإلغائها أو التعويض عنها بحسب الأحوال. وفي ضوء ذلك نتناول ماهية الأعمال الإضافية وأساسها القانوني وضوابط التكليف بها وذلك في مطالب ثلاثة النحو التوالي:

المطلب الأول
مفهوم الأعمال الإضافية وتمييزها عن غيرها من الأعمال

يلتزم المتعاقد بتنفيذ الأعمال المتفق عليها في العقد المحرر بينه وبين الإدارة، فهذا العقد بالإضافة إلى وثائق المنافسة يمثل الإطار الذي يحكم العلاقة بينهما، والأصل أن الأعمال محل العقد محددة سلفاً في ضوء خُطة الجهة الحكومية، وتم الإعلان عنها في المنافسة، ويعول المتنافس على ذلك كثيراً في دراسة إمكاناته المالية والفنية للتقدم للمنافسة، وفي ضوء ما تم الاتفاق عليه يسير العقد الحكومي نحو غاية إتمام تلك الأعمال، التي تكون محلا لمسؤولية المتعاقد حال الامتناع أو التأخير أو التقصير في تنفيذها. ولكنه قد يحدث أثناء تنفيذ العقد ما يستدعي التغيير في تلك الأعمال، ولا شك أن هذا التغيير يؤدي إلى إرباك المتعاقد في التنفيذ، ولذلك كان تحديد مفهوم تلك الأعمال وتمييزها من الأهمية بمكان لما يترتب عليه من آثار على أطراف العقد، وهذا ما نبينه فيما يلي:

أولاً: مفهوم الأعمال الإضافية:

بالنظر إلى نظام المنافسات والمشتريات الحكومية فقد جاء خلوا من تعريف الأعمال الإضافية، وبالنظر إلى فقه القانون الإداري فقد عرفها البعض بأنها: الأعمال التي لم تؤخذ بعين الاعتبار عند التعاقد، ولم ترد بشروط العقد إلا أنها ترتبط بالأعمال الأصيلة، وتحدث إضافتها غالباً بأمر من الإدارة، أو بمبادرة من جانب المتعاقد متى اقتضاها حسن تنفيذ العقد من الناحية الفنية [١].

في حين يرى البعض الآخر أن مفهوم الأعمال الإضافية له معنيان معنى واسع ومعنى ضيق، والمعنى الضيق ينصرف إلى الأعمال التي تكون من طبيعة الأعمال الأصيلة نفسها ولكنها لم تدرج في العقد ابتداءً، كقيام المقاول بالحفر مسافة أعمق من العمق المتفق عليه، أو مد الطريق مسافة أطول من المتفق عليها. أما المعنى الواسع فهو يشمل الأعمال المتوقعة وقت إبرام العقد التي لم تدرج في العقد ابتداء، كما يشمل الأعمال غير المتوقعة التي لم

---

(١) أبو سكينة، أحمد فتح الله (١٩٩٥). النظرية العامة للإثراء بلا سبب في القانون الإداري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص

تدرج في العقد أيضاً صراحة أو ضمنا، غير أنها تبقى في النهائية من جنس الأعمال الأصيلة وليست غريبة عنها [١].

ويعرفها البعض الآخر بأنها: الأعمال التي لم تظهر في العقد ابتداء، ولم تتضمنها شروط العقد، ولكنها مرتبطة بالأعمال المنصوص عليها فيه، وأيا كان مصدرها سواء بأمر الإدارة أم بمبادرة من المتعاقد[٢]. ويمكننا أن نعرفها بأنها الأعمال التي تكون من ذات جنس ونوع أعمال العقد الأصيلة بحيث تكون الزيادة في الكمية أو حجم العقد قابلة للتنفيذ و محاسبة المتعاقد عليها عن ذات الأسعار الخاصة بها والمماثلة للأعمال الأصيلة.

ثانياً: تمييز الأعمال الإضافية عن غيرها من الأعمال الأخرى:

الأعمال غير المتوقعة: ميز الفقه بين الأعمال الإضافية والأعمال غير المتوقعة، باعتبار أن الأعمال غير المتوقعة هي أعمال لم تظهر في العقد ولكنها ليست غريبة عنه، ومن هذا القبيل طلب إعادة ترميم قناة، تهدمت بسبب انهيار أحد الجسور أثناء إنشاء إحدى السكك الحديدية، أو نقل الأتربة اللازمة للعمل بسبب رطوبة الأرض، أو إنشاء قنوات جانبية لتصريف المياه بمناسبة إنشاء أرصفة جديدة للمترو، أو الاستعاضة عن القنطرة ذات الفتحة الواحدة بأخرى ذات خمس فتحات [٣].

وغاية ما نسعى إليه من وراء التفرقة السابقة معرفة آلية دفع كلفة الأعمال للمتعاقد، فالمشرع والاجتهاد والفقه متفقين جميعهم أنَّ كلفة الأعمال الإضافية تُدفَع وفقاً للأسعار

---

(١) عيسى، رياض(١٩٨٧). أحكام الأعمال الإضافية في عقود الأشغال العامة، مجلة الحقوق جامعة الكويت السنة ١١، العدد ٤، ص ١٢١ وما بعدها.

(٢) على، أمينة فرج بكر(٢٠٢٢). عقد الأشغال العامة والأعمال المضافة إياها، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٥٥، جزء ٢، ص ٩٧٣.

(٣) الطماوي، سليمان محمد(٢٠٠٥). الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص ٤٧٠، راجع في أيضا: جبير، مطيع (٢٠٠٦). العقد الإداري بين التشريع والقضاء، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، ص ٤٥٤.

الواردة في العقد، أمَّا في الأعمال غير المتوقعة، فمن المنطقي أنْ تُدفَع كلفتها للمتعاقد بأسعار جديدة يتم الاتفاق عليها [١].

وتسمى الأعمال غير المتوقعة بالأعمال غير المنظورة أو غير الملحوظة، وهذه الأعمال تطرأ بسبب تنفيذ العمل الأصيل موضوع العقد الإداري، ويكون ثمنها غير وارد في بنود العقد ولائحة الأسعار، ومثال ذلك: أن تبرم الإدارة عقداً مع أحد المقاولين، موضوعه إزالة مبنى ما بجوار مستشفى، وتشييد مبنى آخر مكانه، فتؤدي أعمال الإزالة إلى تصدع في أحد أجنحة المستشفى، وعندما تقوم الإدارة بتكليف المقاول بأعمال ترميم هذا الجناح، فهنا أعمال الترميم غير واردة في العقد، إنما ظهرت الحاجة إليها أثناء تنفيذ الأعمال الأصيلة، وبسبب ذلك فإنها تعد من الأعمال غير المتوقعة [٢] .

ويرى البعض أن معيار تمييز الأعمال الإضافية عن الأعمال غير المتوقعة، استنادا إلى أن الأعمال الإضافية لم تظهر في العقد ولكن قائمة الأسعار قد توقعتها وحددت أسعارها، وأن الأعمال غير المتوقعة لم تحدد أسعارها بالعقد كونها غير متوقعة بالأساس. لا يعطينا معياراً دقيقاً للتمييز بين الأعمال الإضافية والأعمال غير المتوقعة، فكلاهما أعمال لم تظهر في العقد ابتداء، كما أن الفرق الوحيد هو أن الأعمال الإضافية توقعتها قائمة الأسعار فحددت سعرها، لا يكفي للتمييز بينهما، لأن تحديد سعر الأعمال الإضافية لا يصح أن يكون معياراً مميزاً باعتباره نتيجة ذلك التمييز، فالهدف من تمييز الأعمال الإضافية عن الأعمال غير المتوقعة يكمن في اختلاف تحديد سعر كل منهما، فإذا كانت أعمال غير متوقعة فإن ثمنها يحدد استقلالا عن الثمن المتفق عليه، وإذا كانت أعمالا إضافية فإن ثمنها يقدر على أساس السعر الوارد بالعقد [٣].

---

(١) محمد، علاء محمد، والحلاق، محمد، والتركاوي، محمد (٢٠٢١). الأساس القانوني للتعويض عن الأعمال الإضافية في نطاق العقود الإدارية دراسة مقارنة، مجلة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، المجلد ١٨، العدد ١ ص ٢٦٨.

(٢) الحريري، محمد(٢٠١٠). سلطة الإدارة في تعديل عقود الأشغال العامة، وفقا لنظام أوامر التغيير، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ٣٨٣.

(٣) عيسى، رياض: مرجع سابق، ص ١١٨ وما بعدها

وينتهي الرأي السابق إلى أن المعيار المميز بين الأعمال غير المتوقعة والأعمال الإضافية بالمعنى الضيق، هو النظر إلى طبيعة العمل الأصيل المتفق عليه في العقد، فإذا كان العمل المطلوب إجراؤه من نفس طبيعة العمل الأصيل المتفق عليه فيكون من قبيل الأعمال الإضافية، وإذا كان يختلف في طبيعته عن هذا العمل الأصيل فهو يدخل في نطاق الأعمال غير المتوقعة، ولما كان العمل غير المتوقع يحصل على الدوام بسبب تنفيذ العمل الأصيل فمن المستحسن أن يصطلح على مثل هذه الأعمال (الأعمال الحادثة) أي التي تحدث بسبب تنفيذ العمل الأصيل، وتعتبر مسألة تمييز طبيعة العمل المطلوب إجراؤه عن طبيعة العمل الأصيل مسألة تفسيرية تخضع للقواعد العامة في التفسير وتستقل بها محكمة الموضوع [١].

ونرى أنه يمكن الاستهداء بمعيارين مجتمعين لتمييز الأعمال الإضافية عن الأعمال غير المتوقعة وليس معيارا واحدا، ولذلك نشايع من يرى أن فيصل التفرقة بين الأعمال الإضافية، والأعمال غير المتوقعة أن الأولى توقعتها قائمة الأسعار، أمَّا الثانية فلم تتوقعها إطلاقاً، كما أنَّ الأعمال الإضافية تكون من ذات جنس ونوع الأعمال الأصيلة، أمَّا الأعمال غير المتوقعة فتختلف في طبيعتها عن الأعمال الأصيلة، وخير مثال عن الأعمال الإضافية، إذا قامت الإدارة بتكليف المتعاقد بزيادة الطوابق طابقاً إضافياً، فهذا العمل يعد من الأعمال الإضافية، لأنَّه لا يختلف في طبيعته عن الأعمال الأصيلة، على عكس ترميم مبنى تأثر بإعمال إنشاء مبنى حكومي، فأعمال الترميم خارجة عن طبيعة العمل الأصيل بالإنشاء [٢].

الأعمال الجديدة (خارج نطاق العقد): يعرف العميد الطماوي الأعمال الجديدة بأنها تلك الأعمال التي يعتبر موضعها غريبا عن العقد الأصيل، بحيث لا تربطها به صلة إطلاقا، أو يحتاج تنفيذها إلى أوضاع جديدة تختلف كلية عن تلك التي نص عليها العقد، ويضرب أمثلة لها كأن تعهد الإدارة إلى مقاول الأشغال العامة، بأعمال مختلفة عن الأعمال

---

(١) عيسى، رياض: المرجع السابق، ص ١٢١ وما بعدها.

(٢) محمد، علاء محمد، والحلاق، محمد، والتركاوي، محمد : مرجع سابق، ص ٢٦٨.

موضوع العقد وتقع على مسافة بعيدة من موقع الأعمال الأصيلة، أو أن تأمر المتعاقد بأعمال الصيانة بإنشاء أعمال جديدة مبتدأة[١].

ويلاحظ بأن الأعمال الإضافية والأعمال غير المتوقعة لهما وشيجة اتصال بالعمل الأصيل الذي ينظمه العقد، إذ إن العمل الإضافي يعتبر من طبيعة العمل الأصيل وأن الأعمال غير المتوقعة (الأعمال الحادثة) تنتج بسبب تنفيذ هذا العمل الأصيل، بينما الأعمال الجديدة أعمال غريبة عن العمل الأصيل المتفق عليه بين الإدارة والمتعاقد فهي أعمال تنفذ في أوضاع جديدة و شروط غير تلك التي تم الاتفاق عليها في العقد[٢].

وإذا كان هدف التمييز بين الأعمال الإضافية والأعمال المتوقعة يكمن في تحديد ثمن التنفيذ، فإن الهدف من تمييز الأعمال الجديدة عن الأعمال الإضافية والأعمال غير المتوقعة، هو النظر في مدى السلطة الممنوحة للإدارة في التعديل فإذا كانت الإدارة تملك التعديل بالأعمال الإضافية والأعمال غير المتوقعة فإنها لا تملك التعديل بالأعمال الجديدة الغريبة والمنبتة الصلة بالعقد الأصيل والعبرة دوما بطبيعة الأعمال وليس بما تسبغه الإدارة على تلك الأعمال من أوصاف فإذا كانت غريبة عن العقد وخارجة عنها وليست ناشئة بسببه فهي تعتبر أعمالا جديدة يكون طرحها بمنافسة جديدة ويكون المتعاقد في حل من الالتزام بها.

وصفوة القول: إذا كان مفهوم الأعمال الإضافية يتداخل مع مفهوم الأعمال غير المتوقعة والأعمال الجديدة، إلا أننا نستطيع أنْ نُميِّزَ بينهما وفق معيار ارتباط العمل الإضافي بالعمل الأصيل: فإذا كان العمل وارداً في لائحة الأسعار فهو عمل إضافي يتم بذات العقد الأصيل وبذات الأسعار. أمَّا إذا كان العمل غريباً عن العقد الأصيل، ولا يرتبط به، وكان موضوعه مختلفاً تماماً عن موضوع العقد الأصيل، فيكون عندها من قبيل الأعمال الجديدة التي تستوجب طرحه في مناقصة جديدة تمهيداً لإبرام عقدٍ جديد. وأما إذا كان

---

(١) الطماوي، سليمان محمد: مرجع سابق، ص ٤٦٩.

(٢) عيسى رياض مرجع سابق، ص ١٢٢.

العمل غير وارد في بنود الأسعار، ولكن نشأت الحاجة إليه بسبب تنفيذ العقد الأصيل، فيُعَدُّ عملاً غير متوقع، ويتم دفع كلفته بأسعار جديدة دون الحاجة إلى طرح العملية في مناقصة جديدة [١].

الأعمال الإضافية التي ينفذها المتعاقد من تلقاء نفسه: قد يقوم المتعاقد من تلقاء نفسه بتنفيذ بعض الأعمال، وهذه الأعمال تأخذ صورتين، الصورة الأولى وتعرف بالأعمال اللازمة والضرورية أو الحتمية، بحيث لو لم تكن هذه الأعمال لما تم العمل الأصيل، أو لم يكن ليتم بالصورة التي صار عليها، فهي ضرورية لحسن تنفيذ العقد وفقا لقواعد الفن المرعية [٢]. ويمكن تعريفها بأنها: الأعمال التي لم تدرج في العقد الأصيل والتي لا يستطيع المتعاقد تنفيذ الأعمال الأصيلة إلا بها والشاهد في تلك الأعمال أنها تتم بصورة تلقائية من المتعاقد دون أمر من الإدارة كما أنها أعمال حتمية لا غنى عنها حتى يتم تنفيذ العقد من الناحية الفنية على أكمل صورة.

وتظهر الحاجة الملحة لهذه الأعمال عندما يقوم المتعاقد بتنفيذ الأعمال الأصيلة المكلف بها ولا مناص أمامه إلا القيام بهذه الأعمال الإضافية الضرورية حتى يستطيع إتمام الأعمال الأصيلة وتنفيذها على الوجه الصحيح [٣]. ومن أمثلة تلك الأعمال الحاجة إلى إزالة طبقات السفلتة القديمة حتى يتمكن المتعاقد من وضع الطبقات الجديدة فيحافظ بما قام به على سلامة المشروع من الناحية الفنية، ومن أمثلتها أيضا إحلال التربة بتربة أخرى أكثر ثباتا وتماسكا حتى يحافظ المتعاقد على الإنشاءات محل العقد. ولا شك أن هذه الأعمال تظهر

---

(١) محمد، علاء محمد والحلاق، محمد والتركاوي: مرجع سابق ص ٢٧٠.

(٢) لدرهوبي، محمد (٢٠١٧). حق المتعاقد في التعويض في العقد الإداري دراسة مقارنة دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ص ١٩٦.

(٣) أمين، محمد سعيد حسين (١٩٨٣). الأسس العامة لالتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، القاهرة، ص ٢٨٩.

نتيجة قصور في عمل الدراسات أو عدم إيضاح المقايسات والرسومات والتصميمات المعدة للمشروع، أو عدم إجراء فحوصات التربة ومعرفة طبيعتها.

ولا شك أن هذه الأعمال يستحق المتعاقد عنها مقابلا ماليا ويعود ذلك إلى أنها ضرورية وحتمية ولازمة حتى يتمكن المتعاقد من تنفيذ الأعمال الأصيلة وفقا للاشتراطات الفنية المتعارف عليها، ويرجع البعض أساس التزام الإدارة بالتعويض عنها إلى فكرة الالتزامات الضمنية غير المنصوص عليها في العقد والتي تظهر أثناء التنفيذ فهي تعد امتداداً للعقد وفقا للنية المفترضة للطرفين حيث يفترض أن المتعاقدين قد رضيا مقدما بقيام المتعاقد بتنفيذ جميع الأعمال اللازمة للمشروع المتفق عليه، وبناء على ذلك إذا انتفت صفة الضرورية في هذه الأعمال فلا يمكن التعويض عنها على أساس السعر المتفق عليه في العقد [١].

وتأكيدا لما سبق فقد قضى ديوان المظالم بأن: "قيام المدعية بتنفيذ الأعمال الإضافية بناء على موافقة الجهة واستفادتها منها ووجود مشاريع أخرى مماثلة قامت بها المدعية وأصدرت الجهة تعاميد لها لتنفيذ مثل البند محل الدعوى وامتناع الجهة عن صرف قيمة هذا البند يعد إخلالا من الجهة بمبدأ حسن النية في التعامل والتعاقد الواجب إعماله بموجب المبادئ الشرعية والنظامية امتثالا لقول الحق سبحانه وتعالي (يا أيها الذين آمنو أوفوا بالعقود)، وقول النبي صلى الله عليه وسلم (لا يحل مال امرئ إلا بطيبة نفس) وما ورد في المادة السابعة والسبعين من نظام المنافسات الحكومية من أن (يجب على المتعاقد والجهات الحكومية تنفيذ عقودهم وفقا لشروطها وبحسن نية وبما تقتضيه حسن سير المرفق العام ومصلحته..) ولما تقدم فإن الدائرة تنتهي إلى أحقية المدعية [٢]".

---

(١) جادالله، سيد أحمد (٢٠٠٧). سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص ٣٦٤

(٢) القضية رقم ٦٥٠٤/ ١/ ق لعام ١٤٢٩هـ، الحكم رقم ١٣٥/ د/ إ/ ٥ لعام ١٤٣١هـ، حكم الاستئناف رقم ٣٣١/ إس/ ١ لعام ١٤٣١، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١، ص ١٨٧٥.

وأما الصورة الثانية من أعمال المتعاقد الإضافية من تلقاء نفسه، فهي الأعمال التي تعود بالنفع على الإدارة، وهذه الأعمال لا تمليها ضرورة ملحة لتنفيذ الأعمال الأصيلة إلا أنها تعود بالنفع على الإدارة ومنها أن يقوم المتعاقد بعمل سور أو حائط لحماية المبنى أو موجوداته. وهناك تردد في إمكانية التعويض عنها بين اتجاهين الأول: أن المتعاقد لا يحصل على مقابل لهذه الأعمال لأنها غير ضرورية لتنفيذ الأعمال الأصيلة وأنه لم يصدر بها أمر من الإدارة، وأما الثاني: فيرى إمكانية تعويض المتعاقد عنها؛ لأن ما قام به يحقق نفع وإثراء لجهة الإدارة، ولا شك أن المتعاقد مع الإدارة ملزم في هذه الحالة بأن يثبت النفع الذي تحقق للإدارة من تنفيذ هذه الأعمال وقد يكون في صمت الإدارة وعدم اعتراضها على تنفيذ المتعاقد لهذه الأعمال موافقة ضمنية تبرر حصول المتعاقد على التعويض أما إذا كانت الإدارة قد اعترضت أو رفضت تلك الأعمال فلا يمكن في هذه الحالة الزام الإدارة بالتعويض عنها [١].

ومن جانبنا نميل إلى إمكانية التعويض عن هذه الأعمال متى حققت نفعاً للإدارة ويجرى عليها أحكام الإثراء بلا سبب لأنها تتم خارج العقد فقيام المتعاقد دون تكليف من الإدارة بأداء أعمال إضافية يمنحه الحق بمطالبة الإدارة بالتعويض استنادا لقاعدة الإثراء بلا سبب، شريطة عدم اعتراض الإدارة عليها، وأن تكون تلك الأعمال ذات فائدة للمرفق، ولا يمكن أن نقر بحق المتعاقد في التعويض عن تلك الأعمال إذا كان الهدف منها هو رغبته في الحصول على التعويض دون أن يكون لتلك الأعمال فائدة تعود على المرفق.

وفى هذا الشأن أيضا قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه: " وهذا الذي تضمنه الحكم لا يتفق مع القواعد المنظمة لأوامر التغيير والتكليف بالأعمال الإضافية التي قررها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية، وما جرى عليه قضاء الديوان من اشتراط أن تكون الأعمال الإضافية -لاستحقاق قيمتها- ضرورية للمشروع بحيث لا يمكن الاستفادة منه إلا بتنفيذها، فإذا لم تكن ضرورية للمشروع ، أو لم يصدر من المختص أمر

(١) لمزيد من التفصيل راجع أبو سكينة، أحمد فتح الله، مرجع سابق ص ٣٠٢، عيسى، رياض، مرجع سابق ص ١٢٨ وما بعدها.

تعميد بها ، أو لم يكن صدوره وفق الإجراءات المنصوص عليها في العقد والنظام فإن المتعاقد لا يستحق قيمتها ولو قام بتنفيذها[١]**".**

(١) الاعتراض رقم ٣٩٤١ لعام ١٤٤٢هـ، جلسة ٢٨/ ٧/ ١٤٤٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ لعام ١٤٤٢هـ، مكتب الشئون الفنية، ديوان المظالم، ص ٧٤٧.

المطلب الثاني
الأساس القانوني لمشروعية الأعمال الإضافية في العقود الإدارية

استقر القضاء الإداري على أحقية جهة الإدارة في تعديل العقد الإداري بزيادة التزامات المتعاقد معها، وبرز ذلك في قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ حكمه في قضية (Tramways de Marseille) بتاريخ ١٩١٠، حيث أقر هذا الحكم بأحقية جهة الإدارة في زيادة عربات الترام القائمة بالخدمة لسد حاجات السكان المتزايدة في فصل الصيف، واستند هذا الحكم إلى سلطة الإدارة في تفسير البنود الواردة بعقد الملتزم بأحقيتها في تحديد جدول خدمات القطارات. وتطور الأمر بإقرار حق جهة الإدارة في التعديل دون الحاجة إلى الاعتماد على نصوص خاصة واردة بالعقد ما دامت التعديلات تصب في خدمة المنتفعين بالمرافق العامة، وظهر ذلك في حكم المجلس بتاريخ ١٩٨٣ في قضية (Union des Transports Publics urbains et Regionaux).[١]

وما لبث أن صاغ المنظم بنصوص صريحة أحقية الإدارة بتعديل عقودها بإرادتها المنفردة من خلال أوامر التغيير التي تزيد وتنقص في حجم الالتزامات التعاقدية بينها وبين المتعاقد، ولم يعد هناك مجال للتشكيك في تلك السلطة، ولكن السؤال الرئيس في ذلك عن أساس مشروعية التعديل؟ لا شك أن الأساس الحالي لمشروعية التعديل بصفة عامة والأعمال الإضافية بصفة خاصة يستند إلى النظام حيث ورد النص على أحقية جهة الإدارة بالتغيير في الأعمال بالزيادة والنقصان بموجب المادة (٦٩) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الحالي، ونماذج العقود المحررة بين الإدارة والمتعاقد تتضمن مواد صريحة بأحقية الجهة المتعاقدة في إجراء هذه التعديلات، وحتى مع غياب النص يبقى

---

(١) لمزيد من التفصيل راجع: عياد، أحمد عثمان (١٩٧٣). مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، ص٢٠٠، ذياب، عبد الرحمن أحمد محمد وسليمان، محمد على (٢٠٢٣). سلطات الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي، والمصري، واليمني، مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية، ص٥٦٤، خليفة، عبد العزيز عبد المنعم (٢٠٠٥) الأسس العامة للعقود الإدارية، الإبرام –التنفيذ–المنازعات، في ضوء أحكام القضاء المصري ووفقا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات وأحدث وتعديلاته، دار الكتب القانونية، ص ٢٦٢.

للإدارة المتعاقدة هذا الحق حيث تحيل نماذج العقود الإدارية على نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية باعتباره أي العقد خاضعا لهذا النظام.

ويبقى حق الجهة قائما بالتعديل مع غياب النص وفقا للغالب في رأي الفقه والمستقر في القضاء الإداري، ولكن يبقى التساؤل المطروح، عن أساس منح الإدارة هذه السلطة، التي تبلغ مداها فتهاجم مبدأ راسخا من مبادئ العقود وهو مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين)، هذا هو السؤال؟ وفي مقام الإجابة عليه تباينت اتجاهات الفقه بين أساسين رئيسين الأول لفكرة السلطة العامة والثاني لفكرة المرفق العام[١]، والواقع أن هذه الأفكار مردها إلى أساس القانون الإداري ومعيار تمييزه، حيث ظهرت معايير عديدة في ذلك كان أهمها معيار السلطة العامة ومعيار المرفق العام، وهنا يتم استدعاؤهما بوصفهما أساسا لسلطة الإدارة في التعديل، وقد يكون من المناسب زيادة الأمر إيضاحاً بعرضهما:

أولاً: فكرة السلطة العامة:

يذهب فريق من الفقه إلى القول بأن القرارات التي تصدرها الإدارة بتعديل عقودها تعتبر من أعمال السلطة العامة، وأن الإدارة لا تمارس بمقتضاها امتيازاً عقديا وإنما تستعمل حقاً تملكه بوصفها سلطة إدارية وأن ذلك الحق يعتبر من النظام العام، فالإدارة باعتبارها سلطة عامة مكلفة بأن تراعي دائما ضرورات المصلحة العامة، وإذا كانت الإدارة وهي تباشر تحقيق المصلحة العامة، قد فوضت أحد الأفراد بأسلوب التعاقد الإداري لإسهام في تحقيق هذا الهدف، فإنها تبقى دائما صاحبة الحق الأصيل في أن تراعي تلك المصلحة، وهكذا فهي تتدخل بوصفها سلطة عامة لتفرض ما تراه مناسبا لتحقيق ذلك[٢]، وبناء على ما تقدم فإنه لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن هذه السلطة أو تتفق على عدم ممارستها بشكل أو بآخر.

وفقاً لهذا الرأي فإن أساس سلطة التعديل هي فكرة امتيازات السلطة العامة إذ إنه عند تنفيذ العقود الإدارية تتصرف الإدارة قِبل المتعاقدين معها تارة بوصفها سلطة عامة تسعى

---

(١) حول هذه الاتجاهات راجع، الشطناوي، على خطار (٢٠١٦). النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية- مكتبة الرشد ناشرون الرياض، ص ٢٤٤ وما بعدها.

(٢) عياد، أحمد عثمان (١٩٨٣). مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ص ٢٢٠ وما بعدها.

إلى تحقيق المصلحة العامة وتارة أخرى باعتبارها شخصا معنوياً يراعي مصالحه العامة، على أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة مكلفة خارج وفوق كل عقد بأن تراعي دائما الضروريات الحالة للمصلحة العامة تفرض بطريقة ملزمة ومطلقة على كل المصالح الخاصة، وعلى هذا الأساس فلا يمكن المصلحة ذات الطابع الخاص أن تتفوق أمام المصلحة العامة متى كانت هذه المصلحة قد أقرتها بطريقة سليمة السلطة العامة المكلفة وحدها بهذه المهمة بمقتضى القوانين والإدارة حين تقوم بتعديل شروط تنفيذ العقد فهي لا تباشر حقوقا تعاقدية وإنما تباشر امتيازاً من امتيازات السلطة العامة في مجال العقود الإدارية واستخدام الإدارة له يعتبر حقا مقررا لها، باعتبارها سلطة عامة ولا يعد امتيازا تعاقديا[١].

والواقع أن فكرة السلطة العامة من الأفكار المرنة التي تتسع فيها سلطة الإدارة بدرجة كبيرة في تعديل العقود الإدارية حيث تعامل الإدارة المتعاقد معها بوصفه فردا عاديا وبناء على هذه الفكرة تطال سلطة الإدارة تعديل كافة شروط العقد والتزامات المتعاقد، والثابت أن الشروط الرضائية لا تملك الإدارة التعديل فيها، كما أن سلطة التعديل محاطة بضوابط نظامية محددة، مما لا نرجح معه الأخذ بهذه الفكرة لأنها تمثل سيفاً مسلطا على المتعاقد مع الإدارة والأخذ بها على إطلاقه يؤدي وبلا شك إلى إحجام القطاع الخاص عن معاونة الحكومة في تسيير مرافقها وتقديم خدماتها، ويرى البعض أنها غير كافية لتبرير وجود سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة غير أنه يمكن الإبقاء عليه احتياطياً إلى جانب تأسيس هذه السلطة على أسس أخرى[٢].

ثانياً: فكرة المرفق العام:

يستند فريق آخر من الفقه على فكرة المرفق العام بوصفه أساسا لسلطة الإدارة في التعديل، فالعقود الإدارية تختلف عن العقود المدنية في أنها تستهدف مصلحة عامة وهي تسيير المرافق العامة ومن أجل تحقيق هذا الهدف خولت جهة الإدارة سلطات استثنائية غير

---

(١) عياد، أحمد عثمان: مرجع سابق، ص ٢١٦ وما بعدها، راجع كذلك كريكو، فريال ولعرباوي، نبيل صالح (٢٠١٥). الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري، مجلة العلوم الإنسانية، عدد ٤٣ مجلد ب، ص٤٣٦ وما بعدها.

(٢) المادة ٥٦/ ٢ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

مألوفة في عقود الأفراد ومن ذلك سلطتها في تعديل العقد وهي الطابع المميز للعقود الإدارية بل هي من أبرز خصائص العقود الإدارية، وبموجب هذه السلطة تملك جهة الإدارة وبإرادتها المنفردة تعديل العقد أثناء تنفيذه وتعديل مدى التزامات المتعاقد معها على نحو وبصورة لم تكن معروفة وقت إبرام العقد[١].

وتستند هذه الفكرة على مبدئي دوام سير المرفق بانتظام واطراد وقابلية المرفق العام للتغيير، ويعني المبدأ الأول ديمومة تقديم الخدمات الحكومية وعدم انقطاعها، ويعني المبدأ الثاني مرونة المرافق العامة باستجابتها للظروف وتكيفها مع المتغيرات حتى تستطيع الاستمرار في تقديم الخدمة، ولا شك أن هذه المبادئ تعطي للإدارة الحق في تعديل العقد على نحو لم يكن معروفاً وقت إبرام العقد، وذلك كلما اقتضت حاجة المرفق هذا التعديل، وذلك دون أن يحتج عليها بأن العقد شريعة المتعاقدين، فهذه القاعدة بالأساس مجالها نطاق العقود الخاصة وليس العقود الإدارية.

فطبيعة العقود الإدارية وأهدافها وما تقوم عليه من دوام استمرار المرفق في تقديم خدماته للمنتفعين، تفترض حصول تغيير في ظروف العقد وملابساته وطرق تنفيذه، ولا شك أن هناك نية مفترضة لطرفي العقد (الإدارة والمتعاقد معها) بضرورة الوفاء باحتياجات المرفق بما ينعكس بتحقيق المصلحة العامة التي هي أساس النشاط الإداري، ومن ثم يكون للجهة المتعاقدة الحق في التعديل بما يحقق المصلحة العامة، ويظل هذا الحق ثابتا لجهة الإدارة حتى وإن خلت منه نصوص العقد.

والمسلم به وفقا لهذه الفكرة أن سلطة الإدارة في التعديل مناطها دوام استمرار المرفق بانتظام واطراد في تقديم المنفعة العامة، وليست مجرد مظهر للسلطة الإدارية التي تتمتع بها الإدارة ولكنها نتيجة ملازمة لفكرة المرفق العام التي يرجع إليها معظم قواعد القانون الإداري، ولا شك أن إرجاع سلطات الإدارة في التعديل إلى فكرة المرفق العام، يسمح

---

(١) على، إبراهيم محمد (٢٠٠٣). آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ص ٤٢، شحادة، موسى مصطفى (٢٠٠٦) حقوق وسلطات الإدارة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق جامعة الإسكندرية العدد الثاني، ص ٢٩٥.

بتحديد ظروف استعمال تلك السلطة، وتعيين الشروط التي يجب توافرها لشرعية ذلك الاستعمال [١].

ونؤيد هذا الفريق فيما ينتهي إليه من أن سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المفردة تجد سندها وأساسها في المبادئ الضابطة لتنظيم وتسيير المرافق العامة وخاصة مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد ومبدأ قابلية المرفق للتعديل والتغيير في أي وقت لمواجهة الظروف المتغيرة بما يحقق المصلحة العامة. ولا يغير من هذا الأساس أن العقد الإداري ينعقد بتوافق إرادتين؛ إذ إنه عند إبرام العقد الإداري تكون إرادة طرفي العقد قد انصرفت في الواقع إلى ضرورة الوفاء بحاجات المرفق وتحقيق المصلحة العامة التي يقوم عليها بما يستتبع ذلك من نتائج في مقدمتها سلطة الإدارة المتعاقدة في تعديل العقد بما يحقق هذه المصحة العامة [٢].

---

(١) راجع، الطماوي، سليمان محمد: مرجع سابق ص ٤٤٣ وما بعدها، كريكو، فريال، ولعرباوي، نيل صالح: مرجع سابق، ص ٤٣٧

(٢) الجربوع، أيوب منصور(١٤٢٩هـ). ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية، مجلة جامعة الملك سعود م ٢٠، العلوم الإدارية ١، ص ٧٤.

المطلب الثالث
ضوابط التكليف بالأعمال الإضافية في العقود الإدارية

نصت المادة (٦٩) من النظام على أنه: "للجهة الحكومية -في حدود احتياجاتها الفعلية- إصدار أوامر تغيير بالزيادة في العقد بما لا يتجاوز (١٠٪) من قيمته، ولها إصدار أوامر تغيير بالتخفيض بما لا يتجاوز (٢٠٪) من قيمته، وفقاً لما توضحه اللائحة". وقد تضمنت المادة (١١٤) من اللائحة التنفيذية، الضوابط النظامية التي يتعين على الجهة الالتزام بها حال رغبتها في إصدار أوامر التغيير في العقد الإداري.[1]

وقد استقرت أحكام ديوان المظالم على أن: " التسليم بسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري لا يعني تجاهلها المطلق لمصالح المتعاقد معها، فالتعديلات لا ينبغي أن تتجاوز حدا معينا، ولا تطال جوهر العقد بحيث تظل جهة الإدارة ملزمة بألا تعمد إلى قلب اقتصاديات العقد، أو الإخلال بالتوازن المالي فيه، أو أن تقود تعديلاتها إلى تغيير جذري في مضمون العقد الأصيل، أو تمس الحقوق المالية للمتعاقد معها، ولا أن تتجاوز حدودا معينة، فإن تجاوزتها أو أدى التعديل إلى صنع عقد جديد؛ كان للمتعاقد معها الامتناع عن تنفيذ العقد، وطلب فسخه، إن

---

(١) نصت المادة ١١٤ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أنه: " مع مراعاة ما ورد في المادة)التاسعة والستين(من النظام، تلتزم الجهة الحكومية في حال قررت زيادة أو تخفيض التزامات المتعاقد أو إجراء أي تعديل أو تغيير في الأعمال المتعاقد على تنفيذها؛ بمراعاة الضوابط الآتية:" ١ - أن تكون الأعمال الإضافية محلًا للعقد وليست خارجة عن نطاقه. -٢ أن تحقق التعديلات أو التغييرات اللازمة للأعمال ما يخدم مصلحة المرفق، على ألّا يؤدي ذلك إلى الإخلال بالشروط والمواصفات أو التغيير في نطاق الأعمال أو طبيعة العقد أو توازنه المالي.
-٣التأكد من توافر المبالغ اللازمة لتغطية قيمة الأعمال الإضافية قبل تعميد المتعاقد بها. -٤ إذا لم يكن للأعمال الإضافية بنود أو كميات مماثلة في العقد، فيتم العرض على لجنة فحص العروض أو لجنة فحص عروض الشراء المباشر بحسب الحال، لدراسة طلب التكليف بتلك الأعمال ومناسبة الأسعار المقدمة من المتعاقد. فإن لم يوافق المتعاقد على ما تنتهي إليه اللجنة، يتم التعاقد على تنفيذها بواسطة متنافسين آخرين وفقاً لأحكام النظام وهذه اللائحة. -٥ لا يجوز التكليف بأعمال إضافية بعد استلام الجهة الحكومية الأعمال محل العقد. -٦ يختص صاحب الصلاحية في الترسية بإصدار جميع الأوامر الخاصة بزيادة أو تخفيض التزامات المتعاقد والمدد المستحقة عن الأعمال الإضافية".

لزم الأمر، بل إن جهة الإدارة تكون ملزمة بدفع تعويض للمتعاقد معها على قدر ما يصيبه من أضرار إذا ما أدت هذه التعديلات إلى إيقاع الضرر به [١]". وفي ضوء ما تقدم نعرض ضوابط التكليف بالأعمال الإضافية:

أولاً: الالتزام بمبدأ المشروعية:

العقد الإداري لا ينشأ ولا يعدل إلا بإرادة صحيحة من جهة الإدارة صادرة ممن يملك التعبير عن هذه الإرادة إذ لا يملك إبرام العقود الإدارية أو تعديلها إلا من نيط بهم نظاما هذا الاختصاص، ومقتضى ذلك أنه حيث يجوز لجهة الإدارة أن تعدل من شروط العقد الإداري فلا سبيل إلى قيام هذا التعديل والاعتداد به قانوناً ما لم تلتزم عند إجرائه قواعد الاختصاص المقررة فلا يتأتى التعديل إلا من السلطة المختصة بإجرائه ولا ينتج ماعدا ذلك من التعليمات الصادرة من غير هذه السلطة أثراً ما في تعديل العقد وتحوير أثاره وتغيير مقتضاه.

وعلى ذلك يجب أن تكون ممارسة هذه الصلاحية مشروعة ومتفقة مع القانون باعتبارها صلاحية إدارية، فيجب أن يكون أمر التعديل صادراً من الجهة المختصة ووفق الشكل المرسوم والإجراءات المحددة قانونا ومستهدفة تحقيق الصالح العام، فتصدر جميع الأوامر الخاصة بزيادة أو تخفيض التزامات المتعاقد والمدة المستحقة عن الأعمال الإضافية، وأمر التغيير من قبل صاحب الصلاحية في الترسية[٢]، وهذا ما أكدته اللائحة بالمادة (١١٤/ ٦) باختصاص صاحب الصلاحية في الترسية بإصدار جميع الأوامر الخاصة بزيادة أو تخفيض التزامات المتعاقد والمدد المستحقة عن الأعمال الإضافية، وصاحب الصلاحية وفقا للنظام هو رئيس الجهة الحكومية (م ٥٤ من النظام) ورئيس الجهة الحكومية هو الوزير في وزارته، ورئيس الدائرة المستقلة في تلك الجهة.

ولكن هل يجوز لصاحب الصلاحية تفويض الاختصاص بالأعمال الإضافية إلى أحد مرؤوسيه، لقد أفصح المنظم عن ذلك صراحة حين أجاز لرئيس الجهة التفويض بالتكليف

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم ٣١/ ١ لعام ١٤٣٢هـ، في القضية رقم ١٤١٤/ ١/ ق لعام ١٤٣١هـ، سابق الإشارة.

(٢) الشطناوي، على خطار: مرجع سابق، ص ٢٥٢.

بالأعمال الإضافية بما لا يزيد على (خمسة ملايين) ريال للمشروع أو (١٠٪) من تكلفة المشروع؛ أيهما أقل (م ٥٤/ ب من النظام). وينبغي مراعاة قواعد التفويض الوارد النص عليها بالباب العاشر من اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (١٥٥٠) وتاريخ ٩٦/ ١٤٤٠هـ. ومنها أن يكون التفويض متناسبا مع المركز الوظيفي للشخص المفوض، وأن يصدر بقرار مكتوب يتضمن الصلاحيات المفوضة واسم المفوض ومسمى وظيفته ومدة التفويض. وما ينبغي الالتفات إليه أن التفويض ينتهي في حالات محددة ورد النص عليها بالمادة (٢٤١) من اللائحة المشار إليها بانتهاء المدة أو الغرض من التفويض أو إلغاء قرار التفويض أو شغور وظيفة من فوضت إليه الصلاحيات، أو بمضي (ثلاثة) أشهر من تاريخ تعيين وزير مختص آخر غير من صدر منه التفويض.

واستخلاصًا لما تقدم فإنه يجب أن يصدر قرار التكليف بالأعمال الإضافية من صاحب الصلاحية في الترسية أو المفوض منه تفويضا صحيحا، فإذا لم يكن كذلك أضحى قرار التكليف بالأعمال الإضافية غير مشروع وكان المتعاقد في حل من الالتزام به، وبخاصة أن نماذج العقود التي وضعتها وزارة المالية فضلا عن النصوص النظامية واجبة التطبيق تؤكد على ذلك، ولا غرابة إذاً أن يقضي ديوان المظالم بعدم استحقاق المقاول تعويضا عن الأعمال الإضافية التي نفذها بناء على أوامر الاستشاري إذا تضمن العقد نصوصا صريحة تقضي بأن أي تغيير في العقد يترتب عليه زيادة في الأسعار فيجب أن يصدر من جهة الإدارة[١] .

كذلك قضى بأنه: يجب أن يصدر التكليف من صاحب الصلاحية الذي وقع العقد ابتداء أو من فوضه في ذلك تفويضا صحيحا، لجنة تسليم الموقع ليس لها صلاحية التكليف بالأعمال الإضافية، وإذا قام المقاول بتنفيذ هذه الأعمال بناء على طلبها فإنه لا يستحق مقابلها[٢] .

---

(١) حكم هيئة التدقيق رقم ٧٤٥/ ت/ ١ لعام ١٤١١هـ، مجموعة القضاء الإداري (ديوان المظالم) في خمس سنوات ١٤١٤:١٤١٠هـ، توفيق، حسونة.

(٢) حكم هيئة التدقيق رقم ٨٢/ ت/ ١ لعام ١٤١٢، مجموعة القضاء الإداري (ديوان المظالم) في خمس سنوات ١٤١٤:١٤١٠هـ. المرجع السابق.

ثانياً: أن يكون التكليف بالأعمال الإضافية أثناء مدة تنفيذ العقد:

من الضوابط الأساسية لصحة التكليف بالأعمال الإضافية أن تكون قبل استلام الجهة للأعمال؛ إذ نص المنظم على ذلك صراحة بأنه لا يجوز التكليف بالأعمال الإضافية بعد استلام الجهة للأعمال محل العقد (المادة ١١٤/ ٥ من اللائحة التنفيذية) وهذا ما أشار إليه أيضًا خطاب وزارة المالية رقم ١٧/ ٧٤١٤ وتاريخ ٢٨/ ٤/ ١٤٠٥هـ. واشتراط أن يكون التعديل أثناء تنفيذ العقد هو اشتراط منطقي ودقيق حيث بانتهاء تنفيذ الأعمال تنتهي الالتزامات المتعلقة بالتنفيذ وتتولد التزامات من نوع آخر وبالتالي لا يجوز الرجوع إلى التنفيذ مرة أخرى [١].

والمقصود بالفترة الزمنية لتنفيذ العقد المدة الفعلية للتنفيذ وليس المدة المحددة التي يتضمنها العقد المبرم بين الإدارة والمتعاقد، فالتنفيذ قد يتأخر عن ما هو محدد بالعقد، وهذا الرأي أخذ به ديوان المظالم، فقد قرر أن: "التكليف بأعمال زائدة خلال فترة التمديد يجعلها أعمالا إضافية وليست أعمالًا جديدة لأن التكليف بها تم خلال فترة تنفيذ العقد[٢]. وبمفهوم المخالفة فإن انتهاء مدة تنفيذ العقد يجعل العقد منقضياً، ومن ثم فإنه لا يجوز للإدارة أن تكلف المتعاقد بثمة أعمال إضافية جديدة بناء على العقد الذي انتهت مدته، كذلك لا يجوز للإدارة أن تكلف المتعاقد بأعمال إضافية بعد تسلمه الأعمال محل العقد.

والمقصود بالتسلم هنا هو التسلم الابتدائي وليس النهائي فالتسلم الابتدائي يعطي إشعارا من الجهة للمتعاقد بعدم الرغبة في إضافات أعمال أخرى إذ من غير المقبول أن تطلب من المتعاقد أعمالا إضافية في تلك المرحلة مما يتنافى مع حسن النية في تنفيذ المشروعات الحكومية، بل أوجب المنظم على الإدارة حال التسلم الابتدائي في عقود الإنشاءات العامة أن تصرف للمتعاقد قيمة الأعمال والمستخلص الختامي (م ١٢٨ من اللائحة التنفيذية) كما تبدأ بعد مرحلة التسلم الابتدائي مرحلة أخرى للالتزام بالضمان.

---

(١) العجمي، حمدي محمد(١٤٤٦هـ). الوسيط في القانون الإداري السعودي، أساليب الإدارة ووسائلها النظامية، دار الإجادة، ص ٢٨٠.

(٢) الجربوع، أيوب منصور: مرجع سابق، ص ٨٩، وبه إشارة إلى حكم ديوان المظالم رقم ٣/ ت/ ١ لعام ١٤١٣هـ..

ثالثاً: أن تكون الأعمال الإضافية محلا للعقد وليست خارجة عن نطاقه:

هذا ما أشارت إليه اللائحة التنفيذية للنظام بضرورة أن تكون تلك الأعمال محلا للعقد وليست خارجة عن نطاقه. فلا شك أن الإدارة وهي تمارس سلطتها في التعديل تباشرها على نحو يراعي موضوع العقد الأصيل وأن لا يتجاوزه، فلا يجوز لجهة الإدارة أن تتخذ من سلطة التعديل ذريعة أو مطية لتغيير موضوع العقد وإرهاق الطرف المتعاقد معها، وعليه لا تستطيع الإدارة أن تعدل أحكام العقد على نحو يغير موضوعه، وإلا كنا أمام عقد جديد، ذلك أنّ المتعاقد مع الإدارة عندما قَبل التعاقد معها، والتزم بتنفيذ مضمون العقد في آجال محدّدة، فإنّه راعى في ذلك قدراته المالية والفنية، فإن أقبلت الإدارة على التغيير الموضوعي أو الهيكلي للعقد، فإنّ ذلك قد لا يناسب المتعاقد معها، ومن هنا وجب أن يكون التعديل من حيث المدى والأثر نسبيا بحيث لا يؤثر على العقد الأصيل [١].

ومحل العقد هو ما تم الاتفاق على تنفيذه بين الجهة والمتعاقد معها، ويفترض هذا الضابط ألا يؤدي التكليف بالأعمال الإضافية إلى جعل المتعاقد أمام موضوع جديد لا علاقة له بالموضوع الأصيل وبمفهوم آخر عدم خروج الأعمال على موضوع العقد فيؤدي ذلك إلى إعطاء محل جديد للعقد، إذ إن طرفي العقد -الإدارة والمتعاقد- قد أبرما عقدا معيناً له موضوع معين ويهدف إلى تحقيق مصلحة محددة فمثلا لا يمكن أن يصبح موضوع عقد نقل الأشخاص بدلا من نقل البضائع[٢].

وتأسيساً على ما تقدم يكون الأصل في الأعمال الإضافية أن ترتبط بطبيعة العقد الأصيل، فإن كان العقد الأصيل عقد إنشاءات حكومية كانت الأعمال الإضافية من جنس هذه الأعمال، وإن كان عقد توريد كانت الأعمال الإضافية أيضا توريدا كما يشترط أن يكون توريدا لذات الأعمال محل العقد فإذا كان محل العقد توريد آلات ومعدات فلا يصح أن تكون الأعمال الإضافية توريد مركبات أو سيارات؛ لأن ذلك كله من شأنه أن يجعل المتعاقد وكأنه أمام عقد جديد.

---

(١) الطماوي، سليمان محمد: مرجع سابق، ص ٤٤٦.

(٢) محمد، كلندي، وعبدالقادر، عكرمي (٢٠١٧). سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد "الصفقات العمومية نموذجا"، جامعة أحمد دراية- أدرار، الجزائر ص ١٣

وعلى ذلك فإنه يتعين على الجهة الحكومية ألا تتعسف في استعمال حقها في التعديل الانفرادي للعقد فتجاوزه في ذلك الحدود الطبيعية والمعقولة إلى حد قلب شروط العقد رأسا على عقب، بحيث يصبح المعاقد وكأنه أمام عقد جديد، وإلا حق للمتعاقد الامتناع عن التنفيذ[١]. وتطبيقا لذلك استقرت أحكام ديوان المظالم على أن خروج التعديلات الإدارية للعقد الإداري عن الحد المنطقي أو المعقول، إذا أدى تعديل مواصفات ومخططات المشروع إلى تغيير في موضوع العقد ومحله، أو كانت نتيجة هذا التعديل قلب التوازن المالي للعقد، أو أن الاستجابة لهذه التعديلات وتنفيذها ؛ يؤدي إلى عدم تنفيذ العقد في المواعيد المحددة[٢].

كما قضى أيضا بأن: "حق التعديل بحسبانه من أخطر الحقوق التي تتمتع بها الإدارة في هذا المجال لا ينطلق في مداه إلى غير ما حد وإنما يخضع في استعماله لضوابط وقيود اصطلح عليها الفقه وجرى بها القضاء الإداري منها ألا يكون مؤدى التعديل أن يقلب العقد رأساً على عقب بحيث يصبح المتعاقد مع الإدارة كأنه أمام عرض جديد أو أن يكون من شأنه تغيير في موضوع العقد أو محله غير ما تم عليه الاتفاق، فإذا لجأت الإدارة إلى فرض شيء من هذا القبيل على المتعاقد فإنه لا يعتبر عملاً إضافياً على العقد الأساس ومن ثم جاز للمتعاقد أن يمتنع من تنفيذه[٣]". وفي المقابل، إذا لم تكن التعديلات مؤدية إلى قلب التوازن المالي للعقد فليس للمتعاقد معه أن يمتنع عن تنفيذ بنود العقد، وفي هذا الصدد قضى ديوان المظالم بأن: " لجهة الإدارة حق تعديل العقد بإرادتها المنفردة بما لها من سلطة، بشرط أن تقتصر سلطتها بالتعديل على نصوص العقد المتصلة بسير المرفق وحاجته، دون التعديل على الحقوق المالية للمتعاقد، وأن تحافظ على ذات العقد من حيث

---

(١) العجمي، أحمد محمد (٢٠٢٥). الوجيز في القرارات والعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، دار الإجادة الرياض، ص ٢٢٩.

(٢) قرار هيئة التدقيق رقم (٣٣٥/ ت/ ١) لعام ١٤٢٧هـ، في القضية رقم ١٠٨٩/ ١/ ق) لعام ١٤١٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الخامس، ص ٢٢٩٨.

(٣) قرار هيئة التدقيق رقم (٧٩٤/ ت/ ١) لعام ١٤١١هـ، جلسة ١٨/ ١١/ ١٤١١هـ.، نقلا عن العجمي، أحمد محمد: مرجع سابق، ص ٢٣٠

نوعه وموضوعه؛ وبناء عليه فإنه بحسب ما تبين للدائرة فإن المدعى عليها في هذه الدعوى لم تتم بالمساس بأي من الحقوق المالية للمدعية، وكذلك لم تتم بإجراء تعديلات تجعل المدعية أمام عقد جديد من حيث نوعه وموضوعه، مما تنتهي معه الدائرة إلى رفض هذه الدعوى". [١]

كما قضى كذلك بأنه: "ومن هذه القيود ما يتصل بمقدار أو نطاق التعديل وما يترتب عليه من أعباء جديدة تقع على المتعاقد نتيجة لهذا التعديل، إذ يتعين أن تكون هذه الأعباء في الحدود الطبيعية والمعقولة من حيث نوعها وأهميتها وفي نطاق موضوع العقد بحيث لا تتجاوز إمكانيات المتعاقد الفنية والمالية أو أن يكون من شأنها أن تقلب العقد رأسا على عقب بحيث يصبح المتعاقد وكأنه أمام عقد جديد أو تغيير موضوع العقد أو محله، وحيث إنه بتطبيق هذه القواعد على القضية فإن الثابت أن البلدية عدلت في مواصفات المشروع ومخططاته وأضافت كميات من الأعمال وأنقصت كميات أخرى كما ألغت كميات أخرى من الأعمال الأمر الذي أدى إلى تغيير موضوع العقد[٢]".

رابعاً: أن يكون للأعمال الإضافية بنود أو كميات مماثلة في العقد:

يتفرع عن الالتزام السابق بأن تكون الأعمال الإضافية محلا للعقد وليست خارجة عنه، أن يكون للأعمال الإضافية بنود أو كميات في العقد، حيث نصت المادة (١١٤/ ٤) من اللائحة التنفيذية على أنه: "إذا لم يكن للأعمال الإضافية بنود أو كميات مماثلة في العقد، فيتم العرض على لجنة فحص العروض أو لجنة فحص عروض الشراء المباشر بحسب الحال، لدراسة طلب التكليف بتلك الأعمال ومناسبة الأسعار المقدمة من المتعاقد. فإن لم يوافق المتعاقد على ما تنتهي إليه اللجنة، يتم التعاقد على تنفيذها بواسطة متنافسين آخرين

---

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ٥٦٨٦/ ق لعام ١٤٣٨ المؤيد بحكم الاستئناف رقم ١٩٥٤/ ق لعام ١٤٣٩هـ، جلسة ١٠/ ١١/ ١٤٤٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ، ص٤٥٤.

(٢) راجع الحكم رقم ١٧/ د/ إ/ ٥ لعام ١٤٢٧هـ، حكم هيئة التدقيق رقم ٣٣٥/ ت/ ١ لعام ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧ المجلد ٥ ص ٢٢٩٨. والحكم الصادر في القضية رقم: ٢٢٣٤/١/ق لعام ١٤٢٤هـ، المؤيد بحكم الاستئناف: ٢٦٢/إس١/ لعام ١٤٣١هـ، جلسة: ١/ ١١/ ١٤٣١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١هـ، ص ١٨٠٠ وما بعدها.

وفقاً لأحكام النظام وهذه اللائحة". وفي هذه الحالة لا بد من صدور تعميد خاص بتلك الأعمال [١] ، حيث نصت المادة (١١٥) من ذات اللائحة على أنه: "لا يجوز للمتعاقد تنفيذ أي أعمال أو خدمات غير مشمولة بكميات وبنود العقد إلا بتعميد خاص بها، ولا يستحق المتعاقد قيمة الأعمال التي ينفذها بالمخالفة لذلك".

وبناء عليه يجب أن يصدر هذا التعميد من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في الحدود النظامية، وأن يكون خاص بتلك الأعمال فقط، وعلى المتعاقد هو الآخر قبل أن يشرع في تنفيذ هذه الأعمال أن يتأكد من صدور هذا التعميد وإبلاغه به بشكل نظامي، وفي حال عدم صدوره فيحق له الامتناع عن تنفيذ تلك الأعمال، ولا يمثل ذلك إخلالا بعدم جواز الامتناع عن التنفيذ في نطاق العقود الحكومية؛ لأن المنظم نفسه هو الذي أعطى للمتعاقد الحق في الامتناع عن التنفيذ في حالة عدم وجود تعميد خاص بالأعمال غير المشمولة بكميات وبنود في العقد ؛ لأنه لا يستقيم منطقيا أن يحرم من المقابل المالي لتلك الأعمال وفي الوقت نفسه يلتزم بالقيام بها.

وفي ذلك قضى ديوان المظالم بأنه: " وأما بالنسبة لمطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بسداد مبلغ وقدره... مقابل أعمال مستحدثة قامت الوزارة المدعى عليها برفض المحاسبة عليه وهي أعمال تسوية وتوريد ... وبما أن بعض هذه الأعمال وهي ... لم يقدم المدعي ما يفيد تعميده بها، فضلا عن أن هذه الأعمال لم تكن هناك ضرورة لقيام المدعي من تلقاء نفسه بها حتى يمكن القول بتعويض المدعي عن قيمتها [٢]".

خامساً: أن ترتبط الأعمال الإضافية بالاحتياجات الفعلية للجهة:

لا بد أن يكون التعديل بالأعمال الإضافية بناء على احتياجات فعلية للجهة [٣] ، بأن تكون بناء على احتياج مُلحٍ وضروري، وإلا نكون بصدد تفريط في المال العام، ويلزم أن تحقق

---

(١) مصطلح (التعميد) في نطاق البحث : هو الأمر التنفيذي الصادر من صاحب الصلاحية بتكليف المتعاقد بأعمال إضافية.

(٢) القضية رقم ٢٧٨٩/ ١/ ق لعام ١٤٢٧هـ، الحكم رقم ١٣٣/ د/ إ/ ١ لعام ١٤٢٩هـ، حكم الاستئناف رقم ٢١٢/ إس/ ١ لعام ١٤٢٩، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠، ص ٢٥٤٢.

(٣) المادة (٦٩) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

الأعمال الإضافية ما يخدم مصلحة المرفق. ولا شك أن ما يخدم مصلحة المرفق يكون مرتبطًا بنشاط المرفق أي بالخدمة التي يضطلع بتقديمها وليست خارجة عنه، على أنه ينبغي للجهة ألا تبالغ في مصلحة المرفق وتنسى أو تتناسى الضوابط النظامية للتعديل أو يكون في تعديلها ما يؤدي إلى الخروج على الغرض الرئيس للمرفق.

ووفقا لما سبق، فإنه لا يحق للإدارة إجراء أي تكليف للمتعاقد بأعمال إضافية إلا إذا اقتضت مصلحة المرفق ذلك، ليس هذا فحسب بل بناء على احتياجات فعلية لهذه الأعمال، ففكرة الاحتياجات الفعلية ومصلحة المرفق قد ضيقت -إلى حد كبير- من سلطة الجهة المتعاقدة في إصدار أوامر التغيير، وهي نوع من الموازنة بين سلطة الإدارة في التعديل المبنية على اعتبارات المصلحة العامة، وحق المتعاقد في التزام الإدارة بتنفيذ العقد وفقا لشروطه والمبنية على اعتبارات الرضائية.

سادساً: توافر مستجدات أو ظروف لاحقة على إبرام العقد:

يشترط لصحة التكليف بالأعمال الإضافية أن تتوافر مستجدات أو ظروف لاحقة على إبرام العقد ولم تكن تحت بصر الإدارة والمتعاقد معها لحظة إبرام العقد، ذلك أن هدف الإدارة من العقد إنما هو تحقيق سير المرافق العامة بانتظام واطراد مما يؤدي بالتبعية إلى تحقيق أقصى منفعة ممكنة لجمهور المنتفعين، فإذا تغيرت الظروف أو جدت أحوال أخرى أثرت على تحقيق المصلحة العامة للمنتفعين، تعين تدخل الإدارة بالتعديل لتحقيق النفع العام في ضوء الظروف الجديدة.

ويرجع ذلك إلى أن أساس سلطة التعديل مستمدة من ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتحقيق ما تقضي به المصلحة العامة، وعلى ذلك فإذا تغيرت ظروف العقد ولم تعد الشروط التي تقررت وقت إبرامه ملائمة لحسن سير المرافق العامة، فإن للإدارة سلطة تعديل هذه الشروط بما يحقق مصلحة المرفق في الظروف الجديدة [١] وبمفهوم المخالفة

---

(١) ذياب، عبد الرحمن أحمد محمد، وسليمان، محمد على (٢٠٢٣). سلطات الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي، والمصري، واليمني، مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية، مجلد ٥، عدد ٢، ص ٥٧٢.

فإن بقاء الظروف والأحوال التي تم إبرام العقد في ظلها على حالها دون تغير، قد يحرم الإدارة من سلطتها في التعديل لانتفاء المبرر.

ولكن ما الحل إذا كانت الظروف لم تتغير، ولكن الإدارة أخطأت في تقدير مقتضيات سير المرافق العامة، فلم تقدرها التقدير السليم في العقد، فهل تملك تعديل العقد بما يتفق والحاجات الحقيقية للمرفق العام؟ قد تباينت الآراء في هذا الصدر بين رأي أول يرى أن على الإدارة في هذه الحالة أن تتحمل نتيجة الخطأ الذي وقعت فيه، لأنه كان عليها أن تتخذ احتياطاتها من أول الأمر في تقدير حاجة المرفق تقدير سليما. وبين رأي ثان يرى أن الرأي الأول يتجاهل الأساس الذي تقوم عليه سلطة التعديل فهي مرتبطة بالقواعد الضابطة لسير المرافق العامة، ومن أولها قابلية المرفق العام للتغيير، والمرفق العام يقبل التغيير في أي وقت من ثبت أن التغيير من شأنه أن يؤدي إلى تحسين الخدمة التي يقدمها إلى المنتفعين، وفكرة التعديل هي فكرة ملازمة للقاعدة السابقة، وسواء أكانت الإدارة مخطئة في تقديراتها أو غير مخطئة في تقديراتها، فإنه يجب أن نمكنها من تنظيم المرفق بالطريقة التي تحقق الصالح العام على أتم وجه ممكن، لأننا لسنا بصدد عقاب الإدارة على خطئها، ولكن بصدد أعمال القواعد الضابطة لسير المرافق العامة [(١)].

سابعاً: ألا تؤدي الأعمال الإضافية إلى المساس بالشروط المالية للعقد:

إن إعمال سلطة التعديل يقتصر على شروط العقد المتعلقة بتسيير المرفق أو تنظيمه أو تشغيله وفقا لحاجاته ومقتضياته، أي أن هذه السلطة ترتبط مباشرة بحكمة وجودها، ومن ثم فإن النصوص التي ترد في العقد ولا تتعلق بتسيير المرفق أو تنظيمه أو تشغيله لا يجوز أن يتناولها التعديل، ومن أهم تلك النصوص المتعلقة بالحقوق المالية للمتعاقد مع جهة الإدارة، فلا يجوز لجهة الإدارة بأي حال من الأحوال أن تتخذ من سلطتها في تعديل العقد وسيلة لإنقاصها، إذ لا تقوم أي مبررات من المصلحة العامة للمرفق العام تقتضي منح الإدارة هذه السلطة، ومن ناحية أخرى فإن إقرار سلطة الإدارة في تعديل وإنقاص الحقوق المالية

(١) راجع، الطماوي، سليمان محمد: مرجع سابق، ص ٤٤٤ وما بعدها.

للمتعاقد معها من شأنه زعزعة الثقة في الإدارة وفي عقودها بصفة مطلقة مما يترتب عليه إحجام الكثيرين عن التعاقد معها [١].

وإذا كان للجهة المتعاقد الحق في تعديل العقد بزيادة أو انتقاص الأعمال، فإنه لا يجوز لها المساس بالحقوق والمزايا المالية للمتعاقد، فمن المعلوم أن التعاقد مع الإدارة يهدف إلى تحقيق الربح المادي وهذا الهدف بحد ذاته مشروع، مما ينبغي على الإدارة احترامه، طالما انه قد وضع كافة إمكانياته المادية والفنية من أجل تنفيذ العقد، وعلى هذا الأساس فإن ترك الإدارة حرة في إجراء التعديل للعقد دون مراعاة هذه الناحية سوف يفضي تصرفها هذا إلى نفور أعداد كبيرة من الراغبين بالتعاقد مع الإدارة، مما يؤثر سلبا على أداء المرافق العامة وتعطيل تقديم خدماتها، ولهذا فإن حرص الإدارة على انتظام سير المرافق العامة يتجلى في أحيان كثيرة في إجراء التعديل لعقودها من دون أن تمس المركز المالي للمتعاقد بل يتعين عليها أن تهتم بالجانب المالي للمتعاقد عند إجراء أي تعديل [٢].

وقد أكد ديوان المظالم هذا الضابط في الكثير من أحكامه، ومنها: "ومن حيث أن كان يحق لجهة الإدارة زيادة أو إنقاص التزامات المتعاقد بنسبة محددة على اعتبار أن الإدارة هي القوامة على حسن سير المرفق وأن المتعاقد بتنفيذه للعقد يعتبر معاوناً لها ومساعداً في تسييره إلا أنه لا يجوز بحال من الأحوال التعديل بالزيادة أو النقص في أسعار العقد ذلك لأنه من المسلم به أن الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل النقدي في العقد هي بصفة عامة شروط تعاقدية ومن ثم لا تستطيع الإدارة أن تمسها بالتعديل دون موافقة الطرف الآخر، ويرجع ذلك إلى أن أساس سلطة الإدارة في التعديل في مقتضيات سير المرافق العامة وبالتالي لا ينصب إلا على الشروط المتعلقة بتسيير المرفق . هذا فضلاً عن أنه لا معنى في الغالب لإعطاء الإدارة حق تعديل الشروط المالية طالما أن الإدارة تلتزم بتعويض المتعاقد

---

(١) الجربوع، أيوب منصور: مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢) الهاشمي، عبد المطلب عبدالرازق (د-ت) القدرة القانونية للإدارة في تعديل العقد الإداري، بدون دار نشر، موقع نت ص ٣٣.

لإعادة التوازن المالي للعقد بل أن المتعاقد لا يقبل الإسهام في تسيير المرفق إلا نظير هذا المقابل[١]" .

وعلى ذلك فإن التعديلات الممنوحة للجهات الحكومية التي تقوم بها بإرادتها المنفردة لا تمس الحقوق المالية، ففي حالة زيادة التزامات المتعاقد فإنه يستحق مقابلا لذلك، وفي حالة الانتقاص من التزاماته فإنها أيضا لا تنتقص من حقوقه، لأنه بسهولة لم يقم بأداء الأعمال التي خفضت من قيمة العقد، وبالتالي فإنه لا يستحق عنها مقابلا فهو تخيض مقابل تخفيض بما يعني توازنا بين الالتزامات وما يقابلها من حقوق[٢].

وتأكيد لذلك قضى الديوان بأن: "الشروط التي تتعلق بالمقابل في العقد بصفة عامة هي شروط تعاقدية وتحدد بدقة وقت التعاقد ولا يستطيع أحد طرفي العقد بوصفه أصلا عاما تعديلها إلا بموافقة الطرف الآخر، وسلطة الإدارة في التعديل لا تنصب إلا على الشروط المتعلقة بسير المرفق العام وليس من بينها تلك التي تحدد المقابل المالي للعقد الإداري [٣]"، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مبادئها بأن: "الشروط التي تتعلق بتحديد المقابل المالي في العقود الإدارية هي ذات طبيعة تعاقدية لا تملك جهة الإدارة تعديلها إلا بموافقة المتعاقد معها إعمالا للقوة الملزمة للعقد[٤]" .

ثامناً: الالتزام بالنسبة النظامية المحددة للأعمال الإضافية:

نصت المادة (٦٩) من النظام على أنه: "للجهة الحكومية -في حدود احتياجاتها الفعلية- إصدار أوامر تغيير بالزيادة في العقد بما لا يتجاوز (١٠٪) من قيمتها، ولها إصدار أوامر تغيير بالتخفيض بما لا يتجاوز (٢٠٪) من قيمته وفقا لما توضحه اللائحة". وإشارة

---

(١) حكم ديوان المظالم رقم (٦٣/ ت/ ١ لعام ١٤٠٩، نقلا عن الجربوع، أيوب منصور مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢) العجمي، حمدي: مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٣) القضية رقم ٧٤٤/ ٥/ ق لعام ١٤٢٧هـ، الحكم رقم ٨٦/ د/ إ/ ٢١/ ق لعام ١٤٣٩هـ، حكم الاستئناف رقم ١٨٧/ إس/ ١ لعام ١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠، ص ٢٤٩٥

(٤) الاعتراض رقم ٣١٧ لعام ١٤٤٠هـ، جلسة ٢٨/ ٤/ ١٤٤١هـ، مجموعة المبادئ لعام ١٤٤١هـ، الجزء الثاني، ص ٦٩٧

النص واضحة الدلالة على أن حق الجهة في التعديل لا بد أن يكون بنسبة التعديل المحددة نظاما فلا تتجاوزها بأوامر التغيير، وقد حددها المنظم بنسبة (١٠٪) بالزيادة، (٢٠٪) بالتخفيض، والعبرة في احتساب هذه النسبة هي بقيمة العقد وليس بحجم الأعمال.

وأما فيما يتعلق بعقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر، كالصيانة والنظافة والتشغيل وخدمات الإعاشة، فإنه يجوز تمديد مدة عقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر، كالصيانة والنظافة والتشغيل وخدمات الإعاشة بما لا يتجاوز نسبة (١٠٪) من قيمته العقد الإجمالية كأعمال إضافية، بشرط ألا تكون هذه النسبة قد استنفدت في تنفيذ بنود أو كميات إضافية أخرى[١].

تفسيرا لما تقدم فإنه لا يجوز للجهة الإدارية أن تتجاوز بإرادتها المنفردة النسب المحددة نظاما عند التكليف بالأعمال الإضافية زيادة أو تخفيضاً، وبالطبع لها السلطة الكاملة في أن تكون تلك الأعمال بأقل من النسب المحددة ارتباطا بحجم التعديلات والحاجة الفعلية للجهة، ومع ذلك نرى جواز زيادة هذه النسبة باتفاق الطرفين إذا اقتضت ضرورة تسيير المرفق تلك الزيادة مع توافر الضوابط الأخرى؛ مع مراعاة اعتبار أن النسبة الزائدة تعد عقدا مستقلا مرتبطا بالعقد الأصيل. ومن ثم نقترح أن يكون هناك نموذج عقد ملحق للأعمال الإضافية عن النسبة المحددة. وفي ذلك نضم صوتنا إلى من يوصي بأن يضع المنظم القواعد التي تنظم الاتفاق على تجاوز النسب النظامية حتى لا تستخدم إلا في مكانها الصحيح وفقاً للمبادئ التي تقوم عليها العقود الإدارية[٢].

تاسعاً: توافر الاعتماد المالي للتكليف بالأعمال الإضافية:

يقع على عاتق الجهة المتعاقدة التزاما التأكد من توافر المبالغ اللازمة لتغطية قيمة الأعمال الإضافية قبل تعميد المتعاقد بها. وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة (١١٤/ ٣) من اللائحة التنفيذية، وهذا الالتزام موجه إلى الإدارة المتعاقدة وليس المتعاقد معها، ومن ثم لا مسؤولية على المتعاقد بإخلال الجهة بهذا الشرط، ولا يجوز لها الاحتجاج بعدم توافر

---

(١) راجع المادة ١١٦ من اللائحة.

(٢) العجمي، حمدي محمد (٢٠١٨).المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة، مطبوعات معهد الإدارة العامة، الرياض، ص٣٦٢

الاعتمادات المالية للحيلولة دون حصول المتعاقد على قيمة الأعمال الإضافية التي أنجزها، والقول بغير ذلك يهدر حقوق المتعاقد من ناحية ويزعزع الثقة في تعاملات الجهات الحكومية من جهة أخرى.

فإذا كان المتعاقد ملزماً بتنفيذ التعديلات التي تطلبها الإدارة، فمن حقه طلب التعويض عن جميع الأضرار التي لحقت به من استعمال هذه الصلاحية الاستثنائية بغية إعادة التوازن المالي للعقد الإداري، فإذا كانت المصلحة العامة تقتضي منح الإدارة المتعاقدة صلاحية التعديل الانفرادي، فليس من المصلحة العامة في شيء التضحية بمصالح المتعاقد المشروعة. فالمتعاقد يقدم على التعاقد مع الإدارة باعتبارها عملية استثمارية يستهدف من ورائها تحقيق الربح، فالمتعاقد لا يعمل في إطار جمعية خيرية يستهدف القيام بأعمال البر والإحسان، بل يعمل في إطار تجاري واستثماري بحت. لهذا لا يجوز إغفال مصالح هذا المتعاقد المشروعة فحماسنا للدفاع عن المصلحة العامة، لا يجوز أن يصل إلى حد التعصب لها على حق وباطل، كما يجب ألا ينسينا مصالح المتعاقد المشروعة. وانطلاقًا من اعتبارات التوفيق بين المصلحة العامة والخاصة؛ أجاز القضاء الإداري للإدارة المتعاقدة تعديل بعض شروط العقد، وقرر في المقابل حق المتعاقد في الحصول على تعويض كامل عن جميع الأضرار التي لحقت به، بصورة تعيد التوازن المالي للعقد الإداري الذي اختل نتيجة تعديلات الإدارة[١].

وقد أقر ديوان المظالم في وقت مبكر بأحقية المتعاقد في الحصول على تعويض جميع الأضرار التي لحقت به جراء التعديلات الإدارية[٢] وتطبيقاً لذلك فقد قضى ديوان المظالم بأن: "وبما أن تعميد المدعى عليها للمدعية بتوريد ما قامت بتوريده مقابل مبالغ مالية متفق عليها، وقيام المدعية بذلك، يترتب عليه ثبوت هذه المبالغ للمدعية في ذمة المدعى عليها، دون أن يغير من ذلك عدم وجود اعتمادات مالية بهذه المبالغ لدى المدعى عليها، فإن ذلك

---

(١) الشطناوي، على خطار: مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(٢) قرارات هيئة التدقيق أرقام (١٧/ ت) لعام ١٣٩٨هـ، (٢٩/ ت/ ١) لعام ١٤١٢هـ، (١٠٤/ ت/ ١) لعام ١٤١٢هـ، (٩/ ت/ ١) لعام ١٤١٣هـ، (١٥٤/ ت/ ١) لعام ١٤١٣هـ. ٥٤٦/ ت/ ١ لعام ١٤٢٨هـ

شأن يتعلق بالمدعى عليها، ولا تعلق له بمن يتعاقد معها، خاصة إذا كان ذلك خارج عمله، ولذا فليس للمدعى عليها الاحتجاج بذلك [١]".

(١) حكم محكمة الاستئناف الإدارية رقم ٤١٦/ إس/ ١ لعام ١٤٣٠هـ، تاريخ الجلسة ١٩/ ٩/ ١٤٣٠هـ.

المبحث الثاني
آثار التكليف بالأعمال الإضافية في العقود الإدارية

تمهيد وتقسيم:

الأعمال الإضافية بعد التكليف بها تعد جزءًا لا يتجزأ من أعمال العقد الأصيل، وبالتالي فهي ترتب مجموعة من الآثار، منها ما يتعلق بالجهة الحكومية باعتبارها المالكة للمشروع، ومنها يتعلق بالمتعاقد باعتباره الملتزم بالتنفيذ، كما يثير التكليف بالأعمال الإضافية عددا من الإشكاليات العملية. وفي ضوء ما تقدم نتناول آثار التكليف بالأعمال الإضافية في مواجهة الجهة الحكومية، وآثار هذه الأعمال في مواجهة المتعاقد، ثم نتناول الإشكاليات العملية في التكليف بالأعمال الإضافية، وذلك في مطالب ثلاثة على التوالي:

المطلب الأول
آثار التكليف بالأعمال الإضافية المرتبطة بالجهة الحكومية

يترتب على التكليف بالأعمال الإضافية في مواجهة الجهة مجموعة من الآثار، وتتمثل هذا الآثار في الالتزام بتمديد العقد والإعفاء من الغرامة، ودفع مقابل الأعمال الإضافية للمتعاقد، وتفصيل ذلك على النحو التالي:

أولاً: الالتزام بتمديد العقد والإعفاء من الغرامة:

تلتزم الجهة الحكومية بتحديد مدة تنفيذ العقد، ويلتزم المتعاقد بتنفيذ الأعمال المتعاقد عليها خلال تلك المدة، وقد اشترط المنظم في جميع العقود يجب أن تتناسب المدة المحددة لتنفيذ المشروع مع حجم الأعمال وطبيعتها، ومع الاعتمادات السنوية المخصصة للصرف على المشروع.[١]، وفي عقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر، كالصيانة والنظافة والتشغيل والإعاشة، يجب ألا تتجاوز مدة العقد خمس (سنوات)، إلا في العقود التي تتطلب طبيعتها ذلك، بعد موافقة وزارة المالية[٢]، مع الأخذ في الاعتبار أنه يجوز للجهة الحكومية في عقود النظافة والصيانة والخدمات الأخرى لدى الجهات التعليمية وما يماثلها، أن تنص في العقد على استبعاد فترة الإجازة الصيفية، وتخفيض

---

(١) المادة ٥٦/ ٢ من النظام.

(٢) المادة ٥٦/ ١ من النظام.

أعداد العمالة وعناصر العقد غير اللازمة؛ إذا كانت تلك الجهات تزاول نشاطاً محدودًا خلال تلك الفترة[١].

وفي حالة التكليف بالأعمال الإضافية يتم تمديد العقد والإعفاء من الغرامة، وذلك على النحو الوارد بالمادة [٢] ويتم تمديد العقد وفق إجراءات محددة تبدأ بتقديم المتعاقد لطلب التمديد ثم دراسته من الاستشاري وتقديم تقرير فني بالأسباب والمبررات التي تستوجب التمديد، ويرفع تقريره إلى الجهة الحكومية خلال) واحد وعشرين (يوماً من تاريخ تسلمه الطلب. وفي حال لم يتطلب المشروع وجود استشاري، يرفع المتعاقد طلب التمديد إلى الجهة الحكومية مباشرة موضحاً فيه أسباب التمديد ومبرراته. ثم تدرس الجهة الحكومية طلب التمديد فنياً وتعد تقريرًا بمدة التمديد، وتعرضه على لجنة فحص العروض لدراسته وإعداد التوصية المناسبة لصاحب الصلاحية، على أن يتضمن محضر اللجنة أسباب ومبررات التمديد، وذلك خلال مدة لا تتجاوز) ثلاثين) يوماً، وبعد موافقة صاحب الصلاحية، يبلغ المتعاقد بالتمديد، وترسل نسخة إلى الاستشاري لتعديل البرنامج الزمني خلال (سبعة) أيام. فإذا لم يوجد استشاري للمشروع، يقوم المتعاقد بتعديل البرنامج الزمني خلال المدة المحددة في هذه الفقرة ووفقاً لما يقره صاحب الصلاحية. إلا أنه يستثنى من هذه الإجراءات حالات التمديد بسبب الإيقاف أو التكليف بأعمال إضافية أو النقص في الاعتماد المالي. وبالتالي تكون الجهة الحكومية ملزمة بتمديد العقد من تلقاء نفسها بمجرد إصدارها تعميد التكليف بالأعمال الإضافية دون توقف على طلب المتعاقد[٣]، ويجب عليها أن تتناسب مدة التمديد مع المدة اللازمة لتنفيذ تلك الأعمال الإضافية[٤].

وتجدر الإشارة إلى أن المنظم لم يجعل الأعمال الإضافية عقداً قائمًا بذاته وإنما جعلها جزءًا من العقد الأصيل، وبالتالي، إذ مُدِّد العقد بسببها فإن مدة التمديد تضاف لمدة العقد

---

(١) المادة ٩١ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ٧٤/ ١ من اللائحة التنفيذية.

(٣) راجع المادة ١٢٦ من اللائحة التنفيذية.

(٤) المادة ١٢٥/ ٤ من اللائحة التنفيذية.

الأصيلة، وتصبح جميعها مدة واحدة يحتسب على أساسها التأخير من عدمه. فإذا قام المتعاقد بتسليم كامل الأعمال في الموعد المحدد بعد إضافة مدة التمديد؛ فلا يعد متأخراً، حتى ولو لم ينته من الأعمال الأصيلة إلا أثناء المدة المخصصة لتنفيذ الأعمال الإضافية، باعتبار مدة العقد أصبحت وحدة واحدة بعد إضافة مدد التمديد، مما لا يجوز معه للجهة الحكومية أن تقوم بتفسير النص النظامي تفسيرا يخالف صراحته، وتفرض غرامة على الأعمال الأصيلة بداعي التأخر في تنفيذها في الموعد المحدد لها دون اعتبار للمدة المضافة، على الرغم من تسليم المقاول سائر الأعمال في موعد واحد وقبل انتهاء مدة العقد المضاف إليها التمديد ، إذ لا مسوغ للاجتهاد في مورد النص [١].

وإذا تأخر المتعاقد مع الجهة الحكومية في تنفيذ العقد في الموعد المحدد تفرض عليه غرامة تأخير لا تتجاوز (٦٪) من قيمة عقد التوريد، ولا تتجاوز (٢٠٪) من قيمة العقود الأخرى، ويجوز زيادة تلك النسب بموافقة مسبقة من الوزير، على أن توضح تلك الزيادة للمتنافسين قبل تقديم عروضهم [٢].

والغرامات هي مبالغ مالية إجمالية، تقدرها الإدارة مقدما، وتنص على توقيعها متى أخل المتعاقد بالتزام معين، لا سيما فيما يتعلق بالتأخر في التنفيذ، وهذه الطريقة لا يكاد يخلو منها عقد إداري[٣]، ويرى البعض أنها عبارة عن تعويض جزائي يكون من حق الإدارة توقيعه دون أن تلتزم بإثبات أن ضرراً ما قد لحق بها بل إن افتراض وجود الضرر موجود دائماً عن مجرد التأخر[٤]، وعرفت بأنها: مبالغ إجمالية محددة تنص عليها العقود الإدارية كجزاء توقعه الإدارة على المتعاقد معها في حالة تقصيره وإخلاله بالتزاماته[٥].

---

(١) القاعدة ٣٢ من المادة ٧٢٠ من نظام المعاملات المدنية.

(٢) راجع المادة ٧٢ من النظام.

(٣) الطماوي، سليمان محمد: مرجع سابق، ص ٤٩٠.

(٤) الجبور، محمود خلف (٢٠١٠). العقود الإدارية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص ١٣٦.

(٥) حلمي، محمود (١٩٧٤). العقد الإداري، دار العربي، القاهرة، ص ٨٣.

لكن ليس كل تأخير من المتعاقد معه يصلح لأن يكون موجبًا لتوقيع الغرامة عليه من الجهة الحكومية، بل هناك حالات يتأخر فيها المتعاقد معه ومع ذلك لا توقع عليه غرامة، من بينها حالة التكليف بأعمال إضافية. فإذا كلفت الجهة الحكومية المتعاقد معها بأعمال إضافية؛ فتكون ملزمة بأن تمد له مدة العقد بمدة تتناسب مع حجم الأعمال الإضافية التي كلف بها [١]، دون أن توقع عليه غرامة تأخير، على أن تكون المدة المضافة متناسبة مع حجم الأعمال وطبيعتها وتاريخ التكليف بها[٢]، وعلى ألا تتجاوز تلك المدة ١٠٪ من قيمة العقد الإجمالية في عقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر، ويشترط أيضاً ألا تكون هذه النسبة قد استنفدت في تنفيذ بنود العقد الأخرى [٣].

ولعل المنظم في إيجابه لتمديد العقد دون توقف على طلب المتعاقد وإعفاء المتعاقد معه من الغرامة بسبب التكليف بالأعمال الإضافية يرجع إلى أن التأخير هنا لا يعود إليه وإنما يعود إلى الجهة، ومن ثم يزول السبب الموجب لتوقيع الغرامة أو بحث مبررات التمديد، وهذا ما يتوافق مع مبدأ حسن النية في تنفيذ العقود الإدارية الذي هو التزام مشترك بين الإدارة والمتعاقد معها.

ولكن هل مجرد التكليف بالأعمال الإضافية يسمح بتمديد العقد والإعفاء من الغرامة؟ إن التمديد والإعفاء من الغرامة لا يتوقف على مجرد التكليف بتلك الأعمال وإنما يشترط أن يكون لهذه الأعمال وصف الأعمال الإضافية حقيقة، أما إذا لم تكن كذلك؛ فلا يستحق المتعاقد التمديد والإعفاء من الغرامة، وهذا ما قرره ديوان المظالم حيث قضى: "بعدم استحقاق المدعية لما تطالب به لأنه لم يصح ما أثارته المدعية من وجود أعمال إضافية تستحق بموجبها الشركة المدعية التمديد؛ لأن الواضح من أوراق الدعوى أن ما تم بين الطرفين إنما هو تعاقد جديد مستقل وفق خطاب الترسية، وأن يكون التنفيذ خلال مدة (٢٤) شهرا من تاريخ استلام الموقع، وبالتالي فهي لا تعد أعمالًا إضافية للعقد محل الدعوى ولا

---

(١) المادة ١٢٥/ ٤ من اللائحة التنفيذية.

(٢) المادة ٧٤/ ١ من النظام.

(٣) المادة ١١٦ من اللائحة التنفيذية.

تخضع مدته المتفق عليها سلفًا، ومما يدعم ذلك ويقويه أن مبلغ هذا العقد (الجديد) أكثر من نسبة (١٠٪) المتفق بين الطرفين على جواز زيادتها بوصفها أعمالا إضافية في المادة (٤٣) من العقد محل الدعوى؛ مما تخلص معه الدائرة الحكم برفض الدعوى[١]". كما يشترط أيضا للإعفاء من الغرامة، ثبوت قيام المتعاقد بتنفيذ تلك الأعمال. وفي ذلك قضى ديوان المظالم بأن: "إفصاح الجهة عن موافقتها على قيام المدعية بتنفيذ هذه الأعمال؛ أثر ذلك: إلزام الجهة بدفع قيمة الأعمال الإضافية ورد غرامة التأخير والإشراف للمدعية[٢]".

والمنظم قد جعل تمديد العقد والإعفاء من الغرامة حكمين متلازمين لا ينفكان إذا توفرت حالة أو أكثر من الحالات المشار إليها في المادة (٧٤) من النظام ومنها إذا كُلف المتعاقد معه بأعمال إضافية، بشرط أن تكون المدة المضافة متناسبة مع حجم الأعمال وطبيعتها وتاريخ التكليف بها.

ثانيًا: الالتزام بدفع مقابل تنفيذ الأعمال الإضافية:

إن المقابل المالي العائد من الأعمال موضوع التعاقد بصفة عامة هو الدافع الحقيقي للمتعاقد مع الإدارة لإبرام العقد الإداري، ذلك لأنه يسعى في المقام الأول لتحقيق الربح الذي يمكنه من الاستمرار في تنفيذ الأعمال أو المشتريات محل التعاقد [٣]، وبالتالي فإن تكليفه بأية أعمال إضافية يلزم معه التزام الجهة الحكومية بصرف مقابل تلك الأعمال. وهذا ما أكده ديوان المظالم حين قضى بأن: من أهم حقوق المتعاقد من جهة الإدارة هو حصوله على المقابل المالي الذي يسعى إليه -قيام الجهة بحسم مبالغ من مستحقات المدعية على

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٣٠٤/ د / ٨/ ١ لعام ١٤٣٥هـ، الصادر في القضية الابتدائية رقم ٢٧٩١/ ١ / ق لعام ١٤٣١هـ، المؤيد بحكم الاستئناف في القضية رقم ٢٧٩/ ق لعام ١٤٣٦هـ، وجلسة ٣/ ٢/ ١٤٣٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦هـ، المجلد الخامس، ص ٢٥٧١.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ١/ ٦/ ٢١٣ لعام ١٤٣٢هـ، الصادر في القضية رقم ٢٣٦٤ / ١ / ق لعام ١٤٢٧ هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٤/ ٣٦٥ لعام ١٤٣٤هـ، جلسة ١٧/ ٤/ ١٤٣٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، المجلد الرابع، ص ٢٣١٤.

(٣) عبدالواحد، محمود حمدي عبد الواحد(٢٠٢١). الجامع في بيان أحكام المنافسات والمشتريات الحكومية في النظام السعودي، دار الإجادة-الرياض، ص ٣٢٤.

الرغم من تنفيذه للعقد وفق للشروط والموصفات -أثر ذلك: إلزام الجهة برد المبلغ المحسوم من مستحقات المدعية[١].

والناظر في أحكام النظام ولائحته التنفيذية لا يجد أن المنظم قد أفرد قواعد خاصة بصرف مستحقات مقابل الأعمال الإضافية، وبالتالي تخضع لذات الأحكام التي تخضع لها مستخلصات أعمال العقد الأصيلة -إلا فيما استثنت منه تلك الأعمال الإضافية كعدم جواز صرف دفعة مقدمة عند تمديد العقود القائمة، أو التكليف بأعمال إضافية[٢]- ولعل أهم هذه الأحكام تتمثل في:

- دفع المقابل المالي للعقد بالعملة المحددة في وثائق المنافسة: والأصل أن تدفع قيمة العقود بما في ذلك قيمة الأعمال الإضافية بالريال السعودي، لكن يجوز للجهة الحكومية أن تصرفه بعملة أخرى أو أكثر غير الريال السعودي لكن بشرطين،[٣]الأول: أن تحدد الجهة الحكومية في وثائق المنافسة العملة أو العملات التي ستصرف بها قيمة العقود. الثاني: الموافقة المسبقة من وزارة المالية على ذلك. وبالنسبة للعقود الخارجية فقد أجاز المنظم دفعها عن طريق فتح الاعتمادات المستندية وفقا للائحة الاعتمادات المستندية المعتمدة من وزارة المالية[٤].

- أن يكون المقابل المالي شاملا جميع تكاليف تنفيذ الأعمال الإضافية وفقاً لشروط التكليف بها ومواصفاتها، بما في ذلك قيمة الرسوم والضرائب التي يدفعها المتعاقد، ولا يجوز الإعفاء منها أو إعفاء أرباح المتعاقدين مع الجهة الحكومية أو دخول موظفيهم من الضريبة أو دفعها عنهم عدا ما استثني بنص نظامي خاص[٥].

---

(١) رقم القضية الابتدائية ٤٣٨/ ٥/ ق لعام ١٤٣٠هـ رقم الحكم الابتدائي ١٤٨/ د/ إ/ ٢٢ لعام ١٤٣٠هـ رقم قضية الاستئناف ١٧٧٩/ ق لعام ١٤٣١هـ رقم حكم الاستئناف ٧٤/ إس/ ٤ لعام ١٤٣٢هـ تاريخ الجلسة ٢٧/ ٢/ ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ١٤٣٢هـ، المجلد الرابع، ص٩٦٩.

(٢) المادة ١٠٨/ ٢ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية

(٣) المادة ٦٤ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

(٤) المادة ١١٠ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

(٥) المادة ٦٥ من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

- أن يكون المقابل المالي محددا تحديدا دقيقاً.

- ألا يكون المتعاقد قد تنازل عن مقابل تلك الأعمال: حيث يجوز للمتعاقد مع الجهة الحكومية التنازل عن المبالغ المستحقة له بموجب العقد بشرط موافقة الجهة المتعاقدة ووفقاً لصيغة التنازل المعتمدة من وزارة المالية، وألّا يخل ذلك التنازل بحقوق موظفي المقاول وبحقوق الموردين ومقاولي الباطن أو حقوق الجهة الحكومية المتعاقدة أو غيرها من الجهات الحكومية تجاه المتعاقد.(١)، فإن ثبت تنازله وفق الشروط المشار إليها؛ فيكون في حكم المتبرع بها، وفي هذا الصدد قضي ديوان المظالم بأن: "مطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بدفع قيمة الأعمال الإضافية الزائدة عن قيمة العقد؛ نتيجة لوجود عجز في بعض بنوده -دفع المدعى عليها بتنازل المدعي عن قيمة العجز بكتاب ممهور بإمضائه ومصدق عليه من الغرفة التجارية؛ أثر ذلك: رفض الدعوى (٢)"، وفي ذات المعنى قضى بأنه: "إذا تنازلت المدعية عن حقوقها المادية عن أعمال إضافية محددة فان مطالبتها بها لاحقا مرفوضة (٣)".

- وجوب إثبات تنفيذ الأعمال الإضافية: حيث يجب على المقاول أن يثبت قيامه بتنفيذ تلك الأعمال، من خلال حصر ما تم تنفيذه من الأعمال فعلًا، ومطابقتها مع جداول الكميات (٤)، وهذا ما قرره ديوان المظالم من أن: "عدم إثبات الأعمال الإضافية -إخفاق

---

(١) المادة ١١٢ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

(٢) الحكم الصادر في القضية رقم ١٤٠٩/ ١٠ /ق لعام ١٤٣٦هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٢/ ١٠٧٨/س لعام ١٤٣٩ هـ، جلسة ١٩ / ٦/ ١٤٣٩هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ، المجلد الخامس، ص٦٩.

(٣) الحكم الابتدائي رقم ٢٥/ د / ١/ ١٥ لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم٦٤٠/ ٣/ق لعام ١٤٢٤هـ، المؤيد بحكم التدقيق رقم ٤٩٩/ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ٢١/ ٧/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص٢٥٤٣.

(٤) المادة ١٠٩ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.

المدعي بالحكم في دعواه -مؤدى ذلك: رفض الدعوى [١] ". وفي ذات المعنى قضى بأن:" مطالبة المدعية بالمتبقي من مستحقات مع المدعى عليها تتمثل في قيمة أعمال منفذة، وقيمة طلبات التغيير والأعمال الإضافية -دفع المدعى عليها بعدم صحة دعوى المدعية- ولم تقدم المدعية البينة عليها، ولم تقبل بيمين المدعى عليها على إنكارها -أثر ذلك: رفض الدعوى [٢] ". ومن قضائه أن: " المدعي لم يقدم ما يثبت تكليف البلدية له بالقيام بهذه الأعمال وأنها من الأعمال الإضافية، إلى جانب أن المدعي لم يثر هذه المطالبة أمام اللجان المتعددة المشكلة لنظر طلباته؛ الأمر الذي تنتهي معه الدائرة إلى رفضها [٣] ".

- أن تكون الأعمال الإضافية خارجة عن صميم العقد، أما إن كانت من صميم العقد، فلا يستحق مقابلها بصفتها أعمالا إضافية، وهذا ما قرره ديوان المظالم في قضائه بعدم استحقاق المدعية الأعمال التي تدعي أنها إضافية كونها من صميم العقد، مع الإشارة إلى أن تحديد ذلك يستعان فيه بأهل الخبرة [٤] "، كما قضى بـ: " عدم استحقاق على أعمال

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٧/ تج / ٣/ ٢ لعام ١٤٣٣هـ، الصادر في القضية الابتدائية ٢٥٩٤/ ٣/ ق لعام ١٤٣٢هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٢٠٧ / ١ لعام ١٤٣٣هـ، جلسة ١٥/ ٥/ ١٤٣٣هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية لعام ١٤٣٣هـ، المجلد الثاني، ص٦١٢.

(٢) الحكم الابتدائي رقم١٠٠ / د / تج / ١/ ٦ لعام ١٤٣٤هـ، الصادر في القضية رقم ١/ ١١٦٥/ ق لعام ١٤٣١هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٦٠٥٥/ ق لعام ١٤٣٤هـ، جلسة ١٧/ ٦/ ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية لعام ١٤٣٥هـ، المجلد الثاني، ص ٧٨٥.

(٣) الحكم الابتدائي ١٧ / د / ٥/ ١ لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم ١٠٩٨/ ١ / ق لعام ١٤١٧هـ، حكم التدقيق رقم ٣٣٥/ ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، وجلسة ١٦/ ٥/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص ٢٢٩٨.

(٤) الحكم الصادر في القضية الابتدائية رقم ٣٨٨٧/ ١/ ق لعام ١٤٣١هـ المؤيد بحكم الاستئناف رقم ١٠٢١ / ق لعام ١٤٣٧هـ وجلسة ٥/ ٨/ ١٤٣٧هـ مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية لعام ١٤٣٧، المجلد الأول، ص٢٣٨.

المدعية مقابل تكاليف إزالة بقايا الهدم والترميم؛ لأن العقد منصب على الترميم لمبنى قديم ومشترط فيه تسليم مفتاح -أساس ذلك: أنها من الأعمال اللازمة لتنفيذ العقد[١] ".

ومن قضائه في ذلك أن: "الثابت اتفاق الطرفين على قيام المدعية بتنفيذ مشروع أنفاق، وقد جاء في العقد أن كميات العمل والمواد المدرجة ضمن جدول الكميات هي كميات تقديرية على سبيل المثال لا الحصر - الثابت أن مكعبات الحفر محل المطالبة نفذتها المدعية بالزيادة عن الجدول الموضوع من المدعى عليها ولم تكن بسبب أعمال إضافية بل كانت بسبب الأعمال الأصيلة المنصوص عليها في وثائق العقد، وبالتالي تستحق المدعية قيمة ما زاد من كميات ذلك البند التي أقرت به المدعى عليها؛ إذ إنه يجب أن يفرق بين الأعمال الإضافية التي يجب أن يصدر لها موافقة وتعميد كتابي وبين الأعمال الأساسية للمشروع التي لا يمكن أن ينتفع بالمشروع دون وجودها، كما أنه لا يجوز إلزام المدعية بعمل جميع ما يتطلبه المشروع وإن لم ينص عليه في العقد بدون مقابل ما لم يكن المشروع بالمقطوعية وبدون تحديد كميات - أثر ذلك: إلزام المدعى عليها بأن تصرف للمدعية المبلغ محل المطالبة[٢]".

وتأسيساً على ما تقدم، فإذا توفرت هذه الشروط يستحق المتعاقد مقابل تلك الأعمال كاملًا، وتتولى الجهة الحكومية بصرفها وفق الإجراءات المحددة نظامًا، والمنصوص عليها في المادة (١٠٩) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية. وفي هذا الصدد قضى ديوان المظالم بأنه: "لما كان الثابت تعميد المدعية بعدد من الأعمال الإضافية

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ١٢/ د / ١/٢١ لعام ١٤٢٧هـ الصادر في القضية رقم ١/١١٩٣ /ق لعام ١٤٢٤هـ، حكم التدقيق ٤١٨/ ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ٢٠/ ٦/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص٢٣٦٨

(٢) الحكم الابتدائي رقم ١٦/ د / ١/٩ لعام ١٤١٦ هـ، الصادر في القضية رقم ٢/١٤٣٨/ق لعام ١٤١٤هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ١٣٣ / ت / ١ لعام ١٤١٦ هـ، جلسة ٥/ ١١/ ١٤١٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص ٥٣٩.

وثبوت إنجازها لتلك الأعمال خلال المدد المحددة لها؛ مما تستحق معه كامل المقابل المالي المحدد لها، وليس نصفه الذي صرفته لها المدعى عليها -تأييد محكمة الاستئناف ما انتهى إليه الحكم الابتدائي من القضاء للمدعية بباقي قيمة الأعمال الإضافية[١]".

وإذا حدث خلاف بين الطرفين على تنفيذ تلك الأعمال من عدمه أو حول قيمتها، فيستعان بخبير لتحديد ذلك. وفي هذا الصدد قضى ديوان المظالم بأن: "مطالبة المدعية إلزام المدعى عليها بأن تدفع لها المبالغ المتبقية لها عن الأعمال المتفق عليها وقيمة الأعمال الإضافية -إنكار المدعى عليها استحقاق المدعية ما تدعى به -إحالة النزاع إلى جهة خبرة، وانتهاء الخبير إلى استحقاق المدعية لمبلغين محددين عن الأعمال التي نفذتها بعد حسم المبالغ عن الأعمال غير المنفذة[٢]".

وفي هذا الصدد يثار السؤال عن الملتزم بدفع مقابل الأعمال الإضافية إذا قامت الجهة بتكليف المتعاقد من الباطن بتنفيذها، أجاب في ذلك ديوان المظالم بأن: " تعاقد الشركة المدعية مع مؤسسة بوصفها مقاولا من الباطن لتنفيذ المشروع وقيام المؤسسة بتنفيذ أعمال إضافية بناء على تكاليف الجهة وبتعميد منها - حصول المؤسسة على حكم قضائي نهائي بإلزام الشركة المدعية بأن تدفع لها قيمة تلك الأعمال الإضافية - إدخال الجهة في الدعوى التي صدر فيها الحكم لصالح مقاول الباطن وإثبات الحكم من أسبابه أن الجهة كلفت المقاول من الباطن بأعمال إضافية يلتزم المقاول الأصيل بدفع قيمتها له، وأن ذلك لا يمنع المقاول (الشركة المدعية) من رجوعه على الجهة مالكة المشروع لصرف ما دفعه للمقاول من الباطن - من المقرر أن الحكم القضائي حجة فيما قضى به على أطراف

---

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ١٤١٣٥/ ١ / ق لعام ١٤٣٢هـ المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٢٥٥٠/ ق لعام ١٤٣٨ هـ، وجلسة ٥/ ٩/ ١٤٣٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٨هـ، المجلد الخامس، ص٣٤.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ١٧٠/ د/ تج/ ٦ لعام ١٤٣١هـ، الصادر في القضية الابتدائية رقم ٢٥٦٩/ ١/ ق لعام ١٤٢٧هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٤٩٧/ إس / ٧ لعام ١٤٣٢ هـ، وجلسة ٤/ ٦/ ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢هـ، المجلد الرابع، ص: ٢٤٠.

الدعوى الممثلين فيها وأن الحجية تثبت لمنطوق الحكم وأسبابه - أثر ذلك: إلزام الجهة بأن تدفع للمدعية قيمة الأعمال الإضافية [١]".

ثالثا: المسؤولية التأديبية حال مخالفة أحكام النظام:

وفقا لما قرره المنظم في المادة (٩٤) من النظام فإن: "كل مخالفة لأي حكم من أحكام النظام تعرِّض الموظف المسؤول عنها للمساءلة التأديبية، وفقاً لأحكام نظام تأديب الموظفين ونظام العمل وغيرها من الأحكام الجزائية الأخرى المطبقة على الموظفين والعاملين، وللجهة الحكومية الحق في إقامة الدعوى المدنية على المخالف عند الاقتضاء".

وبالتالي، يجوز للجهة الحكومية حال قيام أحد منسوبيها بتكليف المتعاقد بأية أعمال إضافية بالمخالفة لأحكام النظام في أي صورة كانت؛ أن يكون هذا الموظف محلا للمسؤولية التأديبية باتخاذ إجراءات التحقيق وإيقاع الجزاءات وفقا للنظام، غير أنه قد تم إلغاء نظام تأديب الموظفين بنص البند (السادس) من نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٥) وتاريخ ٢٣/ ١/ ١٤٤٦هـ، وحل محله نظام الانضباط الوظيفي مما يستدعي التعديل في هذه المادة.

غير أنه قد يترتب على مخالفة أحكام التكليف بالأعمال الإضافية تقرير المسؤولية الجزائية إذا صاحبت تلك المخالفة ارتكاب الموظف لأي جريمة من الجرائم التي عدها المنظم من جرائم الفساد وذلك على النحو الوارد بالمادة (٢) من نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد، حيث نصت على أنه: تُعد -لأغراض تطبيق النظام- الجرائم الآتية جرائم فساد: ١. جرائم الرشوة. ٢. جرائم الاعتداء على المال العام. ٣. جرائم إساءة استعمال السلطة. ٤. أي جريمة أخرى يُنص على أنها جريمة فساد بناءً على نظام"، كما عدت المادة (١٥/ ٣) الثالثة من نظام الديوان العام للمحاسبة من المخالفات المالية: كل إهمال أو تقصير يترتب

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ١٢٦/ د /٨/ ١ لعام ١٤٣١ هـ، الصادر في القضية رقم ٢٥٧٢/ ١ / ق لعام ١٤٢٩ هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٣٤١/ إس /٤ لعام ١٤٣٢ هـ، جلسة ١٧/ ١٢/ ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢هـ، المجلد الرابع، ص١٠٧٧.

عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة، أو تعرض مصلحة من مصالحها المالية للخطر، أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك. وقد شدد المنظم على الحماية من الفساد بصورتيه المالي والإداري، ورتب جزاء شديدا يوقع على الموظف بإيقاع الجزاء المناسب في الجرائم المتقدمة كما نصت المادة (١٨) من نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد على أنه: يترتب على الحكم الصادر من المحكمة المختصة بإدانة أي موظف عام -أو من في حكمه- بجريمة فساد؛ فصله من وظيفته.

ومما لا شك فيه أن حماية الأموال العامة والمخصصة لتقديم الخدمات العامة من خلال العقود الحكومية تستدعي رقابة شديد وصارمة على كل من تسول له نفسه الإهمال أو التفريط في المال العام، وأكثر قضايا الفساد المالي ترتبط بالعقود الإدارية، ولذلك جاء دور الجهات الرقابية في هذا الباب، الذي أبلت فيها هيئة الرقابة ومكافحة الفساد والديوان العام للمحاسبة بلاء حسنا، ما قلل تلك الجرائم بشكل من ملحوظ.

وليس للموظف الحق بالادعاء بالجهل بالأنظمة أو عدم الإلمام بها وقد نصت الفقرة السابعة من المادة (٧) من مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة على أنه يتعين على الموظف العام الحرص على الاطلاع والإلمام بالأنظمة واللوائح والتعليمات النافذة ذات العلاقة بعمله وتطبيقها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال. [١] وبالتالي يتعين على الموظف أن يكون حريصا على الاطلاع والإلمام بالأنظمة واللوائح والتعليمات النافذة ذات العلاقة بعمله وتطبيقها دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال، وأن يلتزم بالقوانين والتعليمات المنظمة لعمله، وأن يؤديه بنفسه بدقة وأمانة دون إهمال، وإلا جاز للسلطة المختصة مؤاخذته تأديبيًا عما يصدر منه من أفعال تعد خروجًا على واجبات وظيفته أو تتعارض مع الثقة والاحترام التي يتعين توافرهما في شاغل الوظيفة العامة.

والمقصود بالأنظمة في هذا الصدد، الأنظمة والتعليمات بمعناها الواسع. ولما كان المنظم قد ألزم الموظفين المنوط بهم تطبيق نظام المنافسات والمشتريات الحكومية

---

(١) مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المعتمدة بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥٥ وتاريخ ٢٥/ ١٢/ ١٤٣٧هـ

الالتزام بكافة أحكامه، ووضع جزاء لمخالفة ذلك بأن قرر مسؤولية الموظف المخالف تأديبيا ومدنيا، وحيث وضع المنظم أحكاما وضوابط يتعين الالتزام بها حال التكليف بأعمال إضافية، ومن ثم فإن الخروج على تلك الضوابط يمثل خرقًا لأحكام النظام، وإخلالاً بالواجبات الوظيفية يستوجب المساءلة التأديبية.

المطلب الثاني
آثار التكليف بالأعمال الإضافية المرتبطة بالمتعاقد

إن آثار التكليف بالأعمال الإضافية وتنفيذها لا تقتصر على الجهة الحكومية بل تمتد إلى المتعاقد نفسه، وفي هذا المطلب سنتناول التزام المتعاقد بتنفيذ الأعمال الإضافية المكلف بها، وإعفائه من تقديم ضمان نهائي خاص بها، ومدى حقه في المطالبة بالتعويض عن تنفيذ تلك الأعمال، وذلك على النحو التالي:

أولاً: إعفاء المتعاقد من تقديم ضمان نهائي خاص بالأعمال الإضافية:

يعرف الضمان بأنه: مبلغ من المال يدفعه مقدم العطاء بعد الإحالة عليه وقبل إبرامه العقد مع الإدارة وذلك كضمان لحسن تنفيذ التزاماته [١]. كما يعرف بأنه: "ضمان لجهة الإدارة يقيها من الأخطاء التي قد تصدر من المتعاقد معها أثناء تنفيذ العقد، ولا يكون هذا الضمان حقيقياً ما لم يكن للإدارة حق مصادرة التأمين، أي اقتضاء قيمته بطريقة التنقيد المباشر دون حاجة إلى اللجوء للقضاء[٢]، وللضمان أنواع عدة منها الضمان الابتدائي والضمان النهائي وضمان الدفعة المقدمة، ويقدم من خلال خطابات الضمان. وقد نص المنظم على أنه: "تقبل الضمانات إذا كانت وفق أحد الأشكال الآتية: ١-خطاب ضمان بنكي من أحد البنوك المحلية، ٢- خطاب ضمان بنكي من بنك خارج المملكة يقدم بوساطة أحد البنوك المحلية، ٣-أي شكل آخر تحدده اللائحة".

وقد عرف البعض خطاب الضمان بأنه: "تعهد مستقل منفصل وقابل للدفع لدى أول طلب من المستفيد، فهو إما أن يصدر من مؤسسة مالية سواء كانت بنكًا أو مؤسسة أخرى أو شخصا آخر، وذلك بناءً على طلب العميل المضمون لمصلحة المستفيد، وعليه فإن على الضامن أن يلتزم بالوفاء دون أي معارضة، أو دون التمسك بأي من الدفوع تجاه المستفيد[٣].

---

(١) جمعة، أحمد محمود (٢٠١٣). العقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص: ٤٠٩.

(٢) الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٧). العقود الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص٨٣.

(٣) ميشيل، جورج نبيل وبن سيف، عبد اللهـ بن فهـد(١٤٤٥). المرجع في العقود التجارية وعمليات البنوك، مكتبة المتنبي، الرياض، ص:٤٣٥.

وأيا ما كان الأمر، فإن الضمان النهائي يمثل ضماناً لجهة الإدارة يؤمنها ضد الأخطار التي قد تصدر من المتعاقد معها حين يباشر في تنفيذ العقد، وبالتالي لا يمكن لجهة الإدارة أن تتجاوز عن الضمان النهائي حرصا على مصلحة المرفق العام وانتظام سيره [١] ، وبناء على ذلك يصادر الضمان حال تقصير المتعاقد أو إخلاله في تنفيذ التزاماته تجاه الإدارة، ومصادرة الضمان جزاء عن الإخلال أو التقصير في التنفيذ بغض النظر عن الأضرار التي تكون قد لحقت بالجهة الحكومية من عدمه، فهو ليس تعويضا يلزم أن تتوافر بشأنه أركان المسؤولية، بل يترتب على إخلال المقاول بتنفيذ التزاماته التعاقدية، فهذه المصادرة تشكل نتيجة طبيعية وأثر قانوني لإخلال المقاول بتنفيذ التزاماته.

وتعتبر مصادرة الضمان النهائي بمنزلة شرط جزائي من شروط العقود الإدارية يتم الاتفاق عليه مع المتعاقد جزاءً لإخلاله بالتزاماته التعاقدية، إلا أنه يختلف عن الشرط الجزائي في عقود القانون الخاص في أن الإدارة تفرضه بإرادتها المنفردة دون الحاجة لصدور حكم من القضاء ودون أن يلحقها ضرر وبهذا المعنى يكتسب هذا الشرط طبيعته الإدارية[٢] وبالتالي فإن الإدارة تملك الحق في مصادرة هذا الضمان في حال عدم تنفيذ المتعاقد لالتزاماته التعاقدية سواء نص العقد على هذا الحق أم لم ينص[٣]، ولهذا فقد حدد المنظم السعودي الحالات التي يصادر فيها الضمان، فقد نص على أنه: "لا يجوز مصادرة الضمان إلا للأسباب التي تم تقديم الضمان لأجلها، ويكون طلب المصادرة مقتصرًا على

---

(١) كاطع، أزهار حسن (٢٠١٦). الإجراءات المالية الضامنة لحسن تنفُّيذ عقود المناقصات العامة، رسالة ماجستير، كلُّة الحقوق، جامعة النهرين، العراق، ص١٣

(٢) راضي، مازن ليلو (٢٠٢٠). العقود الإدارية في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص ٩٦.

(٣) غانم، حنين فؤاد و إدلبي، منى إدلبي، (٢٠٢٣). ضمانات تنفيذ عقد الأشغال العامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد ٣ (٤) – ٢٠٢٣، :١٧٣-١٩١، ص٩.

الضمان الخاص بالعملية التي أخل المتعاقد فيها بالتزاماته، ولا يمتد إلى مصادرة الضمانات الخاصة بالعمليات الأخرى، سواء كانت لدى جهة واحدة أو عدة جهات[١]".

وعلى الرغم من تلك الأهمية فإن الأنظمة المقارنة تعفي المتعاقد من تقديم ذلك الضمان في بعض الحالات، وتختلف الأنظمة حول الإعفاء من أداء الضمان النهائي من عدمه، كما هو الحال بالنسبة للمنظم السعودي فقد أورد عدة حالات لا يلتزم من رست عليه المنافسة بتقديم ضمان نهائي وهي الحالات الواردة في المادة (٦١/ ٣) من النظام. ومن هذه الحالات، حالة تكليف المتعاقد بأعمال إضافية، ففيها لا يلزم بتقديم ضمان نهائي لتلك الأعمال، وبالتالي يمتد الضمان النهائي المقدم منه بعد تبليغه بقرار الترسية وقبل توقيع العقد معه ليغطي الأعمال الأصيلة والأعمال الإضافية كلتيهما.

ولم يتضح للباحث العلة من وراء إعفاء المتعاقد من تقديم الضمان النهائي في هذه الحالة تحديدا، إذا قد تظهر العلة في غيرها من الحالات سالفة الذكر، لكن في الأعمال الإضافية لا يوجد ما يبرر الإعفاء، إلا إذا كان قد تراءى للمنظم أن التكليف بالأعمال الإضافية غالبا ما يكون قبيل انتهاء المتعاقد من تنفيذ الأعمال الأصيلة، وبالتالي سيغطي الضمان ما تبقى من أعمال بالإضافة إلى الأعمال الإضافية، لكن -ومع ذلك- يبقى هناك تساؤل، هل إعفاء المتعاقد من تقديم الضمان النهائي حال التكليف بالأعمال الإضافية يحمل تعارضا بين ما ورد في الفقرة (١) من المادة (٦١) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية والفقرة (٣/ و) والفقرة (٤) من ذات المادة؟ والسبب في ذلك أن المنظم أوجب على من تتم الترسية عليه تقديم ضمان نهائي بنسبة (٥٪) من قيمة العقد، ثم أوجب على الجهة الحكومية الاحتفاظ بالضمان النهائي إلى أن يفي المتعاقد معه بالتزاماته ويتسلم المشروع تسلماً نهائياً، وفقاً لأحكام العقد وشروطه. فلو افترضنا أن قيمة العقد (عشرة ملايين) ريال، فإن قيمة الضمان النهائي (خمسمائة ألف) ريال، ولو افترضنا أنه تم تكليف المتعاقد بأعمال إضافية بنسبة (١٠٪) من إجمالي قيمة العقد، فستكون بمبلغ (مليون) ريال، ليصبح معه إجمال قيمة العقد بما فيها الأعمال الإضافية (أحد عشر مليون) ريال، ومع

(١) المادة ١٠٤/ ٢ من اللائحة التنفيذية.

عدم تقديم المتعاقد لضمان عن الأعمال الإضافية فستكون نسبة الضمان النهائي أقل من النسبة المحددة نظاما، وهو ما يجعل هناك تعارضا بين نصوص المادة المشار إليها.

وإزاء ذلك كان من الأحرى أن يشار في الفقرة الأولى من المادة (٦١) من النظام سالفة الذكر بعبارة: (مع مراعاة ما ورد في الفقرة الثالثة من هذه المادة يجب على من تتم الترسية عليه تقديم ضمان نهائي بنسبة (٥٪) من قيمة العقد.....). هذا من جانب، ومن جانب آخر ووفقا لقاعدة: "أن الحكم يدور مع علته وجودا وعدما"، ولما كانت العلة من تقديم الضمان النهائي هو ضمان التزام المتعاقد معه بالوفاء بالتزاماته وتسليم المشروع تسليما نهائياً، وفقاً لأحكام العقد وشروطه، وهذه العلة متحققة في الأعمال الإضافية شأنها شأن الأعمال الأصيلة، وبالتالي فإن إعفاء المتعاقد من تقديمه في هذه الحالة محل نظر.

ثانياً: الالتزام بتنفيذ الأعمال الإضافية المكلف بها:

من القواعد الثابتة في العقود بصفة عامة والعقود الإدارية بصفة خاصة قاعدة الوفاء بالعقود من خلال تنفيذ كل طرف لالتزاماته المحددة في العقد، وبموجب ذلك يلتزم المتعاقد بتنفيذ كافة الأعمال المتعاقد عليها، وإذا قررت الجهة الحكومية تعديل العقد وتكليفه بأعمال إضافية، فيجب عليها أن يلتزم بتنفيذها، دون أن يكون له الحق في يدفع بأن هذه الأعمال ستتسبب له في خسارة أو أعباء إضافية أو ما إلى ذلك، لكون التعديل في العقود الإدارية من الخصائص الجوهرية التي تميزها عن غيرها، حيث منح المنظم الجهة الإدارية سلطة إجراء تعديلات على العقد الإداري بعد إبرامه دون الحاجة لموافقة الطرف المتعاقد، بشرط احترام ضوابط محددة يحددها النظام والعقد نفسه.

وبناء عليه، يجب على المتعاقد تنفيذ الأعمال المكلف بها وفق الشروط والمدد المحددة من الجهة الحكومية، ولا يحق له أن يمتنع عن التنفيذ حتى لو أخلت الجهة الحكومية بأحد التزاماتها، إذ لا يجوز للمتعاقد التخلي عن تنفيذ التزاماته استنادًا إلى إخلال

الجهة الحكومية بتنفيذ التزاماتها[١]، كذلك لا يجوز له التنازل عنها للغير أو تنفيذها من الباطن بالمخالفة لأحكام النظام.

والدفع بعدم التنفيذ هو وسيلة يلجأ إليها المتعاقد في العقود الملزمة للجانبين فيمتنع عن تنفيذ التزاماته الحالّة في مواجهة المتعاقد الآخر الذي لم ينفذ التزامه المقابل الحال الناشئ عن العقد ذاته. أو هو حق المطالب بالوفاء في العقود الملزمة للدائنين بأن يمتنع عن تنفيذ التزامه إذا لم يقم المتعاقد الآخر بتنفيذ التزامه أو لم يعرض قيامه بالتنفيذ. [٢].

ولعل السبب الذي دعا المنظم السعودي إلى منع المتعاقد من التخلي عن تنفيذ التزاماته، استنادًا إلى إخلال الجهة الحكومية بتنفيذ التزاماتها؛ هو مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ إن العقود الحكومية تتميز عن سائر العقود بطابع خاص مناطه احتياجات المرفق الذي يستهدف تسييره وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، كما أن كفتي المتعاقدين فيها غير متكافئة إذ يجب أن يراعى فيها دائما وقبل كل شيء تغليب الصالح العام على مصلحة الأفراد، ويترتب على ذلك أن للجهة الحكومية الحق في مراقبة تنفيذ العقد وفى تغيير شروطه بالإضافة والحذف والتعديل وفى إنهائه في أي وقت طالما أن المصلحة العامة المنشودة منه تستلزم ذلك. وقد استقر ديوان المظالم على ذلك، ومن قضائه في هذا الشأن أن: "ممارسة الجهة حقها في التعديل لا تعطي المتعاقد الحق في الامتناع عن تنفيذ ما طلب منه[٣] ". وبالتالي، إذا امتنع أو تأخر المتعاقد في تنفيذ ما كلف به

---

(١) المادة ٩٨/ ٢ من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية، الحكم الابتدائي رقم ١٦٣/ د/ إ/ ٢ لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٤٨٨/ إس/ ١ لعام ١٤٢٩هـ تاريخ الجلسة ٣/ ١١/ ١٤٢٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ١٤٢٩هـ، المجلد الخامس، ص: ٢٢٤٧.

(٢) سالم، زينب، الدفع بعدم التنفيذ في العقود الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، بسكرة، ٢٠١٩، ص١٧.

(٣) الحكم الابتدائي رقم ٩٠/ د/ إ/ ١١ لعام ١٤٢٨هـ، رقم حكم التدقيق ١٦٣/ ت/ ١ لعام ١٤٢٩هـ تاريخ الجلسة ٢٠/ ٤/ ١٤٢٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية ١٤٢٩هـ، المجلد الخامس، ص: ٢٣٠٤.

من أعمال إضافية متفقة مع حكم النظام؛ جاز للجهة الحكومية توقيع الجزاءات التي حددها المنظم، فقد يتمثل الجزاء في توقيع الغرامة وقد يكون سحب الأعمال والتنفيذ على حساب المتعاقد وقد يصل إلى حد إنهاء العقد.

مع الأخذ في الاعتبار أنه حال إخلال الجهة الحكومية بتنفيذ التزاماتها -وإن كان لا يعطى المتعاقد معها الحق في أن يوقف تنفيذ التزامه حتى تفي الجهة الحكومية بتنفيذ التزاماتها- إلا أن ذلك لا يمنع من تخفيف سلطات الجهة الحكومية الواردة في العقد التي تملك توقيعها على المتعاقد معه حال تأخره في التنفيذ كسحب الأعمال وتوقيع الغرامات، ما دام أن هذا التأخير مرده للجهة الحكومية.

ولكن يثور هنا تساؤل: إذا كان المتعاقد ملزم بتنفيذ الأعمال الإضافية التي استوفت شرائطها النظامية، وليس له الحق في أن يمتنع عن تنفيذها، لكن ماذا إذا أدى هذا التكليف إلى إرباك العمل أو تحمل المتعاقد لنفقات إضافية كبدته أضرارا لم يكن في الحسبان توقعها أو حدوثها لولا التكليف بتلك الأعمال؟ فهل يحق للمتعاقد المطالبة بالتعويض عن تلك الأضرار، لا سيما مع عدم استقرار الأسعار الناتج عن عدم استقرار الأسواق؟

لم يعالج المنظم السعودي هذا الأمر على إطلاقه، وإنما نص على تعويض المتعاقد - سواء في الأعمال الأصيلة أو الإضافية- من خلال إعادة التوازن المالي للعقد في حالات محددة: [١] إذا تغير أسعار المواد أو الخدمات الرئيسة الداخلة في بنود المنافسة كالإسمنت أو الحديد أو الإسفلت أو الخرسانة الجاهزة أو الأخشاب أو الأنابيب أو الكابلات، أو أي مواد أولية أخرى يتم تحديدها من وزارة المالية أو بالاتفاق معها، بشرط أن تكون زيادة أو انخفاض الأسعار قد وقع بعد تاريخ تقديم المتعاقد لعرضه، وأن يتجاوز تغيير الأسعار في السوق للبند الواحد انخفاضاً أو ارتفاعاً ما نسبته (١٠٪)، وفقاً للمؤشرات السعرية التي تصدر عن الجهة ذات الاختصاص، وأن يترتب على التغيير في الأسعار ارتفاعاً أو انخفاضا في تكلفة العقد بنسبة تزيد على (٣٪) من قيمته الإجمالية، وألا يكون سبب ذلك عائدًا إلى

(١) المادة ٦٨ من النظام والمادة ١١٣ من اللائحة التنفيذية.

التأخر في التنفيذ لأسباب تعود إلى المتعاقد، وألا يكون العقد من عقود هامش الربح المحدد.

كما يجوز تعويض المتعاقد -سواء في الأعمال الأصيلة أو الإضافية- حال تعديل التعرفة الجمركية أو الرسوم أو الضرائب بشرط أن يكون تعديل التعرفة الجمركية أو الرسوم أو الضرائب أو المواد أو الخدمات المسعرة رسمياً قد حدث أثناء تنفيذ العقد، وأن يثبت المتعاقد أنه دفع التعرفة الجمركية أو الرسوم أو الضرائب أو المواد أو الخدمات المسعرة رسمياً على أساس الفئات المعدلة بالزيادة نتيجة توريده مواد مخصصة لأعمال العقد، وألّا يكون تحمل المتعاقد لها نتيجة لتأخره في التنفيذ، إلا إذا أثبت أن التأخر كان بسبب خارج عن إرادته، وألا يكون العقد من عقود هامش الربح المحدد. ويجوز -أيضا- تعويض المتعاقد -سواء في الأعمال الأصيلة أو الإضافية- إذا حصلت أثناء تنفيذ العقد صعوبات مادية لم يكن بالإمكان توقعها.

فإذا توافرت إحدى الحالات السابقة بشروطها، يتم تعويض المتعاقد مع الجهة الحكومية بالقدر والإجراءات المحددة نظاما، فعلى المتعاقد إذا رأى أحقيته بأي تعويض مالي في الحالات المشار إليها، أن يتقدم بمطالبته مدعومة بالمستندات والإثباتات اللازمة إلى الاستشاري أو إلى الجهة الحكومية مباشرةً في المشاريع التي لا تستلزم وجود استشاري، وذلك خلال مدة لا تتجاوز) ستين (يوماً من حدوث الواقعة سبب المطالبة بالتعويض، ثم يقوم الاستشاري بدراسة مطالبة المتعاقد خلال مدة لا تتجاوز) واحدا وعشرين) يوماً من تاريخ تلقيه المطالبة مكتملةً، ويرفع تقريرًا بذلك إلى الجهة الحكومية. وبعدها تقوم الجهة الحكومية بعد تلقيها تقرير الاستشاري أو مطالبة المتعاقد بدراسة طلب المتعاقد بالتعويض من النواحي الفنية والمالية والقانونية، ثم عرض التقرير أو المطالبة ونتائج الدراسة على لجنة فحص العروض لإصدار التوصية اللازمة خلال مدة لا تتجاوز (خمسة وأربعين) يوماً من تاريخ تلقيها التقرير أو المطالبة، ثم تقوم الجهة الحكومية برفع محضر لجنة فحص العروض بعد اعتماده من رئيس الجهة مشفوعاً بالمستندات المتعلقة بالمطالبة إلى اللجنة المنصوص عليها في المادة) السادسة والثمانين (من النظام (لجنة

التظلمات)[١] للنظر في استحقاق المقاول التعويض وإصدار القرار اللازم بهذا الشأن خلال مدة لا تتجاوز (خمسة وأربعين (يوماً من تاريخ تلقيها المطالبة مكتملة.

إذا اتخذت الإجراءات السابقة، وتبين للجهة الحكومية استحقاق المتعاقد للتعويض؛ فإنها تصرف له تعويضا بما لا يتجاوز نسبته (٢٠٪) من القيمة الإجمالية للعقد، على أن تدفع تلك التعويضات من قبل الجهة الحكومية مباشرة، وعلى المتعاقد التقدم إلى المحكمة الإدارية للمطالبة بما يزيد عن النسبة المشار إليها من تعويضات. مع الأخذ في الاعتبار أنه لا يجوز للجهة الحكومية النظر في التعويض عن أي مطالبات يتقدم المتعاقد بها خلاف الحالات والضوابط التي سلف ذكرها.

وقد اختلفت أحكام ديوان المظالم في هذا الصدد، فبعضها يقرر عدم أحقية المتعاقد في التعويض عن التكليف بالأعمال الإضافية التي يجاوز قيمتها، فقضى بأن: "مطالبة الشركة المدعية إلزام المدعى عليها بتعويضها عن الأعمال الإضافية. عدم أحقية المدعية بالتعويض عن الإرباك الحاصل جراء الأعمال الإضافية في أثناء تنفيذ المشروع لاتفاق الطرفين على صدور (٧٦) أمر تغيير ما بين إضافة وحذف وتعديل وهي أمور ثابتة بإقرار الجهة بصرفها مبالغ عن تلك الأوامر -صرف مستحقات المدعية عن تلك الأعمال الإضافية وتمديد مدة العقد وإعفائها من غرامة التأخير ناف لوقوع الضرر عليها، وعلى فرض وقوعه فإن ما سبق كاف في جبر الضرر[٢]".

وبعضها يربط القضاء بالتعويض عن التكليف بتلك الأعمال بعنصر الخطأ من الجهة الإدارية، وفي هذا الصدد قضى بأن: "مطالبة المدعية بالتعويض عن الأعمال الإضافية -قيام الجهة الإدارية بعمل تعديلات وإضافات على مخطط المشروع وتمديدها مدة العقد لذلك -قصور المدعية في التنفيذ على الرغم من المدد الإضافية التي منحت لها -أثر ذلك: انتفاء

---

(١) من بين الاختصاصات التي أسندها المنظم لهذه اللجنة، النظر في طلبات تعديل الأسعار وفقا للمادة ٦٨ من النظام (م٨٦/ ٢/ ج من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية).

(٢) الحكم الابتدائي رقم ١٢٧/ د/ ١ لعام ١٤٣١هـ، الصادر في القضية رقم ٨٨٦/ ١/ ق لعام ١٤٢٣هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٢٧٢/ إس/ ١ لعام ١٤٣١هـ، جلسة ٥/ ١١/ ١٤٣١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١هـ، المجلد الخامس، ص١٨٠٩.

الخطأ في جانب الجهة الإدارية ورفض طلب التعويض[١] ". وفي المقابل قضت بعض الأحكام بأحقية المقاول في التعويض إذا أثبت أن تنفيذ تلك الأعمال ترتب عليه تكاليف مالية إضافية، فقضى بأن: "تعديل شركة الكهرباء للمواصفات مما أدى إلى تحمل المقاول تكاليف مالية إضافية -أحقية المقاول في الحصول على التعويض[٢]".

ومن جانبنا نقر بحق المتعاقد حال التكليف بالأعمال الإضافية بالاستفادة من نظريات إعادة التوازن المالي للعقد الإداري إذا توافرت شرائطها النظامية، باعتبار أن التكليف بالأعمال الإضافية امتداد للعقد الأصيل ومن ثم لا يقوم مبرر لحرمانه من الاستفادة من تلك النظريات، والقول بغير ذلك من شأنه إضافة عبء على المتعاقد قد لا يتحمله في الوقت الذي يلتزم فيه بتنفيذ أوامر الإدارة بالتعديل في الأعمال.

وفي هذا الصدد نجد أن المنظم المصري قد أوجد حلاً لارتفاع وانخفاض الأسعار خال فترة تنفيذ العقد، فقد استحدث نصًّا قانونياً منذ عام ٢٠٠٥، وأعاد صياغته في المادة (٤٧) من قانون تنظيم التعاقدات رقم (١٨٢) لعام ٢٠١٨، حيث ألزمَ الإدارة في عقود مقاولات الأعمال التي تكون مدة تنفيذها ستة أشهر فأكثر أنْ تقوم كل ثلاثة أشهر بتعديل قيمة العقد وفقاً للزيادة، أو النقص في تكاليف بنود العقد التي طرأت بعد التاريخ المحدد لفتح المظاريف، أو تاريخ التعاقد، وبمراعاة البرنامج الزمني للتنفيذ[٣]. وليس هناك ما يمنع

---

(١) الحكم الابتدائي رقم: ٩٢/ د/ ٥/ ١ لعام ١٤٢٩هـ الصادر في القضية رقم: ٧٥١/ ١/ ق لعام ١٤٢٥هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم: ٤٣/ إس / ١ لعام ١٤٣٠هـ، جلسة: ٢٩/ ١/ ١٤٣٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ، المجلد الخامس، ص٢٤٤١.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ٢٥/ د / ١/ ١٥ لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم ٦٤٠/ ٣/ ق لعام ١٤٢٤هـ، المؤيد بحكم التدقيق رقم ٤٩٩/ ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ٢١/ ٧/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص٢٥٤٣.

(٣) محمد، علاء محمد؛ الحلاق، محمد؛ التركاوي، عمار(٢٠٢١). الأساس القانوني للتعويض عن الأعمال الإضافية في نطاق العقود الإدارية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، المجلد ١٨، العدد:١، ذو القعدة ١٤٤٣هـ/ يونيو ٢٠٢١م.

من الأخذ بهذا الأسلوب في تحديد سعر الأعمال الإضافية، فهذا الأمر يُحقق العدالة لكلٍّ من الإدارة والمتعاقد، طالما أنَّ السعر قابل للزيادة والانخفاض حسب الأسعار الرائجة

المطلب الثالث
الإشكاليات العملية في الأعمال الإضافية

يثير التكليف بالأعمال الإضافية عدة إشكاليات، ومن أهمها: مدى التزام المتعاقد بتنفيذ الأعمال الإضافية غير المستوفية لأي من شروطها النظامية، ومدى استحقاقه للمقابل المالي عن تلك الأعمال حال تنفيذها؟ وقد حسم المنظم أمر هذه الإشكاليات إذا كانت الأعمال أو الخدمات غير مشمولة بجداول الكميات، حيث نصت المادة (١١٥) من اللائحة التنفيذية على أنه: "لا يجوز للمتعاقد تنفيذ أية أعمال أو خدمات غير مشمولة بكميات وبنود العقد، إلا بتعميد خاص بها. ولا يستحق المتعاقد قيمة الأعمال التي ينفذها بالمخالفة لذلك". وبالتالي، يكون المتعاقد ملزما بالامتناع عن تنفيذ الأعمال الإضافية التي يختل فيها شرط من الشروط المحددة نظاماً للتكليف بها، فإن هو نفذها على الرغم من ذلك؛ فيكون في حكم المتبرع بها، وليس له الحق في المطالبة بقيمتها أو تعويض عنها.

وهو ذات الحكم الذي كان منصوصاً عليه في المادة)٥٩) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ٤/ ٩/ ١٤٢٧هـ، الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٣٦٢) وتاريخ ٢٠/ ٢/ ١٤٢٨هـ، وهي السارية على العقود التي أبرمت في ظل هذا النظام وما زال تنفيذها ممتدا حتى بعد صدور نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١٢٨) وتاريخ ١٣/ ١١/ ١٤٤٠هـ ، حيث ورد في البند (خامسا) من مواد إصدار هذا النظام أنه: "مع مراعاة ما ورد في البند (رابعاً) من هذا المرسوم، يطبق النظام على الأعمال والمشتريات التي طرحت قبل نفاده وفق آلية يضعها وزير المالية، وذلك دون إخلال بالإجراءات التي اتخذت في شأن تلك الأعمال والمشتريات قبل نفاده." وقد أصدر معالي وزير المالية تنفيذا لذلك القرار رقم ١٤١٠ وتاريخ ٤/ ٤/ ١٤٤١هـ، القرار رقم ٤٠٢ وتاريخ ٢٣/ ٣/ ١٤٤٤هـ، والفارق بين النظامين في شكل التعميد، حيث كانت المادة (٥٩) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية السابق كانت تشترط أن يكون التعميد خطيا، في حين أن المادة (١١٥) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الحالي لم تشترط ذلك، وإنما ذلك عبارة " تعميد خاص".

والمستفاد من هذا النص أنه يجوز للمتعاقد الامتناع عن تنفيذ الأعمال غير المشمولة بكميات وبنود العقد ما لم يصدر بها تعميد خاص، فإذا صدر بها تعميد خاص التزم بتنفيذها واستحق المقابل المالي عنها، وإذا لم يصدر بها تعميد خاص ومع ذلك قام بتنفيذها فإنه لا مناص من إعمال صراحة النص بأنه لا يستحق مقابلا لها وكأنه تبرع بها للجهة الحكومية.

ومع صراحة النص سالف الذكر، تظهر إشكالية عملية، في حالة الأعمال الإضافية التي اختل شرط من شروط التكليف بها كأن كانت زائدة على النسبة المحددة نظاما أو كانت بدون تعميد أو بتعميد من غير صاحب الصلاحية أو كان التعميد شفويا أو كان التعميد ضمنيا من خلال قيام الجهة بتعديل المواصفات والرسومات واعتمدتها، والتي ستتبع تعديلا في جدول الكميات، أو اقتضت الضرورة تنفيذ تلك الأعمال، حتى يتمكن المتعاقد من القيام بتنفيذ الأعمال الأصيلة، فهل يستحق المقاول مقابلها؟ والناظر في نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية يجد أنه قد جاء خلوا من معالجة تلك الإشكالية، وأما عن أحكام الديوان فإنها قد أظهرت ترددا في تلك الأحكام بين اتجاهات متباينة:

الاتجاه الأول: عدم استحقاق المتعاقد مقابلا للأعمال الإضافية التي اختلت شروطها:

وفي هذا الاتجاه فإن الديوان يتمسك بإعمال النص النظامي وعدم تجاوزه بغض النظر عن مبررات القيام بالأعمال الإضافية أو أهميتها، ومن أحكامه في هذا الاتجاه ما قضى فيه بأن: "الأعمال الإضافية يتعين الاتفاق عليها بين الطرفين وعلى الفترة اللازمة للقيام بذلك وعلى الأتعاب التي يستحقها لإنجازها، وبالتالي فإنه لا يجوز للشركة المدعية أن تقوم بالأعمال الإضافية الزائدة عما ورد في العقد من تلقاء نفسها ودون موافقة الجهة الإدارية مسبقا على هذه الأعمال وإلا تحملت تكاليفها[1]"، ومن قضائه: "عدم أحقية المدعية بقيمة

(١) الحكم الابتدائي رقم ١/ ٢٩/ د/ ٤ لعام ١٤٠٦هـ، الصادر في القضية رقم ٥٠/ ٢/ ق لعام ١٤٠٥هـ، حكم هيئة التدقيق رقم ٢٥ / ت / ١ لعام ١٤٠٨ هـ، جلسة ٠٨/ ٢/ ١٤٢٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص٤٢٣.

أعمال إضافية لم تقدم ما يثبت تعميدها رسميا[١]"، كما قضى بأنه: "تلتزم جهة الإدارة بدفع قيمة الأعمال الإضافية التي صدر أمر تغيير بها عن الجهة الإدارية بتكليف المقاول بالقيام بها ولم تكن واردة في العقد ولم تحتسب تكلفتها ضمن العقد[٢] ".

ومن قضائه: " تضمن النظام أن زيادة أو تخفيض بنود العقد تكون من قبل صاحب الصلاحية بالترسية، وأنه لا يجوز للمتعاقد تنفيذ أية أعمال أو خدمات غير مشمولة بكميات وبنود العقد إلا بتعميد خطي بها، وأنه لا يستحق المقاول قيمة الأعمال التي نفذها بالمخالفة لذلك .... عدم قبول احتجاج المدعية بما تضمنه خطاب المدعى عليها من طلب تسعير الأعمال الإضافية؛ إذ لا يعدو أن يكون إجراءً تحضيرياً للتكليف بالأعمال الإضافية حين تتقرر المدعى عليها ضرورة تنفيذها، وهو لم يثبت ". [٣]

وبشأن عدم استحقاق المقاول المقابل المالي بما لا يتجاوز النسبة النظامية للأعمال الإضافية متى تم التعميد الكتابي بها أو الموافقة عليها، قضى بأنه: "استقرار القضاء الإداري على أحقية المقاول في تقاضي قيمة الأعمال الإضافية التي نفذها ولو لم يوجد تعميد مسبق طالما ثبت أن تلك الأعمال استلزمتها مقتضيات تنفيذ العقد، لكن المتعاقد لا يستحق تعويضا ولو أن الاستشاري المشرف قد أمره بذلك- النص في العقد على أنه لا يجوز زيادة قيمة الأعمال الإضافية عن (١٠) من مجموع قيمة العقد وهو ما أقرته لجنة فحص العروض في محضرها

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٢٢/ د / ١/ ١ لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم ٢٠٠٧/ ١/ق لعام ١٤٢٤هـ، حكم التدقيق رقم ٤١٣/ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ١٩/ ٦/ ١٤٢٧ هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص: ٢٣٦١.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ٢٥/ د / ١/ ١٥ لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم ٦٤٠/ ٣/ق لعام ١٤٢٤هـ، المؤيد بحكم التدقيق رقم ٤٩٩/ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ٢١/ ٧/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص٢٥٤٣.

(٣) الحكم الصادر في القضية ١٤١٥ لعام ١٤٤٣هـ المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية ٩٢١ لعام ١٤٤٤هـ ، جلسة ١٦/ ١١/ ١٤٤٤هـ، مجموعة الأحكام الإدارية ١٤٤٤هـ، ج٢، ص: ٣٥٤.

وانتهت إلى الموافقة على تعميد المدعي بأعمال إضافية لا تتجاوز قيمتها نسبة (١٠) من قيمة العقد الأساسية، كما تضمن النص على أن المقاول لا يجري أي تغيير في الأعمال من دون أمر خطي صادر من المهندس، مؤدى ذلك؛ استحقاق المدعي نسبة (١٠) فقط من الأعمال الإضافية من القيمة الأساسية للعقد ورفض ما زاد على ذلك من طلبات [١] "".

بل إن المحكمة الإدارية في حكم لها قضت باستحقاق المتعاقد لمقابل الأعمال الإضافية التي قام بتنفيذها تأسيسا على الإثراء بلا سبب، ثم عادت محكمة الاستئناف الإدارية وألغت ذلك القضاء، وقضت برفض مطالبة المدعي إلزام المدعى عليها بدفع قيمة تلك الأعمال لعدم توفر شروط صرف مقابل الأعمال الإضافية، فقد قضى بأن: "الثابت تعاقد المدعى عليها مع المدعي لإصلاح السيارات التابعة لها بما لا يتجاوز مبلغ التعميد الصادر بطريق التأمين المباشر، وإنجاز المدعي الأعمال بما يتجاوز ذلك المبلغ - صدور حكم المحكمة الإدارية بإلزام المدعى عليها بدفع قيمة الأعمال المنجزة للمدعي، مع أتعاب المحاماة؛ استنادا إلى إثرائها على حساب المدعي بلا سبب - نظر محكمة الاستئناف للدعوى - تقرير محكمة الاستئناف كون ما قدمه المدعي عبارة عن عروض أسعار لتقديم خدمة صيانة السيارات بعد نهاية مدة التعميد، دون تقديمه مستندا بأي أعمال إضافية - تضمن النظام عدم جواز تنفيذ المتعاقد أعمالا إضافية إلا بتعميد خطي بها، وعدم استحقاقه قيمة الأعمال التي ينفذها بالمخالفة لذلك؛ وبالتالي عدم قيام دعوى المدعي على أساس سليم أثر ذلك: إلغاء الحكم، والقضاء برفض الدعوى [٢] .

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٥٤٦/ د /٩/ ١ لعام ١٤٣٠هـ الصادر في القضية رقم ٢٢٣٤/ ١/ ق لعام ١٤٢٤هـ والمؤيد بحكم الاستئناف ٢٦٢/إس / ١ لعام ١٤٣١ هـ، جلسة ١/ ١١/ ١٤٣١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١هـ، المجلد الخامس، ص١٨٠٠.

(٢) الحكم الصادر في القضية رقم ٦٦٤٤/ ١/ ق لعام ١٤٣٨هـ، المعدل بحكم الاستئناف الصادر في القضية رقم ٧٤٩١/ ق لعام ١٤٣٨هـ، جلسة ١٤٣٩/ ٨/ ١٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ، المجلد الخامس، ص ٢٨٩.

ولم تعتد بعض الأحكام بإقرار الاستشاري أو شهادة الشهود على التكليف أو تنفيذ الأعمال الإضافية، ومن ذلك ما قضى به من أن: "مطالبة المدعي بقيمة التعويض عن الأعمال التي قام بها والتي كلف بها عن طريق المشافهة من قبل المشرف على المشروع – العبرة بالبنود المنصوص عليها في العقد – يجب على المقاول أخذ موافقة صاحب العمل على الأعمال الزائدة – لم يقدم المدعي ما يفيد تعميده بالقيام بعمل تلك الإضافات من الجهة صاحبة المشروع – عدم قبول طلب المدعي إدخال المهندس المشرف على المشروع وسماع ما لديه؛ لأنه وإن أقر بطلباته الشفهية فإنه يقر على مال الدولة مما لم يكن له مستند نظامي، والإقرار حجة قاصرة لا تتعدى إلى غير المقر، وأما شهادة الشهود فقد توصل إلى قيام المدعي بالتنفيذ، لكنها لا توصل إلى بيان لزومها لمنفعة العقد من عدمه، كما أنها لا توجب حقا لم يرد أصله في العقد، أو ثبت بخلاف ما نص عليه العقد – أثر ذلك: رفض الدعوى[١].

وفيما يتعلق بالشرط الخاص بدخول الأعمال الإضافية في نطاق العقد، قضى بعدم استحقاق المقاول لما يطالب به من قيمة أعمال إضافية تأسيسا على أن: "إجابة المدعية لطلبها بشأن تكلفة الأعمال الإضافية التي قامت بها يستلزم بحث مدى نطاق التزامها العقدي في تنفيذ الأعمال محل هذه المطالبة -الثابت أن الأعمال محل المطالبة لا يشملها العقد وتخرج عن نطاقه، وبالتالي استحقاق المدعية قيمتها طبقا للعقد الذي حدد كيفية احتساب العمل الإضافي[٢]".

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٨/ ١/ ١/ ٩٠ لعام ١٤٣٥ هـ، الصادر في القضية رقم ٥٦٧/ ٨/ ق لعام ١٤٣٢هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٤/ ٦٠٢ لعام ١٤٣٥هـ، جلسة ٢٩/ ١٢/ ١٤٣٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٥هـ، المجلد الخامس، ص ٢٦٥٤.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ٢٥/ د /٩/ ١ لعام ١٤١٩ هـ، الصادر في القضية رقم ١٣٢ / ٢/ ق لعام ١٤١٧هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ٤٨ / ت / ١ لعام ١٤٢٠هـ، جلسة ٢٩/ ٢/ ١٤٢٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص ٥٥٩.

الاتجاه الثاني: استحقاق المتعاقد للمقابل المالي للأعمال الإضافية التي اختلت أحد شروط صحتها:

في هذا الاتجاه فإن الديوان لا يتوقف عند ظاهر النصوص وإنما يتجاوزها إلى فهم واقع الحال، وأثر تصرف الجهة في قيام المتعاقد بتنفيذ الأعمال وتحمل كلفتها، وفي ذلك يحكم للمتعاقد بالمقابل المالي لتلك الأعمال، وقد أمكن من خلال تحليل هذه الأحكام الوقوف على بعض المبررات التي استند إليها الديوان في هذا الاتجاه:

أولاً: الاستعاضة عن التعميد الكتابي بالإقرار: حيث قضى بأن: "إقرار الجهة أثناء المرافعة بقيامها بتعميد المدعية بأعمال إضافية على العقدين المذكورين ولم يكن ذلك بوسيلة موثقة بالكتابة - مناط التزام المقاول تنفيذ ما التزم به ومناط التزام طالب التنفيذ هو أداء المبلغ - اتفاق الطرفين على صيغة معينة لتحديد المبالغ المطالب بها من خلال تعميد مكتب خبرة لتقييم وحصر الأعمال المنفذة إضافيا وتحديد قيمتها - ارتضاء الطرفين لما انتهى إليه الخبير وموافقة المدعية على حسم أتعاب الخبرة من مستحقاتها – أثر ذلك: إلزام الجهة بأن تدفع للمدعية قيمة الأعمال الإضافية التي نفذتها حسب تقدير الخبير محسوما منها أتعاب الخبرة" [(١)] ومن قضائه أن: " النظر في العقود التي تبرمها جهة الإدارة بالمخالفة للنظام يكون بما يحقق العدالة بين أطراف العقد-استحقاق المدعية لقيمة الأعمال الإضافية التي أقرت جهة الإدارة بتكليف المدعية بها -عدم استحقاق المدعية لقيمة أعمال إضافية، لم تثبت تكليف جهة الإدارة بالقيام بها[(٢)]"

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ١٦٢/ د/ ٣٤/ ١ لعام ١٤٣١هـ، الصادر في القضية الابتدائية رقم ١٢٨٧ / ٧/ ق لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٦٦/إس / ٤ لعام ١٤٣٢هـ، وجلسة ٢١/ ٢/ ١٤٣٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢هـ، المجلد الرابع، ص٩٥٩.

(٢) الحكم الابتدائي ١٢/ د/ ٢١/ ١ لعام ١٤٢٧هـ الصادر في القضية رقم ١١٩٣ / ق لعام ١٤٢٤هـ، حكم التدقيق ٤١٨/ ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، جلسة ٢٠/ ٦/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص٢٣٦٨.

وفي بعض الأحيان لا يستلزم التكليف الصريح بها، بل يمكن أن يكون التكليف حال تعديل المواصفات الذي يستتبع وجود أعمال إضافية، من باب أن ما لا يقوم الشيء إلا به يأخذ حكمه، وفي هذا الصدد قضى بأنه: "بشأن طلب المدعية مقابل الأعمال الإضافية التي عمدتها الوزارة بتنفيذها ففي مدرسة المعدن والطلاح خلت المواصفات الأصيلة التي تم التعاقد على أساسها من سور المدرسة الأمامي والاكتفاء بالحائط الأمامي ولكن الوزارة عدلت المواصفات باستكمال أسوار المدارس نموذج (٤-٩) فصول لتحيط الأسوار من جميع جهاتها وأبلغت الاستشاري بخطابها رقم (٣٤/ ١٥٢٢/٤/ ١٥) وتاريخ ١٤٠٥/ ٦/ ٨هـ بإبلاغ المقاولين بالتعديل. وإذا نفذ المقاول رغبة الوزارة بإحاطة المدرسة بالأسوار من جميع جهاتها خلافا لما تم الاتفاق عليه بالمخططات فإن قيامه بتلك الأعمال يعد من قبيل الأعمال الإضافية وتلتزم الوزارة بدفع قيمتها[1] ".

كما قضى بأن: "مطالبة المدعية إلزام المدعى عليها دفع قيمة الأعمال الإضافية في المشروع محل العقد المبرم بينهما – دفعت المدعى عليها بعدم صدور تعميد للمدعية من السلطة المختصة – الثابت أن المدعى عليها ممثلة بالمهندس المشرف على أعمال العقد قررت تعديل المخططات الخاصة بمحل العقد على أن يتم محاسبة المدعية على جميع الأعمال الإضافية – الثابت قيام المدعية بالأعمال الإضافية البالغة (...) بموجب إقرار المدعى عليها – اختصاص المهندس المشرف على أعمال العقد بتعميد المدعية على الأعمال الإضافية كونه أحد منسوبي صاحبة المشروع – قررت هيئة التدقيق أن أوراق القضية تقطع بموافقة المدعى عليها الضمنية على ما قامت به المدعية من أعمال إضافية بناء على تعميد المهندس المشرف، وأن من المسلم به أن الإجازة اللاحقة كالإقرار السابق – قررت الهيئة عدم لزوم صدور التعميد من المدعى عليها للمقاول بالأعمال الإضافية في

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٢٤/ د /٤/ ١ لعام ١٤١١ هـ، الصادر في القضية رقم ١٨١٨ /١ /ق لعام ١٤٠٨هـ، حكم هيئة التدقيق ٢٧ /ت/ ١ لعام ١٤١٢هـ، جلسة ٩/ ١/ ١٤١٢هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص ٤٥١

شكل محدد بل يمكن أن يستفاد من ظروف الحال وما يشهد به الواقع الفعلي - أثر ذلك: إلزام المدعى عليها بدفع قيمة الأعمال الإضافية للمدعية [١] ".

ثانيًا: موافقة الجهة على الأعمال الإضافية واستفادتها منها تغني عن وجود تعميد كتابي بها: حيث قضى بأن: " قيام المدعية بتنفيذ الأعمال الإضافية بناء على موافقة الجهة واستفادتها منها ووجود مشاريع أخرى مماثلة قامت بها المدعية وأصدرت الجهة تعاميد لها لتنفيذ مثل البند محل الدعوى وامتناع الجهة عن صرف قيمة هذا البند يعد إخلالا من الجهة بمبدأ حسن النية في التعامل والتعاقد الواجب إعماله بموجب المبادئ الشرعية والنظامية-مؤدى ذلك: إلزام الجهة بأن تدفع للمدعية قيمة البند المذكور [٢]".

وفي ذات المعنى قضى بأن: "الثابت تعاقد المدعى عليها مع المدعية على إنشاء مبنى مدرسي، وقد جاء العقد خاليا من بند (إطلاق التيار الكهربائي للمشروع) مع امتناع المدعى عليها عن استحداث هذا البند على الرغم من طلب المدعية ذلك أكثر من مرة - قيام المدعى عليها بعد الاستلام الابتدائي للمشروع باتباع إجراءات من شأنها الموافقة على ضرورة إطلاق التيار الكهربائي وعلى قيام المدعية بتلك المهمة - مخالفة المدعى عليها للنظام بتكليفها المدعية بعمل إضافي بعد استلام الأعمال محل العقد، ودون أن يصدر بذلك تعميد نظامي استفادة المدعى عليها من إطلاق المدعية للتيار الكهربائي؛ وبالتالي استحقاق المدعية ما تطالب به - أثر ذلك: إلزام المدعى عليها بدفع المبلغ المستحق

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ١٩ / د / ١٥ / ١ لعام ١٤١٥ هـ، الصادر في القضية رقم ١٨٩٤/ ١/ ق لعام ١٤١٤هـ، المؤيد بحكم هيئة التدقيق رقم ١٧٤ /ت / ١ لعام ١٤١٥ هـ، وجلسة ١٤/ ١٠/ ١٤١٥هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص ٥٣٢.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ١٣٥/ د / ٥/ ١ لعام ١٤٣١هـ الصادر في القضية رقم ٦٥٠٤/ ١ / ق لعام ١٤٢٩هـ، المؤيد بحكم الاستئناف ٣٣١/ إس / ١ لعام ١٤٣١هـ، وجلسة ٢/ ١٢/ ١٤٣١هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١هـ، المجلد الخامس، ص١٨٧٥.

للمدعية. [١] "، كما قضى بأنه: " لا خلاف بين الطرفين في تنفيذ المدعية للأعمال الإضافية إلا أن الجهة تنكر تكليفها بها -إفصاح الجهة عن موافقتها على قيام المدعية بتنفيذ هذه الأعمال فتصديقها على الترخيص للمدعية بالقيام بها، فضلا عن أن هذه الأعمال لها مثيل في العقد وليست خارجة عنه؛ أثر ذلك: إلزام الجهة بدفع قيمة الأعمال الإضافية[٢]".

ومن قضائه أن: "الأعمال الإضافية التي قامت بها المدعية تم الانتفاع بها ولا يمكن من دونها الاستفادة من المشروع كغرف التفتيش التي ارتأت جهة الإدارة بعد تنفيذها حسب الشروط والمواصفات رفع منسوب المنطقة وترتب على ذلك تكسير تلك الغرف ورفع منسوبها، ومثلها زيادة قدرة المحولات الفرعية عما هو مشار إليه في المواصفات، التي لا يمكن دون تلك الزيادة تشغيل المعدات، وكذا نظام التبريد، وبالتالي يستحق مقابلها[٣]".

ثالثًا: **معيار ضرورة ولزوم الأعمال الإضافية**: حيث يستحق المتعاقد مع الجهة مقابل الأعمال الإضافية على الرغم من عدم توقيع التعميد من صاحب الصلاحية متى كان هذا العمل لازمًا وضرورياً للمشروع، وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "الخلاف بين المعترض والمعترض ضدها تمثل في بند نظافة الموقع، حيث يذكر المعترض أنه قام بالعمل بناء على تعميد، فضلا عن أنه لازم لسلامة المشروع ومن ضروریاته من الناحية الهندسية بحيث لا يمكن إقامته بدونه، في حين أن المعترض ضدها تدفع بأن قيمة هذه الأعمال تزيد على النسبة النظامية، وأن التعميد الذي يستند عليه

---

(١) الحكم الصادر في القضية في رقم ٢٢٢١/ ٥ / ق لعام ١٤٣٩هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٥/ ٥٦١/ س لعام ١٤٤٠هـ، وجلسة ٢٩/ ١/ ١٤٤٠هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٤٠هـ، المجلد السادس، ص٦٤.

(٢) الحكم الابتدائي رقم ١/ ٦/ ٢١٣ لعام ١٤٣٢هـ، الصادر في القضية رقم ٢٣٦٤ / ١ / ق لعام ١٤٢٧ هـ، المؤيد بحكم الاستئناف رقم ٤/ ٣٦٥ لعام ١٤٣٤هـ، جلسة ١٧/ ٤/ ١٤٣٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ، المجلد الرابع، ص ٢٣١٤.

(٣) الحكم الابتدائي رقم ١٠٩/ د / ٤/ ١ لعام ١٤٢٦ هـ، المؤيد بحكم التدقيق رقم ١٤١ / ت / ١ لعام ١٤٢٧هـ، الجلسة ٢٠/ ٢/ ١٤٢٧هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ، المجلد الخامس، ص ٢١٧٠.

المعترض لم يوقع من صاحب الصلاحية. وحيث إنه وإن لم ينص العقد صراحة على العمل محل الخلاف فإنه يلزم تفسير نصوصه بما يحقق العدالة، ومن تلك العوامل الطريقة التي ينفذ بها العقد وتكون متفقة مع ما يوجبه حسن النية في تنفيذ العقود بحيث لا يقتصر الالتزام بما ورد في نصوصه ولكن يتناول أيضا ما هو من مستلزماته بحسب طبيعته، كما أن من الأولى في تفسير العقود الإدارية أن مناطه الكشف عن النية المشتركة للمتعاقدين دون أن تتحكم فيه الألفاظ والمباني دون المعاني، كما أن القاعدة الأساسية في تفسير العقود الإدارية تقوم على فكرة المصلحة العامة وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبذلك وصفت العلاقة بين طرفي العقد على أنها علاقة تعاضد وتساند على تنفيذ العقد على أحسن وجه وبما ينبغي أن يتوافر في طرفيه من أمانة وثقة. وتأسيساً على ذلك ولما كان المعترض يستند في اعتراضه إلى ضرورة عمل النظافة ولزومه لسلامة المبنى، ومع ذلك فإن هناك تعميدا من الجهة المتعاقدة بإجراء هذا العمل، وأنه وإن لم يوقع من صاحب الصلاحية فإنه يقوم قرينة على لزوم ذلك العمل إلى أن يثبت عكسها. ولما كان ذلك وكان الحكم محل الاعتراض صدر دون تحقيق ذلك مع لزومه فإنه يكون قد اشتمل على ما يبرر نقضه. وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن القول بضرورة العمل محل النزاع للمشروع من عدمه مسألة فنية يلزم في سبيل تحقيقها الاستعانة بالخبرة الفنية، ويؤخذ في الاعتبار لزوم تحديد السعر في حال التوصل إلى ضرورة ذلك العمل لسلامة المشروع مع كامل أسعار المشروع تحقيقا للعدالة وضمانا لعدم الإخلال بأنية المنافسة بين المتنافسين، وإذا خالف الحكم المعترض عليه هذا النظر فإنه يكون قد خالف النظام وأخطأ في تطبيقه مما يتعين معه نقضه، وإحالة القضية إلى محكمة الاستئناف الإدارية بمنطقة الرياض التي أصدرته للفصل فيها مجددا من غير من نظرها[١]".

كما قُضِي بأنه: "ولما كانت المدعية تطلب إلزام المدعى عليه بدفع قيمة الأعمال الإضافية التي لم تصرف، وحيث نصت المادة الخامسة من وثيقة العقد الأساسية على أن:

(١) الحكم رقم ٣، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٤٤٢هـ، المجلد الأول ص: ٢١.

"٢ - تخضع هذه القيمة الإجمالية للزيادة والنقص تبعا لتغير كميات الأعمال الفعلية التي يقوم المقاول بتنفيذها طبقا للعقد، وتبعا للأعمال الإضافية والتكميلية والتعديلات التي يقوم بإجرائها بناء على طلب صاحب العمل في نطاق الحدود المنصوص عليها في شروط العقد" نصت المادة السادسة والأربعون من الشروط العامة للعقد على: "أن الكميات كما المذكورة في قائمة الكميات التقديرية للأعمال، وتجري المحاسبة على أساس الكميات الفعلية التي يتم تنفيذها"، ولما كانت أعمال الحفر في المشروع تنقسم قسمين. أساسات المباني، وهذه تم صرف استحقاقها للمدعية ولا نزاع فيه. وأعمال أخرى تتمثل في حفر وتسوية تحت الطرقات، وهذا ما يتنازع حوله الطرفان، والثابت خطاب مدير الإدارة العامة للإمداد والتموين، بشأن دراسة مطالبة المدعية عن قيمة الأعمال الزائدة تضمن أحقية المقاول بتعويضه عن أعمال الحفر المنفذة في البند رقم (٦) من الصفحة رقم (١٦) حسب كمية أعمال الحفر المنفذة على الطبيعة ووفقا لأسعار الأعمال المماثلة لها في العقد؛ وذلك لعدم اشتمال أعمال هذا البند على الحفر وإنما (ردم وتسوية)". فإنه يظهر جليا أن ما قامت به المدعية من حفر تحت الطرقات هي أعمال إضافية زائدة عن العقد، وتستحق التعويض عنها. ولتقدير قيمتها فإنه ينظر في الأعمال المماثلة لها في العقد وتقاس عليها، وحيث إن ما يماثلها في العقد هو الحفر تحت الأساسات التي تم تقديرها بناء على ما ورد في المستخلصات، وبه تقضي الدائرة[١]".

ومن قضائه أن: "ولما كانت تلك الأعمال وهي إصلاح المناطق الواقعة تحت سلالم الطوارئ رقم (١) ورقم (٣) في جميع المستشفيات ليُستفاد منها مستودعًا للأثاث والأدوات الطبية لا تعد ضمن الأعمال المتعاقد على إنجازها وليست داخلة ضمن الأعمال المعدلة، ولا تدخل ضمن الأعمال الشاملة للمستشفى التي لا يقوم إلا بتجهيزها بل إن المقاول المنفذ - المدعي - أبلغ الوزارة عدم صلاحية تلك الأماكن كمستودعات بسبب

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ١٠٨٣٥/ ١/ق لعام ١٤٣٤هـ، المؤيد بحكم محكمة الاستئناف الإدارية في القضية رقم ٥٢٢٥/ ق لعام ١٤٣٨هـ، بجلسة ١٣/ ٩/ ١٤٣٨هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢هـ، المجلد الخامس، ص٥٦.

مخاطر الحريق جوار مخارج الهروب من النيران، وبالتالي فإن تنفيذ تلك الأعمال تعد من الأعمال الإضافية التي تستحق المدعية قيمة إنجازها واستكمالها[١]".

غير أن معيار ضرورة ولزوم الأعمال مشروط بألا يكون المقاول نفذ تلك الأعمال من تلقاء نفسه، حتى ولو كانت ضرورية، إذا طالبته الجهة بالتوقف عن تنفيذها، وفي هذا الصدد قضى ديوان المظالم: "بعدم أحقية المدعية لقيمة الأعمال الزائدة؛ لكونها زائدة عن أعمال العقد -ثبوت توجيه المدعى عليها عدة خطابات للمدعية للتوقف عن القيام بالأعمال الزائدة، وسرعة البدء في تنفيذ البنود المدرجة بالعقد، دون استجابة منها لذلك؛ مما تتحمل معه مسؤولية ذلك -عدم قيام المدعية بحصر أعمالها بعد إبعادها من المشروع[٢]".

كما يشترط أيضا ألا يكون العقد من عقود المقطوعية، وفي هذا الصدد قضت هيئة التدقيق بإلغاء حكم المحكمة الإدارية الذي قضى بإلزام المدعى عليها بصرف قيمة الأعمال للمدعية بداعي أن الأعمال المشار إليها من الأعمال الضرورية والأساسية التي لا يمكن للمشروع القيام بدونها، خاصة وأن كميات العقد لم تكن محددة تحديدا دقيقا بقدر ما هي تقديرية من قبل المدعى عليها، إضافة إلى أن تلك الأعمال الإضافية يسيرة ولا تستتبع بالضرورة الكتابة إلى المدعى عليها بشأنها وإيقاف العمل بسببها مع قصر مدة التنفيذ – وقد نُقض الحكم من قبل هيئة التدقيق استنادا إلى النص في العقد على أن المحاسبة بالمقطوعية بغض النظر عن الكميات الفعلية المنفذة، ومن ثم لا تستحق المدعية معه أية زيادة في قيمة العقد، إلا في حالة الاتفاق على زيادة الأعمال، أو تكليف المدعية بها إقرار المدعى عليها بتكليف المدعية بأعمال إضافية بجزء من مبلغ المطالبة - عدم تقديم المدعية ما يثبت

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٢٩/ د / ٤/ ١ لعام ١٤١٣ هـ، الصادر في القضية رقم ١/ ١٠٩١/ ق لعام ١٤٠٦هـ، حكم هيئة التدقيق ٣٦/ت / ١ لعام ١٤١٤هـ، جلسة ٩/ ٤/ ١٤١٤هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص ٤٨١.

(٢) الحكم الصادر في القضية رقم ١٣٧٠ / ٧/ ق لعام ١٤٣٤هـ، المؤيد بالحكم الاستئنافي الصادر في القضية رقم ٣٣٩٧/ ق لعام ١٤٣٩ هـ تاريخ الجلسة ١٢/ ١١/ ١٤٣٩هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ، المجلد الخامس، ص٧٥.

تكليفها بأعمال إضافية بالجزء المتبقي من المبلغ المقر به - أثر ذلك: إلزام المدعى عليها بدفع المبلغ المقر به للمدعية، ورفض ما عدا ذلك من طلبات [١]".

رابعًا: ترك مسألة البت في الأعمال الإضافية برمتها للخبرة الفنية: جنحت بعض الأحكام القضائية إلى ترك مسألة البت في الأعمال الإضافية إلى ما تنتهي إليه أعمال الخبرة الفنية دون أن تبحث البحث في مدى توفر الشروط النظامية للتكليف بتلك الأعمال من عدمه، ومن ذلك ما قضى به من أن: "المدعية تذكر أن المدعى عليها قامت بتكليفها بأعمال إضافية خارجة عن العقد ولم يتم إعطاؤها مدة إضافية لتنفيذ تلك الأعمال ولم تقم كذلك بصرف قيمة تلك الأعمال، فيما أجابت المدعى عليها على ذلك بأن المدعية لم تحدد في دعواها الأعمال التي تدعي بها ولم تقدم ما يثبت تكليفها بهذه الأعمال من قبلها. ولما كان الفصل في هذا الطلب لا يمكن للدائرة أن تتصدى به ابتداء ما يقتضي الاستعانة بجهة خبرة فنية تتولى دراسة مطالبة المدعية وعلى ضوئه تحدد الدائرة مدى أحقية المدعية بما تطالب به، وقد قدمت جهة الخبرة دراستها في هذه القضية، وانتهت فيها إلى النتائج الآتية: ١/ دفاتر الحصر المقدمة من المؤسسة المدعية صحيحة. ٢/ المستخلص الختامي المقدم من المؤسسة المدعية صحيح مع وجود فرق يسير لصالح المؤسسة المدعية حسب المطابقة على دفاتر حصر الكميات. ٣/ مبلغ التعويض عن قيمة الأعمال الإضافية الذي تطالب به المؤسسة المدعية والبالغة قيمتها (٠٠٠) غير صحيح، ولم يوجد ضمن الوثائق المقدمة من المدعية ما يوضح كيفية الوصول لهذه القيمة. ٤/ فيما عدا الخطأ في حساب قيمة الأعمال الإضافية التي لم تصرفها الوزارة المدعى عليها فإن تصرفات ووجهة نظر المؤسسة المدعية في استحقاقها للتعويض عن الأعمال الإضافية صحيحة ومطابقة لآلية

---

(١) الحكم الابتدائي رقم ٣٠/ د/ ٤/ ١ لعام ١٤١٤هـ، الصادر في القضية رقم ١/ ٤٤٩/ ق لعام ١٤١١هـ، المعدل بحكم هيئة التدقيق ١٨٥ /ت/ ١ لعام ١٤١٤هـ، وجلسة ١٦/ ١١/ ١٤١٤هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦)، المجلد:١٢، ص ٥٢٠.

وشروط تنفيذ العقد. ٥/ حساب الكميات المنفذة المقدم من الوزارة المدعى عليها غير صحيح والمستخلص الختامي المقدم من الوزارة المدعى عليها والمعدل فيه على مستخلص المؤسسة المدعية غير صحيح، وتصرفات ووجهة نظر الوزارة المدعى عليها في عدم استحقاق المدعية للتعويض عن الأعمال الإضافية خاطئة ومخالفة لآلية وشروط تنفيذ العقد. ٦/ التكلفة الصحيحة للأعمال الإضافية المستحقة للمؤسسة المدعية هي الفرق بين قيمة المستخلص الختامي المقدم من المؤسسة المدعية والمستخلص الختامي المعدل عليه من قبل الوزارة المدعى عليها ويضاف له مبلغا قدره (٠٠٠) وهو ما تطمئن له الدائرة وتحكم به للمدعية [١]".

وإزاء ما تقدم من تردد أحكام الديوان نرى مناسبة تدخل المنظم بوضع حل لهذه الإشكالية، ونقترح في هذا الصدد تعديل نص المادة (١٢٧) من اللائحة التنفيذية للنظام سالف الذكر، بحيث يكون نص الفقرة الأولى منها لتكون بالنص التالي: "إذا انتهت مدة العقد في عقود الإنشاءات العامة ولم يسلم المتعاقد الأعمال، تُكَوِّن الجهة الحكومية لجنة فنية لمعاينة الأعمال وإعداد محضر بالاشتراك مع المتعاقد؛ لحصر الأعمال المنجزة ونسبة الإنجاز وتحديد أسباب ومعوقات التأخير في التنفيذ. وإذا تبين لها حاجة المشروع لأعمال إضافية تزيد على الحد المقرر نظاما، أو وجود تكليف بها من أي ممثلي الجهة دون اعتماد من صاحب الصلاحية، تُعِدُّ بذلك محضراً تبين فيه تلك الأعمال ومدى ضرورتها لتسليم الأعمال الأصيلة وقيمتها ومدة تنفيذها، وترفع لصاحب الصلاحية للاعتماد. مع بقاء المتعاقد مسؤولا عن تنفيذها وتسليم الأعمال في الموعد المحدد بعد تعديله.

كما نقترح تعديل المادة ١١٦ من ذات اللائحة لتكون بالنص التالي: "يجوز تمديد مدة عقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر، كالصيانة والنظافة والتشغيل وخدمات الإعاشة بما لا يتجاوز نسبة (١٠٪) من قيمة العقد الإجمالية كأعمال إضافية، بشرط ألّا تكون هذه النسبة

---

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ٢٦٨٢/ ١ / ق لعام ١٤٢٤هـ، المؤيد بحكم الاستئناف في القضية رقم ٢٩٥٣/ ق لعام ١٤٣٦هـ، جلسة ٢٠/ ٦/ ١٤٣٦ هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦، المجلد الخامس، ص ٢٥٨٠.

قد استنفدت في تنفيذ بنود أو كميات إضافية أخرى. ويلتزم المتعاقد في الاستمرار في العمل حتى بعد نهاية تلك المدة إلى تاريخ تسليم الموقع للمتعاقد التالي له، على أن تخصم مستحقاته من مستحقات ذلك المتعاقد بما يوازي المدة التي استمر فيها من مدة العقد الجديد بذات أسعاره.

الخاتمة:

سعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على موضوع "الأعمال الإضافية وإشكالياتها في العقود الإدارية في النظام السعودي"، من خلال دراسة تحليلية في ضوء أحكام ديوان المظالم. وقد تناول البحث ماهية الأعمال الإضافية، وأسسها القانونية، وضوابط التكليف بها، والآثار المترتبة عليها، والإشكاليات العملية والقضائية التي تثيرها. وقد توصل الباحثان إلى عدة نتائج، وانتهيا إلى عدد من التوصيات، على النحو التالي:

أولاً: النتائج

- تعتبر الأعمال الإضافية عنصراً حيوياً في العقود الإدارية، تقتضيها أحياناً ضرورة استمرارية المرفق العام أو الحاجة إلى تعديل نطاق العمل لمواكبة مستجدات لم تكن في الحسبان عند إبرام العقد.

- وضع المنظم السعودي ضوابط محددة للتكليف بالأعمال الإضافية، تشمل صدور التكليف من صاحب الصلاحية، وخلال مدة تنفيذ العقد، وارتباطها بموضوع العقد الأصيل، وعدم تجاوز النسب النظامية المحددة (عادة ١٠٪ للزيادة و٢٠٪ للتخفيض)، وتوافر الاعتماد المالي، وصدور تعميد خاص بها.

- يترتب على التكليف المشروع بالأعمال الإضافية آثار مهمة، منها التزام الجهة الإدارية بتمديد مدة العقد والإعفاء من غرامات التأخير إذا كانت الأعمال الإضافية سبباً فيه، ودفع المقابل المالي المستحق عنها. كما يلتزم المتعاقد بتنفيذ هذه الأعمال وفقاً للتعليمات الصادرة.

- كشف البحث عن تباين ملحوظ في أحكام ديوان المظالم بشأن استحقاق المتعاقد لمقابل الأعمال الإضافية التي لم تستوفِ كافة الشروط الشكلية للتكليف (كعدم وجود تعميد كتابي، أو التجاوز في النسب، أو صدور التكليف من غير مختص). فبينما تتمسك بعض الأحكام بحرفية النصوص النظامية التي قد تُسقط حق المتعاقد، تتجه أحكام أخرى نحو تحقيق العدالة ومنع الإثراء بلا سبب على حساب المتعاقد، خاصة عند ثبوت استفادة الجهة الإدارية من تلك الأعمال أو وجود موافقة ضمنية منها أو كون الأعمال ضرورية لإتمام العمل الأصيل.

- يعكس هذا التباين القضائي الحاجة إلى إيجاد توازن بين ضرورة الالتزام بالضوابط النظامية لحماية المال العام، وبين تحقيق العدالة للمتعاقد الذي قد ينفذ أعمالاً إضافية بحسن نية أو لضرورة ملحة تقتضيها طبيعة العمل، وتستفيد منها الجهة الإدارية.

ثانياً: التوصيات:

- اقتراح تعديل المادة (١٢٧) من اللائحة التنفيذية لتشمل صراحةً معالجة حالة عدم تسليم المتعاقد للأعمال بسبب انتظار تكليفه بأعمال إضافية ضرورية ترى الجهة حاجتها، وتوضيح الإجراءات الواجب اتباعها في هذه الحالة لضمان حقوق الطرفين.
- اقتراح تعديل المادة (١١٦) من اللائحة التنفيذية المتعلقة بتمديد عقود الخدمات ذات التنفيذ المستمر، لتشمل آلية واضحة لتسعير المدة التي يستمر فيها المتعاقد بالعمل بعد نهاية العقد وقبل إبرام عقد جديد أو تمديد العقد الحالي، خاصة إذا كان ذلك بناءً على طلب الجهة أو لضرورة استمرار الخدمة.
- تعديل نص المادة (١١٤) من اللائحة بإضافة نص يتضمن جواز الاتفاق على نسبة تزيد عن النسبة المحددة للأعمال الإضافية بموافقة الإدارة والمتعاقد معها وفق نموذج يتم استحداثه بمعرفة وزارة المالية ويلحق بالعقد الأصيل.
- حث قضاة ديوان المظالم على اعتبار مبدأ حسن النية في تفسير وتنفيذ العقود الإدارية، عاملاً مرجحاً عند النظر في استحقاق المتعاقد مقابل الأعمال الإضافية التي قد تشوب إجراءات التكليف بها بعض المخالفات الشكلية غير الجوهرية.
- دعوة ديوان المظالم إلى توحيد مبادئ قضائية خاصة بقضايا الأعمال الإضافية في العقود الإدارية، تراعي مقتضيات العدالة وقواعد الإثراء بلا سبب.

قائمة المراجع:

أولاً: الأنظمة واللوائح والقرارات:

١. نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٥٨) بتاريخ ٤/ ٩/ ١٤٢٧هـ

٢. اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بقرار وزير المالية رقم (٣٦٢) وتاريخ ١٤٢٨/ ٠٢/ ٢٠هـ.

٣. نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ١٢٨) وتاريخ ١٤٤٠/ ١١/ ١٣هـ.

٤. اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادرة بقرار وزير المالية رقم (١٢٤٢) وتاريخ ٢١/ ٣/ ١٤٤١هـ

٥. اللائحة التنفيذية للموارد البشرية في الخدمة المدنية الصادرة بقرار وزير الخدمة المدنية رقم (١٥٥٠) وتاريخ ١٤٤٠/ ٠٩/ ٠٦هـ.

٦. نظام هيئة الرقابة ومكافحة الفساد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٢٥) وتاريخ ٢٣/ ١/ ١٤٤٦هـ.

٧. مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة المعتمدة بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥٥ وتاريخ ١٤٣٧/ ١٢/ ٢٥هـ.

٨. قرار وزير المالية رقم ١٤١٠ وتاريخ ١٤٤١/ ٠٤/ ٠٤هـ (بشأن آلية تطبيق النظام الجديد على العقود السابقة).

٩. قرار وزير المالية رقم ٤٠٢ وتاريخ ١٤٤٤/ ٠٣/ ٢٣هـ (بشأن آلية تطبيق النظام الجديد على العقود السابقة).

ثانياً: الكتب والرسائل العلمية والمقالات:

١. أبو سكينة، أحمد فتح الله (١٩٩٥) النظرية العامة للإثراء بلا سبب في القانون الإداري دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

٢. أمين، محمد سعيد حسين (١٩٨٣) الأسس العامة لالتزامات وحقوق المتعاقد مع الإدارة في تنفيذ العقد الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة.

٣. الجربوع، أيوب منصور (١٤٢٩هـ). ضوابط سلطة الإدارة في تعديل عقودها الإدارية بإرادتها المنفردة دراسة تحليلية في ضوء قضاء ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية. مجلة جامعة الملك سعود، م ٢٠، العلوم الإدارية ١.

٤. الجبور، محمود خلف (٢٠١٠). العقود الإدارية. الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

٥. جمعة، أحمد محمود (٢٠١٣) العقود الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية.

٦. جبير، مطيع (٢٠٠٦). العقد الإداري بين التشريع والقضاء، دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس.

٧. جاد الله، سيد أحمد (٢٠٠٧). سلطة القاضي إزاء العقد الإداري، دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

٨. الحريري، محمد (٢٠١٠). سلطة الإدارة في تعديل عقود الأشغال العامة، وفقا لنظام أوامر التغيير. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

٩. حلمي، محمود (١٩٧٤). العقد الإداري. دار العربي، القاهرة.

١٠. الحلو، ماجد راغب (٢٠٠٧). العقود الإدارية. الدار الجامعية، الإسكندرية.

١١. الخولي، عمر (٢٠٢٢). الوجيز في العقود الإدارية. المركز السعودي للبحوث والدراسات القانونية، الطبعة ١٣، الرياض.

١٢. درهوبي، محمد (٢٠١٧). حق المتعاقد في التعويض في العقد الإداري دراسة مقارنة. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.

١٣. ذياب، عبد الرحمن أحمد محمد، وسليمان، محمد علي (٢٠٢٣). سلطات الإدارة في تعديل شروط العقد الإداري دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي، والمصري، واليمني. مجلة جامعة صنعاء للعلوم الإنسانية، مجلد ٥، عدد ٢.

١٤. راضي، مازن ليلو (٢٠٢٠). العقود الإدارية في القانون الليبي والمقارن. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

١٥. سالم، زينب (٢٠١٩). الدفع بعدم التنفيذ في العقود الإدارية: دراسة مقارنة. رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضير، بسكرة.

١٦. الشطناوي، علي خطار (٢٠١٦). النظرية العامة للعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية. الطبعة الثانية، مكتبة الرشد ناشرون، الرياض.

١٧. شحادة، موسى مصطفى (٢٠٠٦). حقوق وسلطات الإدارة في العقود الإدارية، دراسة مقارنة. مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الثاني.

١٨. الطماوي، سليمان محمد (٢٠٠٥). الأسس العامة للعقود الإدارية دراسة مقارنة. دار الفكر العربي، القاهرة.

١٩. عبد الواحد، محمود حمدي عبد الواحد (٢٠٢١). الجامع في بيان أحكام المنافسات والمشتريات الحكومية في النظام السعودي. دار الإجادة، الرياض.

٢٠. العجمي، حمدي محمد (١٤٤٦هـ-٢٠٢٥م). الوسيط في القانون الإداري السعودي، أساليب الإدارة ووسائلها النظامية. دار الإجادة، الطبعة الأولى.

٢١. العجمي، أحمد محمد (٢٠٢٥). الوجيز في القرارات والعقود الإدارية في المملكة العربية السعودية. دار الإجادة، الرياض.

٢٢. العجمي، حمدي محمد (٢٠١٨). المرجع في العقود الإدارية في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية مقارنة. مطبوعات معهد الإدارة العامة، الرياض.

٢٣. عياد، أحمد عثمان (١٩٨٣). مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية. دار النهضة العربية.

٢٤. عيسى، رياض (١٩٨٧). أحكام الأعمال الإضافية في عقود الأشغال العامة. مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة ١١، العدد ٤.

٢٥. غانم، حنين فؤاد، وإدلبي، منى إدلبي (٢٠٢٣). ضمانات تنفيذ عقد الأشغال العامة. مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، المجلد ٣ (٤).

٢٦. كاطع، أزهار حسن (٢٠١٦). الإجراءات المالية الضامنة لحسن تنفيذ عقود المناقصات العامة. رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق.

٢٧. كريكو، فريال، ولعرباوي، نبيل صالح (٢٠١٥). الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري. مجلة العلوم الإنسانية، عدد ٤٣، مجلد ب.

٢٨. محمد، علاء محمد، والحلاق، محمد، والتركاوي، محمد (٢٠٢١). الأساس القانوني للتعويض عن الأعمال الإضافية في نطاق العقود الإدارية دراسة مقارنة. مجلة الشارقة للعلوم القانونية، جامعة الشارقة، المجلد ١٨، العدد ١.

٢٩. محمد، كلندي، وعبد القادر، عكرمي (٢٠١٧). سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد "الصفقات العمومية نموذجا". جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر.

٣٠. ميشيل، جورج نبيل، وبن سيف، عبد الله بن فهد (١٤٤٥). المرجع في العقود التجارية وعمليات البنوك. مكتبة المتنبي، الرياض.

٣١. الهاشمي، عبد المطلب عبد الرازق (د.ت). القدرة القانونية للإدارة في تعديل العقد الإداري، بدون دار نشر، موقع نت.

٣٢. على، أمينة فرج بكر (٢٠٢٢) عقد الأشغال العامة والأعمال المضافة إياه، مجلة الدراسات القانونية، العدد ٥٥، جزء ٢.

٣٣. علي إبراهيم محمد (٢٠٠٣) آثار العقود الإدارية، دار النهضة العربية.

ثالثاً: الأحكام القضائية ومجموعات المبادئ:

- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن مكتب الشئون الفنية، ديوان المظالم:
  - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٧هـ -المجلد الخامس.
  - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٢٩هـ المجلد الخامس.
  - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٠هـ المجلد الخامس.
  - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣١هـ - المجلد الخامس.
  - مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٢هـ -المجلد الرابع.

- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٤هـ -المجلد الرابع.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٥هـ -المجلد الخامس.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٦هـ -المجلد الخامس.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٨هـ -المجلد الخامس.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٣٩هـ -المجلد الخامس.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٤٠هـ -المجلد السادس.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٤١هـ -الجزء الثاني.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية لعام ١٤٤٢هـ.
- مجموعة الأحكام الإدارية لعام ١٤٤٤هـ، الجزء الثاني.
- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية الصادرة عن مكتب الشئون الفنية، ديوان المظالم:
- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية لعام ١٤٣٣هـ المجلد الثاني.
- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية لعام ١٤٣٥هـ المجلد الثاني.
- مجموعة الأحكام والمبادئ التجارية لعام ١٤٣٧هـ المجلد الأول.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية للأعوام من (١٤٠٢) إلى (١٤٢٦) (المجلد:١٢.
- مجموعة القضاء الإداري (ديوان المظالم) في خمس سنوات ١٤١٠-١٤١٤هـ (توفيق، حسونة).
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لعام ١٤٤٢هـ، المجلد الأول، مكتب الشئون الفنية، ديوان المظالم.

References:

1: al'anzima wallawayih walqararat:

• nizam almunafasat walmushtarayat alhukumiat alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/58) bitarikh 4/9/1427h

• allaayihat altanfidhiat linizam almunafasat walmushtarayat alhukumiat alsaadirat biqarar wazir almaliat raqm (362) watarikh 1428/02/20h.

• nizam almunafasat walmushtarayat alhukumiat alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/128) watarikh 1440/11/13h.

• allaayihat altanfidhiat linizam almunafasat walmushtarayat alhukumiat alsaadirat biqarar wazir almaliat raqm (1242) watarikh 21/3/1441h

• allaayihat altanfidhiat lilmawarid albashariat fi alkhidmat almadaniat alsaadirat biqarar wazir alkhidmat almadaniat raqm (1550) watarikh 1440/09/06h.

• nizam hayyat alraqabat wamukafahat alfasad alsaadir bialmarsum almalakii raqm (m/25) watarikh 23/1/1446hi.

• midunat alsuluk alwazifii wa'akhlaqiaat alwazifat aleamat almuetamadat biqarar majlis alwuzara' raqm 555 watarikh 1437/12/25h.

• qarar wazir almaliat raqm 1410 watarikh 1441/04/04hi (bshan aliat tatbiq alnizam aljadid ealaa aleuqud alsaabiqati).

• qarar wazir almaliat raqm 402 watarikh 1444/03/23hi (bshan aliat tatbiq alnizam aljadid ealaa aleuqud alsaabiqati).

2: alkutub walrasayil aleilmia walmaqalat:

• 'abu sakinata, 'ahmad fath allah (1995) alnazariat aleamat lil'iithra' bila sabab fi alqanun al'iidarii dirasat muqaranati. risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shams.

• 'amin, muhamad saeid husayn (1983) al'usus aleamat liailtizamat wahuquq almutaeaqad mae al'iidarat fi tanfidh aleaqd al'iidaria, dirasat muqaranati, risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shams, alqahira.

• aljarbuea, 'ayuwb mansur (1429h). dawabit sultat al'iidarat fi taedil euqudiha al'iidariat bi'iiradatiha almunfaridat dirasatan tahliliatan fi daw' qada' diwan almazalim fi almamlakat alearabiat alsaeudiati. majalat jamieat almalik saeud, m 20, aleulum al'iidariat 1.

• aljbur, mahmud khalaf (2010). aleuqud al'iidariatu. altabeat althaaniatu, dar althaqafat lilnashr waltawziei.
• jumeata, 'ahmad mahmud (2013) aleuqud al'iidariatu, munsha'at almaearifi, al'iiskandariati.
• jbir, mutie (2006). aleaqd al'iidariu bayn altashrie walqada'i, dirasat muqaranati. risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat eayn shams.
• jad allahi, sayid 'ahmad (2007). sultat alqadi 'iiza' aleaqd al'iidaria, dirasat muqaranati. risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat alqahirati.
• alhariri, muhamad (2010). sultat al'iidarat fi taedil euqud al'ashghal aleamati, wifqan linizam 'awamir altaghyiri. risalat dukturah, kuliyat alhuquqi, jamieat alqahirati.
• hulmi, mahmud (1974). aleaqd al'iidaria. dar alearabii, alqahiratu.
• alhulu, majid raghib (2007). aleuqud al'iidariatu. aldaar aljamieiati, al'iiskandariatu.
• alkhuli, eumar (2022). alwajiz fi aleuqud al'iidariati. almarkaz alsaeudiu lilbuhuth waldirasat alqanuniati, altabeat 13, alriyad.
• darhubi, muhamad (2017). haqi almutaeaqid fi altaewid fi aleaqd al'iidarii dirasat muqaranati. dar aljamieat aljadidati, al'iiskandiriati.
• dhyab, eabd alrahman 'ahmad muhamadu, wasulayman, muhamad eali (2023). sulutat al'iidarat fi taedil shurut aleaqd al'iidarii dirasat muqaranat bayn alqanun alfaransi, walmisri, walyamanii. majalat jamieat sanea' lileulum al'iinsaniati, mujalad 5, eadad 2.
• radi, mazin laylu (2020). aleuqud al'iidariat fi alqanun alliybii walmuqarani. dar almatbueat aljamieiati, al'iiskandariati.
• salm, zaynab (2019). aldafe bieadam altanfidh fi aleuqud al'iidariati: dirasat muqaranati. risalat dukturah, kuliyat alhuquq waleulum alsiyasiati, jamieat muhamad khudayr, bisakrat.
• alshatnawi, eali khataar (2016). alnazariat aleamat lileuqud al'iidariat fi almamlakat alearabiat alsaeudiati. altabeat althaaniatu, maktabat alrushd nashiruna, alriyad.
• shhadatu, musaa mustafaa (2006). huquq wasulutat al'iidarat fi aleuqud al'iidariati, dirasat muqaranati. majalat alhuquqi, jamieat al'iiskandariati, aleadad althaani.

• altamawi, sulayman muhamad (2005). al'usus aleamat lileuqud al'iidariat dirasat muqaranati. dar alfikr alearabii, alqahirati.
• eabd alwahidi, mahmud hamdi eabd alwahid (2021). aljamie fi bayan 'ahkam almunafasat walmushtarayat alhukumiat fi alnizam alsaeudii. dar al'iijadati, alriyad.
• aleajami, hamdi muhamad (1446h-2025mi). alwasit fi alqanun al'iidarii alsaeudii, 'asalib al'iidarat wawasayiluha alnizamiati. dar al'iijadati, altabeat al'uwlaa.
• aleajami, 'ahmad muhamad (2025). alwajiz fi alqararat waleuqud al'iidariat fi almamlakat alearabiat alsaeudiati. dar al'iijadati, alriyad.
• aleajami, hamdi muhamad (2018). almarjie fi aleuqud al'iidariat fi almamlakat alearabiat alsaeudiati, dirasat tahliliat muqaranata. matbueat maehad al'iidarat aleamati, alriyad.
• eiad, 'ahmad euthman (1983). mazahir alsultat aleamat fi aleuqud al'iidariati. dar alnahdat alearabiati.
• eisaa, riad (1987). 'ahkam al'aemal al'iidafiat fi euqud al'ashghal aleamati. majalat alhuquqi, jamieat alkuayti, alsanat 11, aleadad 4.
• ghanim, hunin fuaad, wa'iidlibi, munaa 'iidlibi (2023). damanat tanfidh eaqd al'ashghal aleamati. majalat jamieat dimashq lileulum alqanuniati, almujalad 3 (4).
• katie, 'azhar hasan (2016). al'iijra'at almaliat aldaaminat lihasan tanfidh euqud almunaqasat aleamati. risalat majistir, kuliyat alhuquqi, jamieat alnahrayni, aleiraqu.
• kiriku, firyal, walaeirbawi, nabil salih (2015). al'asas alqanunii lihaqi al'iidarat fi taedil aleaqd al'iidari. majalat aleulum al'iinsaniati, eadad 43, mujalad ba.
• muhamadu, eala' muhamadu, walhalaaqi, muhamadu, waltarkawi, muhamad (2021). al'asas alqanunii liltaewid ean al'aemal al'iidafiat fi nitaq aleuqud al'iidariat dirasat muqaranati. majalat alshaariqat lileulum alqanuniati, jamieat alshaariqat, almujalad 18, aleadad 1.
• mihamadu, klandi, waeabd alqadir, eakrami (2017). sultat al'iidarat fi taedil shurut aleaqd "alsafaqat aleumumiat namudhaja". jamieat 'ahmad dirayat, 'adrar, aljazayar.
• mishili, jurj nibil, wabin sif, eabd allh bin fahd (1445). almarjie fi aleuqud altijariat waeamaliaat albunuki. maktabat almutanabi, alriyad.

• alhashimi, eabd almutalib eabd alraaziq (da.t). alqudrat alqanuniat lil'iidarat fi taedil aleaqd al'iidari, bidun dar nashri, mawqie nt.
• eilaa, 'aminat faraj bakr (2022) eaqd al'ashghal aleamat wal'aemal almudafat 'iiaahu, majalat aldirasat alqanuniati, aleadad 55, juz' 2.
• eali 'iibrahim muhamad (2003) athar aleuqud al'iidariati, dar alnahdat alearabiati.

3: al'ahkam alqadayiya wamajmueat almabadii:

• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat alsaadirat ean maktab alshuyuwn alfaniyati, diwan almazalimi:
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1427h -almujalad alkhamis.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1429hi almujalad alkhamisi.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1430hi almujalad alkhamisi.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1431h - almujalad alkhamis.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1432h -almujalad alraabiei.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1434h -almujalad alraabiei.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1435h -almujalad alkhamis.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1436h -almujalad alkhamis.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1438h -almujalad alkhamis.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1439h -almujalad alkhamis.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1440h -almujalad alsaadisi.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1441hi -aljuz' althaani.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lieam 1442h.
• majmueat al'ahkam al'iidariat lieam 1444h, aljuz' althaani.
• majmueat al'ahkam walmabadi altijariat alsaadirat ean maktab alshuyuwn alfaniyati, diwan almazalimi:

• majmueat al'ahkam walmabadi altijariat lieam 1433hi almujalad althaani.
• majmueat al'ahkam walmabadi altijariat lieam 1435hi almujalad althaani.
• majmueat al'ahkam walmabadi altijariat lieam 1437hi almujalad al'uwwl.
• majmueat al'ahkam walmabadi al'iidariat lil'aewam min (1402) 'iilaa (1426) (almujaladi:12.
• majmueat alqada' al'iidarii (diwan almazalimi) fi khams sanawat 1410-1414hi (twfiq, hasuwna).
• majmueat almabadi alati qararathua almahkamat al'iidariat aleulya lieam 1442h, almujalad al'awala, maktab alshuyuwn alfaniyati, diwan almazalim.

فهـــرس الموضوعـــات

الموضـــــوع الصفحة

مقدمة: ١٨٧٩
أهداف البحث: ١٨٨٠
مشكلة البحث: ١٨٨٠
تساؤلات البحث: ١٨٨٠
أهميّة البحث: ١٨٨١
نطاق البحث: ١٨٨٤
منهج البحث: ١٨٨٤
خطة البحث: ١٨٨٤
المبحث الأول ماهية الأعمال الإضافية في العقود الإدارية وأحكامها ١٨٨٥
المطلب الأول مفهوم الأعمال الإضافية وتمييزها عن غيرها من الأعمال ١٨٨٧
المطلب الثاني الأساس القانوني لمشروعية الأعمال الإضافية في العقود الإدارية ١٨٩٦
المطلب الثالث ضوابط التكليف بالأعمال الإضافية في العقود الإدارية ١٩٠١
المبحث الثاني آثار التكليف بالأعمال الإضافية في العقود الإدارية ١٩١٦
المطلب الأول آثار التكليف بالأعمال الإضافية المرتبطة بالجهة الحكومية ١٩١٦
المطلب الثاني آثار التكليف بالأعمال الإضافية المرتبطة بالمتعاقد ١٩٢٩
المطلب الثالث الإشكاليات العملية في الأعمال الإضافية ١٩٣٩
الخاتمة: ١٩٥٤
أولاً: النتائج ١٩٥٤
ثانياً: التوصيات: ١٩٥٥
قائمة المراجع: ١٩٥٦
REFERENCES: ١٩٦١
فهـــرس الموضوعـــات ١٩٦٦