

## إحالة العطاءات في النظام القانوني الأردني: الدراسة السادسة:

د. علي الشطناوي<sup>(1)</sup>

تقوم الدولة الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تكلف كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بأداء مهمة معينة، فتكلف السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القانون، وتحقيق الرفاهية العامة للأفراد. ولا شك أن تلك المهمة مهمة جسيمة، وعلة ذلك أن مفهوم الرفاهية العامة مفهوم نسبي يختلف من دولة إلى أخرى، كما أنه يختلف في الدولة الواحدة من وقت إلى آخر. وخير شاهد على ذلك تباين مستوى الخدمات الصحية والتعليمية التي نطلبها من الدولة، فلم نعد نكتفي بأن تقدم الإدارة أي مستوى من الخدمة الصحية، بل أصبحنا نطالب بأن تكون الخدمات الصحية بأعلى مستوى ممكن. كما ينطبق ذلك الفهم على جميع الخدمات التي تقدمها الإدارة العامة. ولا شك أن جسامه تلك المهمة تتجلى في الدول التي تختل فيها معادلة الموارد والسكان، وهي دول ذات كثافة سكانية عالية ومواردها المالية محدودة، بل متواضعة، وبذا نشهد في هذه الدول ارتفاع الدين العام فيها، إذ تلجأ هذه الدول إلى الاقتراض الخارجي لتغطية نفقاتها المتزايدة.

وبناء عليه تلجأ الإدارة العامة لتحقيق ما أنيط بها من مهمات ومسؤوليات جسيمة إلى وسائل قانونية ومادية. فالوسائل القانونية منها ما تصدره الإدارة من جانب واحد (القرارات الإدارية)، ومنها ما يكون ثمرة لالتقاء إرادتين (العقود). فالإدارة تبرم نوعين من العقود هما: العقود الإدارية التي تأخذ فيها بوسائل القانون العام بوصفها سلطة عامة تتمتع بحقوق وامتيازات لا يتمتع بها المتعاقد معها. والعقود المدنية التي تستعين فيها بوسائل القانون الخاص، وتنزل فيها منزلة الأفراد، وإنه بناء على ذلك لا يعتبر العقد عقدا إداريا إلا إذا كان أحد طرفيه شخصا معنويا عاما ومتصلا بإدارة وتسيير مرفق عام ومتضمنا شروطا غير مألوفة في نطاق القانون الخاص ونتيجة لذلك إذا تضمن العقد هذه الشروط الثلاثة مجتمعة كان عقدا إداريا يختص بمنازعة القضاء الإداري.

ولا شك أن العقد باعتباره ثمرة التقاء إرادتين، نقصد العقد الإداري، يمر بمراحل طويلة ومعقدة، كما أن تنفيذه يستلزم اتخاذ العديد من الإجراءات اللاحقة، فهناك بعض القرارات قد تصدر في المرحلة السابقة على التعاقد الإداري، وبعضها يصدر لاحقا، وبذا تعد الإجراءات السابقة إجراءات قابلة للانفصال عن العملية

<sup>(1)</sup> أستاذ القانون العام / كلية القانون - جامعة اليرموك.

العقدية، وبذا يمكن الطعن بها بدعوى الإلغاء باعتبارها قرارات إدارية عادية كبقية القرارات الإدارية الأخرى، وتندرج الإجراءات اللاحقة ضمن دائرة تنفيذ العقد يختص بمنازعتها القضاء الإداري بمنازعة قضاء كامل. وينطبق التحليل السابق على عقود الإدارة المدنية، وهي تلك العقود التي تستعين فيها الإدارة بوسائل القانون الخاص وتنزل فيها منزلة الأفراد، فتصدر الإدارة إجراءات سابقة على إبرام عقدها المدني وإجراءات لاحقة أو خلال فترة تنفيذه. فالإجراءات السابقة على إبرام العقد المدني قرارات إدارية أصدرتها الإدارة باعتبارها سلطة عامة، وبذا لا يعتبر هذا التصرف من جهة الإدارة بإرادتها منفردة وهي تؤدي وظيفتها التنفيذية من طبيعة هذا العقد المدني. كما أن ما يصدر من قرارات لاحقة عن الإدارة متعلقة بتنفيذ هذا العقد أو آثار هذا العقد لا يغير من طبيعته القانونية كعقد مدني، بل يخضع تنفيذ هذا العقد لنظرية العقود المدنية، فقد نزلت الإدارة في إبرامه منزلة الأفراد العاديين، وتخلت عن صفتها كسلطة عامة، وتجردت من امتيازات القانون العام. فالمنازعة التي تتعلق بآثار هذا العقد وحقوق أطرافه ومدى الالتزام بشروطه تبقى منازعة مدنية مع ما يترتب على ذلك من نتائج وآثار قانونية.

وبناء عليه يشترط لاعتبار عقد الإدارة عقدا إداريا أن يكون أحد طرفيه شخصا معنويا عاما، ومتصلا بإدارة وتسيير مرفق عام ومتضمنا شروطا غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، ونتيجة لذلك إذا تضمن العقد هذه الشروط الثلاثة مجتمعة كان عقدا إداريا يختص بمنازعته القضاء الإداري.<sup>(1)</sup>

ولا شك أن إبرام العقود الإدارية يمر بإجراءات طويلة ومعقدة، تبدأ بإعلان الإدارة عن حاجتها لتنفيذ مشروع من المشاريع، أو توريد لوازم لازمة لتسيير المرفق أو تقديم الخدمة، أو لإدارة المرفق العام نفسه (عقد امتياز المرافق العامة). لهذا تعتبر مرحلة المفاضلة بين العروض، واختيار العرض الأنسب من أهم المراحل، وهي مرحلة يعقبها إصدار قرار إحالة العطاء على أحد المناقصين، فالقرار الصادر بالإحالة قد لا يعجب المناقصين الآخرين أو حتى المناقص الذي أحيل عليه العطاء، وبذا تطرح إشكالات قانونية يتعين على القضاء المختص حسمها، وبيان نظامها القانوني من حيث بيان طبيعة الدعوى القضائية التي يلجأ إليها المدعي، والجهة المختصة بنظر النزاع، وتحديد الآثار القانونية التي تترتب على إلغاء قرار الإحالة.

#### ♦ مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في تحديد التكييف القانوني لإحالة العطاءات العامة، والدعوى القضائية التي يمكن استخدامها للطعن بها، وتحديد الجهة القضائية التي تختص بنظرها، وبيان الآثار القانونية التي تترتب على العقد فيما لو تم إبرامه قبل صدور الحكم القضائي.

#### ♦ منهجية البحث:

(1) المحكمة الإدارية العليا: حكم رقم (٢٠١٦/٣٣)، تاريخ ٢٠١٦/٢/١٠م، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٦م، ص ٦٤٠.

سوف نعتمد في إعداد هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي القائم على جمع الأحكام التشريعية والقضائية وتحليلها، واستخلاص قواعد عامة يمكن الاستعانة بها لتنظيم هذه المرحلة من مراحل إبرام العقد الإداري.

#### ♦ خطة البحث:

- المبحث الأول: التكييف القانوني لقرار إحالة العطاءات.
- المبحث الثاني: تصديق قرارات إحالة العطاءات.
- المبحث الثالث: الرقابة القضائية على قرار الإحالة.
- المبحث الرابع: آثار إلغاء قرار الإحالة.

#### ○ المبحث الأول: التكييف القانوني لقرار إحالة العطاءات

تباين الاجتهاد القضائي الأردني حول الإجراءات القابلة للانفصال عن العملية العقدية، إذ نلاحظ أن القضاء الإداري يميل صوب الاعتراف بوجودها كمنظومة استقر عليها القضاء الإداري المقارن. فقد ذهبت محكمة العدل العليا سابقا وتابعتها في ذلك المحكمة الإدارية العليا إلى أن العملية العقدية تمر بمرحلتين: أولهما: تمهيدية سابقة على إبرام العقد، ومرحلة لاحقة على صدور قرار الإحالة. فتقول محكمة العدل العليا: "من المتفق عليه فقها وقضاء وما جرى عليه اجتهاد محكمة العدل العليا، أن العقد الإداري يمر في عملية مركبة تقتضيها طبيعته: المرحلة الأولى تمهيدية، حيث تستقل الإدارة بصفتها سلطة عامة بإصدار القرارات الإدارية المنفردة، وتحديد المراكز القانونية قبل إحالة العطاء. وهذه القرارات وفي هذه المرحلة تأخذ شكل وصفة القرارات الإدارية بالمعنى المقصود بذلك، ويحق لأي متضرر الطعن بها أمام القضاء الإداري. أما المرحلة الثانية، فتستقل بها الإجراءات، ويصبح أي نزاع محكوما بالعقد وما يلحقه من قواعد قانونية، وتصبح الإدارة طرفا فيه".<sup>(١)</sup> كما قررت في حكم آخر: "إن القرارات الإدارية التي تكون مندمجة في عمليات مركبة تكون بحسب قواعد الاختصاص خاضعة للقضاء الإداري، إذ في هذه الحالة يفصل القرار الإداري من العملية المركبة مع إخضاعه لقضاء الإلغاء على أن يترك باقي العملية للجهة القضائية الأخرى. ويبنى على ذلك ما يصدر من قرارات إدارية في العمليات المركبة يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى التنظيم الإداري المقرر لذلك. فما يصدر من مثل تلك القرارات مخالفا وجب إلغاؤه".<sup>(٢)</sup> كما قررت المحكمة في حكم آخر: "من المتفق عليه أن القرار الإداري إذا ما كان مندمجا في عملية مركبة، فإن قواعد الاختصاص

(١) محكمة العدل العليا: قرار رقم (٢٧٠) لسنة ١٩٩٧، تاريخ ١٨/١١/١٩٩٧م، منشور على موقع قرارك لنقابة المحامين - ومحكمة العدل العليا: ١٦/٥/١٩٦٠م، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٠، ص ٣١٢.

(٢) محكمة العدل العليا: قرار رقم (٧٢) لسنة ١٩٥٥، تاريخ ٢٨/٤/١٩٥٦، منشور على موقع قرارك لنقابة المحامين - ومحكمة العدل العليا: ١٧/٣/١٩٩٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤، ص ١٤٤٧.

العادية تسمح لمحكمة العدل العليا أن تفصل القرار الإداري في هذه العملية المركبة وإخضاعه لقضاء الإلغاء على أن تترك باقي العملية المتعلقة بالحق المدني للجهة القضائية المختصة<sup>(١)</sup>. وفي ضوء هذا الاجتهاد القضائي يعد إجراءات قابلة للانفصال عن العملية، وبذا يمكن لصاحب الشأن الطعن بها بدعوى الإلغاء، وتخضع لرقابة القضاء الإداري كقاضي إلغاء، ويتمتع الحكم الصادر فيها بحجية عامة مطلقة. ومن أمثلة هذه الإجراءات: القرارات الصادرة عن الإدارة برفض منح كفالة الحكومة اللازمة لإبرام العقد، أو القرارات برفض منح تلك الكفالة<sup>(٢)</sup>. والإجراءات الإدارية الخاصة بوضع شروط المناقصة والإعلان عنها، وتلقي العطاءات المقدمة فيها والمفاضلة بين العطاءات، وإرساء المناقصة<sup>(٣)</sup>، وقرارات استبعاد بعض العروض لتخلف أحد الشروط الشكلية الواردة في دعوة العطاء<sup>(٤)</sup>، والقرار الصادر بانتداب ثلاثة أشخاص لمفاوضة الشركة التي أحيل عليها العطاء من أجل تعديل سعرها<sup>(٥)</sup> كما لا يشترط لمشروعية الإعلان عن المناقصة أن يعلن عنها بالصحف المحلية، بل يكفي لاستيفاء هذه الشكلية توزيع دعوة العطاء على المعنيين بالأمر فقط. فقد قرر القضاء الأردني: "فإن قول المستدعين أن القرار المطعون به مخالف للقانون بحجة أن اللجنة لم تعلن عن العطاء في الصحف فهو قول غير وارد، ذلك لأن الغاية من الإعلان عن العطاء هي دعوة الراغبين في الاشتراك بالمناقصة ومن الثابت بالأدلة أن لجنة الشراء قد طافت على الراغبين بالاشتراك بالمناقصة ومن ضمنهم المستدعون وسلمت كلا منهم نسخة من العطاء ومواصفات اللوازم المطلوبة، وإن المستدعين قد قدموا عروضهم استنادا لهذا الإجراء، وبذلك تكون الغاية من الإعلان قد تحققت ولم يلحق المستدعين أي إجحاف من جراء عدم الإعلان في الصحف"<sup>(٦)</sup>.

ويتحقق القضاء الإداري من مدى توافر الشروط الشكلية لتقديم العروض، وتحديد الكفالات المالية: فلا يشترط تقديم الكفالة مع العرض مباشرة، بل يمكن تقديمها لاحقا بعد تقديم العرض. فقد قرر القضاء الأردني: "إذا قدم المستدعي ضده عطاء طلب فيه اعتبار الكفالة المرفقة بعطاء سابق له كفالة سارية المفعول كما أظهر استعداده لتمديدها، غير أن لجنة العطاءات طلبت منه تقديم كفالة جديدة فاستجاب لطلبها حالا وقدم الكفالة، فإن المستدعي ضده يكون قد تقيّد بشرط العطاء القاضي بتقديم كفالة، أما كونه لم يقدم هذه الكفالة مع العطاء، وإنما قدمها بعد ذلك، فإن ذلك لا يجعله متخلفا عن تقديم الكفالة"<sup>(٧)</sup>. ولكن إذا

(١) محكمة العدل العليا: قرار رقم (٥٣) لسنة ١٩٨١، تاريخ ١٩٨٢/١/٢٨، منشور على موقع قرارك لنقابة المحامين.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٦٠/٥/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٠، ص ٣١٣.

(٣) محكمة العدل العليا: ١٩٩٥/٤/١١، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٨٣٣ - ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٥/٥/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٨٤٢ - ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٦٧.

(٤) محكمة العدل العليا: ١٩٩٣/١١/٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤، ص ٩٥.

(٥) محكمة العدل العليا: ١٩٩٧/٤/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٦٤١.

(٦) محكمة العدل العليا: ١٩٧٣/٤/١٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ٧٠٧.

(٧) محكمة العدل العليا: ١٩٧٣/٦/١٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣، ص ٧٩. ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٩/٣/٢٥، مجلة نقابة المحامين

أوجبت دعوة العطاء تقديم كفالة بنكية أو شيكا مصدقا بنسبة (١٠%) من قيمة العرض، فإن تقديم الكفالة أو الشيك المصدق على هذا الوجه يعد شرطا من شروط قبول العطاء والإخلال به يجعل العطاء المقدم غير مقبول".<sup>(١)</sup>

وتعاد تأمينات الدخول في العطاء إلى مقدميها من المناقصين، فتعاد إلى الذين لم تجر الإحالة عليهم بعد اكتساب قرار الإحالة الدرجة القطعية، وتعاد أيضا إلى الذين انتهت مدة سريان عروضهم ولم يرغبوا بتمديدتها بناء على طلبهم الخطي. وتعاد أيضا إلى الذين جرت الإحالة عليهم بعد تقديم تأمين حسن التنفيذ، وبذا تعد قرارات الإدارة برفض إعادة تلك التأمينات المالية قرارات قابلة للانفصال عن العملية العقدية، والطعن بها بدعوى الإلغاء.

وتعد قرارات استبعاد العروض الناقصة التي لم تستوف الشروط الشكلية إجراءات قابلة للانفصال عن العملية العقدية. فقد قرر القضاء الأردني: "إذا لم تقدم المستدعية الأسعار بالدينار الأردني وكان عرضها على أساس وجود المواد في المصانع في ألمانيا الغربية أي بدون نقل أو تأمين أو نفقات إيصالها لمستودعات المؤسسة في عمان مما يجعل العرض المقدم منها ناقصا".<sup>(٢)</sup>

### • موقف القضاء الإداري من تكيف قرار إحالة العطاء

تباين اجتهاد القضاء الإداري إزاء التكيف القانوني لقرار الإحالة، فقد اعتبر القضاء الإداري في بعض أحكامه قرار الإحالة على أنه قبول إداري للإيجاب المقدم من المناقص. فقد وردت التعبيرات التالية في أحد أحكام محكمة العدل العليا: "إن قرار الإحالة قد صدر وصدق عليه من الجهات المختصة وتبلغته الشركة ووافقت عليه بما في ذلك الملحق (أ) فأصبح العقد تاما بين الفريقين، إذ أن عقود المناقصة تتم بتوجيه دعوة المناقصين للتعاقد، ويعتبر تقديم العطاء إيجابا وإرساء المناقصة قبولا. وتأسيسا على ذلك فإن كتاب القائد العام بفسخ قرار المناقصة بعد انعقاد العقد ويوصفه أحد طرفيه فيكون النزاع بهذه الحالة حقوقيا لا إداريا يعود النظر فيه إلى المحاكم الحقوقية ويخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا، ذلك لأن اختصاص محكمة العدل العليا هو اختصاص محصور بالأمر المبينة في المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم، ولا يشمل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية".<sup>(٣)</sup> وبناء عليه تعد العروض المقدمة من المناقصين في الموعد المحدد إيجابا من جانبهم، وبذا تلزم هذه العروض مقدميها، فلا يملكون سحبها أو تعديلها.

وفي المقابل اتجهت مجمل أحكام القضاء الإداري الأردني على أن قرارات إحالة العطاءات قرارات إدارية. فقد استقر القضاء الإداري الأردني على أن قرارات إحالة العطاءات قرارات قابلة للانفصال عن

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/٩/٥، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ١٢٢٢.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ١٠٨. ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٦٧.

(٣) محكمة العدل العليا: ١٩٧٧/٤/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص ٦٤١.

العملية العقدية، وبذا يحق لصاحب الشأن الطعن فيها بدعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة. فتقول محكمة العدل العليا: " نرى وقد أقامت المدعية الدعوى رقم (٨٦/١٠٠) عدل عليا بتاريخ (١٠/٧/١٩٨٧م) طاعنة بقرار الإحالة رقم (٨٦/٢٧) الصادر عن لجنة العطاءات المركزية لسلطة المياه، فقد صدر الحكم بهذه الدعوى بإلغاء القرار المذكور بتاريخ (١٢/٢٠/١٩٩٨م) وأقامت الدعوى رقم (٩١/٢٨٩٢) بداية حقوق عمان بتاريخ (٢٧/١٠/١٩٩١م) تطلب فيه الحكم لها بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بها جراء القرار المحكوم بإلغائه، وبعد تداول الدعوى بعدة جلسات لدى محكمة بداية عمان إحالتها لمحكمة العدل العليا بعد أن أصبحت هذه المحكمة المرجع المختص بالنظر في طلبات التعويض عن القرارات الإدارية المحكوم بإلغائها والمنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ المعمول به من تاريخ نشره في ٢٥/٣/١٩٩٣م، الأمر الذي تكون معه الدعوى بطلب التعويض مسموعة لانقطاع المدة السابقة<sup>(١)</sup>. وتقول محكمة العدل العليا في حكم آخر: " لم ترض المستدعية بقرار الإحالة هذا واعترضت عليه لدى اللجنة المركزية للعطاءات والتي بدورها قررت رد الاعتراض، ذلك أن السعر الذي تقدم به المستدعي ضده الثالث كان هو أرخص الأسعار ومطابقاً لأحكام المادة (٥٢) من تعليمات العطاءات رقم (١) لسنة ١٩٩٤ الصادر استناداً لأحكام المادة (٢٣) من نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣ ....، لم ترض المستدعية بهذا القرار وطعننت به سابقاً بدعوى العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٢٨) بتاريخ (١٩/١٠/٢٠٠٥م) والمقرر ردها للغياب بتاريخ (١٢/١٢/٢٠٠٥م)، مما حدا بالمستدعية للطعن بهذا القرار مرة ثانية في الدعوى الماثلة بتاريخ (١٤/١٢/٢٠٠٥م) لذات العلل والأسباب الواردة في الطعن السابق ....، وحيث لم يرد من البينة ما يثبت أن قرار الإحالة موضوع الطعن قد شابه أي عيب من العيوب التي نعتها عليه المستدعية"<sup>(٢)</sup>.

وفي المقابل تتدرج المنازعات الناشئة بعد إبرام العقد الإداري، وأثناء تنفيذه ضمن منطقة التنفيذ، ويختص القضاء النظامي الأردني بنظرها والفصل فيها. فتقول محكمة العدل العليا: " قام المستدعي ضده الأول وزير النقل بتاريخ ٢٦/٧/٢٠٠٤م بتوجيه كتاب إلى المستدعية يفيد بقراره فسخ العقد بحجة مقتضيات المصلحة العامة ....، ودون اتباع أحكام وشروط العقد ونظام الاستثمار والأماكن العامة في المطار .... إن تنفيذ القرارين المطعون بهما وإجبار المستدعية على تسليم الموقع والعربات وفسخ ذلك العقد وانهاؤه بهذه الطريقة .... لا يستند إلى أي إجراءات صحيحة أو قانونية وصادر من غير ذي صفة ولم يتم اتباع أحكام وشروط العقد ....، وعلى ضوء ما ورد في هذه البنود نجد أن وكيل المستدعية يستند في طعنه بالقرارين المشكو منهما إلى أحكام وشروط العقد المبرم مع سلطة الطيران المدني/ لجنة استثمار الأماكن العامة في المطارات المدنية وبين شركة صخر الدولية/ المستدعية. وعليه فإن النزاع القائم بين فرقاء هذه الدعوى هو

(١) محكمة العدل العليا: ٢٩/٦/١٩٩٤م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥م، ص ١٦٠.

(٢) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠٠٥/٤٩٧)، تاريخ ٦/٢/٢٠٠٦م، نقابة المحامين ٢٠٠٦م، ص ٥١٧.

في حقيقته نزاع مدني، يدور حول فسخ عقد الاستثمار المبرم بين الطرفين والغائه.... وحيث أن صلاحية النظر في المنازعات الناشئة عن العقود تخرج عن اختصاص محكمة العدل العليا وفق ما استقر عليه الاجتهاد، فإن هذا الدفع وارد والدعوى واجبة الرد شكلا لعدم الاختصاص<sup>(١)</sup>. وكذلك قرار الإدارة المتعاقدة بإنهاء العقد الإداري ومصادرة كفالة حسن التنفيذ وكفالة السلفة الخاصة بالعقار ومطالبة المتعاقد بما يترتب بذمته بعد إنهاء العقد والبالغ (١٠٧١٧٦) ديناراً و(٣٣٢) فلساً. وثم طرح عطاء جديد لاستكمال تنفيذ أعمال المشروع وإحالته على مقاول جديد بقيمة (٨٢٨٢١٤٠) دينار. وعليه تمت مطالبة المتعاقد بالفرق في قيمة إعادة طرح العطاء وبدل الأتعاب لعطاء الإشراف وبدل الأضرار وبلغ مجموع ذلك مبلغ.... وعليه لا يجوز قبول دعوى الإلغاء من قبل المتعاقد مع الإدارة في الأمور التي تنصب على القرار من ناحيته التعاقدية لا من ناحيته الإدارية، حيث أنه بعد إبرام العقد يصبح أي نزاع محكوم بالعقد وتصبح الإدارة طرفاً فيه ولما لها من امتيازات بحكم تسييرها للمرفق العام تستقل باتخاذ الإجراءات التي تعتبر من قبيل التأكيد على حق عقدي وتعتبر أي منازعة بين فقاء العقد الإداري في مرحلة التنفيذ منازعة على الحق ومنازعة حول تفسير العقد وحقوق أطرافه ومدى الالتزام بشروطه وليس منازعة حول شرعية قرار إداري كون إجراءات تنفيذ العقد ضمن دائرة العملية العقدية نفسها ولا يجوز مخاصمة هذه الإجراءات بدعوى الإلغاء وتعتبر الشروط المالية الواردة في العقد والإجراءات المالية التي تتمتع الإدارة المتعاقدة بحق ايقاعها على المتعاقد معها إجراءات لازمة لتنفيذ العقد وذات طابع مالي يختص القضاء المدني بالنظر بها ولا تعتبر منازعة حول صحة قرار إداري.... وبناء على ما تقدم تكون محكمة العدل العليا غير مختصة في النظر بهذه الدعوى ويعود أمر النظر فيها إلى المحاكم المدنية<sup>(٢)</sup>.

وقد نحى القضاء النظامي منحى مختلفاً تماماً عن اتجاه القضاء الإداري، فلم يقر بفكرة الإجراءات القابلة للانفصال عن العملية العقدية، إذ اعتبر العرض المقدم من الشركة في العطاء هو إيجاب، والتصديق على قرار الإحالة قبول، وبذا ينعقد العقد الإداري بتلاقي الإيجاب بالقبول. تقول محكمة التمييز: "وبرغم الجهالة الواردة في قرار لجنة العطاءات الصادر بتاريخ (١٢/٢٥/١٩٦٨م) والذي أوضحته بقرارها الصادر بتاريخ (١/١/١٩٦٩م) (مبرز م/١٠) فإنه لا يعتبر نافذاً أو مقبولاً نهائياً إلا بعد اعتماده والموافقة عليه من قبل وزير المالية والدفاع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة كما نصت على ذلك المادة (١٦) من نظام اللوازم رقم (٤٧) لسنة ١٩٦١م. وهذا يعني أن العقد لا يتكون إلا بتصديق الوزيرين المختصين على قرار لجنة العطاءات التي يعتبر قرارها مجرد توصية أو عمل مؤقت لا يلزم الإدارة. وحيث أن قرار الوزيرين المختصين هو الذي يعتبر قانوناً قابلاً نهائياً لعرض أو إيجاب الشركة. وحيث أنه صدر بعد الأجل الذي حددته الشركة في إيجابها (م/٥) كما هو ظاهر من كتاب رئيس لجنة العطاءات المؤرخ في

(١) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠٠٤/٤١١)، تاريخ ٢٠/١٠/٢٠٠٤م، نقابة المحامين ٢٠٠٥، ص ٣٤٠. وانظر أيضاً: محكمة العدل

العليا: قضية رقم (٢٠١٣/٤٠٠)، تاريخ ١٣/٢/٢٠١٤م، مجلة نقابة المحامين، ص ٤٧.

(٢) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠١٣/٤٥٦)، تاريخ ١٣/٢/٢٠١٤م، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٤، ص ٥٨.

١٨/١/١٩٦٩م (مبرز/١) والموجه إلى الشركة المميز ضدها، وكذا المبرز .... وحيث أنه إذا انقضت مدة الإيجاب ولم يصل القبول خلالها للموجب (الشركة)، يصبح الإيجاب غير ملزم للشركة ويسقط سقوطاً تاماً، ويعتبر القبول المتأخر الصادر بعد أجل الإيجاب إيجاباً جديداً موجهاً لمن صدر منه الإيجاب الأول الذي سقط، فإذا قبله هذا تم العقد. وحيث أن الشركة لم تقبل بالإيجاب الجديد الصادر من الوزيرين، فلا إلزام عليها، لعدم انعقاد العقد الذي لا يتم إلا بإيجاب وقبول (مادة ١٠٢ من المجلة) .... وأما القول بأن أجل العرض قصير، ويقبل كثيراً عن المدة الواردة في المادة (١٦) من نظام اللوازم فإنه لا يجيز إلزام الشركة بعد الميعاد الذي حددته، وكان بوسع لجنة العطاءات أن تقرر استبعاد عطاء الشركة لقصر مدة العرض<sup>(١)</sup>.

ونرى أن هذا الاجتهاد القضائي لمحكمة التمييز لا ينسجم مع تعريف القرار الإداري سواء أكان التعريف الفقهي أم التعريف القضائي. فالقرار أو الأمر الإداري هو عمل إداري، لأنه إفصاح وتعبير عن إرادة الإدارة الملزمة<sup>(٢)</sup>. وعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني أصدرته إحدى السلطات الإدارية بإرادة منفردة متضمناً تعديلاً للنظام القانوني، أي محدثاً تغييراً في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم<sup>(٣)</sup>.

واستقر القضاء الإداري المقارن على تعريف القرار الإداري، فقد عرفه القضاء الإداري الأردني على أنه "إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانونياً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"<sup>(٤)</sup>. وبتعبيرات مماثلة عرف ديوان المظالم السعودي القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة بما لها من سلطة بمقتضى النظم واللوائح بقصد إحداث أثر نظامي يكون جائزاً وممكناً نظاماً"<sup>(٥)</sup>. ويقول الديوان في حكم آخر: "هذا الطلب يمثل في حقيقته قراراً مكتمل العناصر إذ أن القرار في حقيقته يتمثل في إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى النظام، وهو ما تم من قبل المدعى عليها بموجب خطابها - سالف الذكر - كما أن هذا القرار جاء بصورة إيجابية صريحة لا سلبية"<sup>(٦)</sup>.

وبناء عليه يعد قرار الإحالة قراراً إدارياً تتوافر فيه جميع الأركان اللازمة لقيامه، وبذا طعن بالعديد من قرارات الإحالة التي مارس القضاء الإداري رقابته على مشروعيتها، فقرر إلغاء قرارات الإحالة غير

(١) تمييز حقوق قرار رقم (١٦) الصادر بالفضية رقم (٩٧٠/٢٧٥)، تاريخ ١٩٧١/١/٢١.

(٢) الدكتور سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر، ٢٠٠٦، ص ١٩٩.

(٣) P. Delvolle: L'acte administratif, Paris, S, 1983, P11

(٤) عرفت محكمة العدل العليا الأردنية سابقاً القرار بأنه: "وحيث يشترط لقبول الدعوى الإدارية أمام محكمتنا بأن يتم توجيه الطعن إلى قرار إداري حسب التعريف والمفهوم المستقر عليه فقها وقضاء بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحية بموجب القوانين والأنظمة بقصد أحداث أو تغيير مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكناً" محكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠١٣/٤٠٠)، تاريخ ٢٠١٤/٢/١٣م، نقابة المحامين ٢٠١٤، ص ٤٧.

(٥) ديوان المظالم: حكم هيئة التدقيق رقم (٦/ت/٢٥٧) لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم (٣١٠١/ق) لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الثاني، ص ٥٥٦.

(٦) ديوان المظالم: حكم هيئة التدقيق رقم (٦/ت/٧٦٤) لعام ١٤٢٧هـ، الصادر في القضية رقم (٣/٣٩٧/ق) لعام ١٤٢٦هـ، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، المجلد الأول، ص ٣٤٦.



المشروعة، ورد الدعوى المقدمة، إذ تبين له أنها مشروعة ومتفقة مع القانون والنظام. فقد وردت التعبيرات التالية في حكم محكمة العدل العليا: "بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠٥م تقدم وكيل المستدعية بهذه الدعوى للطعن في قرار اللجنة المركزية للعطاءات القاضي بإحالة العطاء رقم (٢٠٠٥/١٣١) أدوية المضادات الحيوية رقم (١) على المستدعى ضدها الثالث بموجب قرار الإحالة رقم (٢٠٠٥/٣٣٣)، تاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٥م والمصادق عليه من المستدعى ضده الأول بتاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٥م....، وحيث لم يرد من البينة ما يثبت أن قرار الإحالة موضوع الطعن قد شابه أي عيب من العيوب التي نعتها عليه المستدعية.... فيكون القرار المشكو منه موافقا لأحكام اللوازم والتعليمات الصادرة بمقتضاه والدعوى مستوجبة الرد".<sup>(١)</sup>

وعليه تتوافر في قرار الإحالة جميع عناصر القرار الإداري، فهو عمل قانوني، صادر عن إحدى الجهات الإدارية، وهي لجنة العطاءات، وصادر عنها بإرادتها المنفردة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وينطوي على إحداث أثر قانوني، وهو إرساء العطاء على هذا المناقص أو ذاك. لهذا نقول بأن قرار الإحالة يتوافق مع التعريف الفقهي القضائي الذي يعد وفق القضاء الإداري الأردني بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحية بموجب القوانين والأنظمة بقصد إحداث أو تغيير مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونيا.<sup>(٢)</sup>

### ○ المبحث الثاني: تصديق قرارات إحالة العطاءات

لا شك أن قرارات إحالة العطاءات تنطوي على أهمية كبيرة، إذ تمثل أداة إنفاق مبالغ مالية ضخمة، فقد أنفقت الدول مبالغ مالية هائلة على إنشاء البنية التحتية، وتزويد المرافق العامة بالمعدات والمستلزمات لتقديم الخدمة. كما أن احتمال استثمار الوظيفة، والفساد المالي فيها مرتفع. لهذا تتطلب الأنظمة القانونية ضرورة تصديق قرارات الإحالة من الجهات الإدارية العليا في الدولة. تنص المادة (٦٤/ج) من نظام المشتريات الحكومية الأردني رقم (٨) لسنة ٢٠٢٢م على أن: "يكون اجتماع لجنة الشراء.... ويصادق وزير المالية والوزير المختص على قرارات هذه اللجنة. وفي حال اختلافهما يرفع القرار إلى رئيس الوزراء للبت فيه". وتنص المادة (٦٧/ج) من النظام نفسه على أن "يصادق الوزير المختص على قرارات لجنة الشراء الرئيسية". وتنص المادة (٦٩/هـ) على أن "يصادق الوزير المختص على قرارات لجان الشراء المركزية المتخصصة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة". وتنص المادة (٧٠/د) على أن "يصادق الوزير المختص على قرارات لجنة الشراء الرئيسية". وتنص المادة (٧١/د) على أن "يصادق المحافظ على قرارات لجنة الشراء المحافظة". وتنص المادة (٧٢/ج) على أن "يكون اجتماع اللجنة

<sup>(١)</sup> محكمة العدل العليا: الحكم الصادر بالقضية رقم (٢٠٠٥/٤٩٧)، تاريخ ٢٠٠٦/٢/٢٠٠٦م، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٦، ص ٥١٧.

<sup>(٢)</sup> محكمة العدل العليا: الحكم الصادر بالقضية رقم (٢٠١٣/٤٠٠)، تاريخ ٢٠١٤/٢/٢٠١٤م، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٤، ص ٤٧. ولمزيد من التفاصيل انظر: الدكتور جورج شفيق ساري: القرارات القابلة للانفصال في القانون الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية ٢٠٠٢، ص ٨٥ وما بعدها.

المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة قانونيا .... ويصادق الوزير والوزير المختص على قرارات هذه اللجنة وفي حال اختلافهما يرفع القرار إلى رئيس الوزراء للبت فيه".

وفضلا عن ذلك تتطلب دساتير بعض الدول تصديق البرلمان على عقود امتياز المرافق العامة. فالمادة (١١٧) من الدستور الأردني تنص على أن "كل امتياز يعطى لمنح أي حق يتعلق باستثمار المناجم أو المعادن أو المرافق العامة يجب أن يصدق عليه بقانون".

ولا شك أن الجهة المختصة بالتصديق على قرارات الإحالة تملك الموافقة عليها، أي التصديق الإيجابي عليها. "إن قرار الإحالة قد صدر وصدق عليه من الجهات المختصة وتبلغته الشركة ووافقت عليه بما في ذلك الملحق (١)، فأصبح العقد تاما بين الفريقين".<sup>(١)</sup> كما يكتسب قرار الإحالة بهذه المصادقة الإيجابية الصفة النهائية التي تجعله قابلا للطعن بدعوى الإلغاء: "إن القضاء الإداري استقر على اعتبار القرار الإداري نهائيا إذا صدر عن سلطة إدارية دون حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى .... والقرارات تصبح قابلة للطعن فيها بالإلغاء بمجرد صيرورتها قابلة للتنفيذ".<sup>(٢)</sup> وعليه يقرر القضاء الإداري رد دعوى الإلغاء شكلا لتقدمها قبل الأوان، وبذا يمكن لصاحب الشأن تقديم دعوى جديدة بعد التصديق على قرار الإحالة.

ولا تملك الجهة المختصة بالتصديق تعديل العرض المحال عليه العطاء قبل التصديق على قرار الإحالة: "إن صلاحية الوزير تنحصر في التصديق على قرار الإحالة أو الرفض وليس له أن يعدل العروض المقدمة".<sup>(٣)</sup> لهذا تعد الإحالة مجرد توصية أو عمل مؤقت لا يلزم الإدارة إذا لم تصدقها: "إن قرار لجنة العطاءات لا يعتبر نافذا أو مقبولا إلا بعد اعتماده والموافقة عليه من قبل وزير المالية والدفاع خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدوره، ويكون قرار اللجنة بمثابة توصية أو عمل مؤقت لا يلزم الإدارة إذا لم يتم تصديقه".<sup>(٤)</sup>

وتملك الجهة المختصة بالتصديق على قرارات الإحالة رفض التصديق عليها صراحة، فنتمتع بصلاحيات تقديرية في هذا الشأن: "وبالرجوع إلى نظام اللوازم .... والتعليمات الصادرة بمقتضاه وكذلك التشريعات النافذة نضا يلزم وزير الصحة بالمصادقة على قرار لجنة العطاءات المركزية وسلطته في ذلك تقديرية يمارسها بالشكل الذي يرى أنه يحقق المصلحة العامة، ذلك أنها تملك سلطة تقديرية في إبرام عقودها وحتى لحظة التوقيع على العقد تستطيع أن تمتنع عن التوقيع إذا قدرت أن المصلحة العامة تقضي بذلك".<sup>(٥)</sup>

وغني عن البيان أن صلاحية التصديق المقررة للسلطات الإدارية العليا على قرارات الإحالة تقتصر على تصديق أو رفض التصديق فقط، فلا تملك الجهة المختصة بالتصديق إحالة العطاء على مناقص آخر

(١) محكمة العدل العليا: ١٣/٤/١٩٧٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص ٦٤١.

(٢) محكمة العدل العليا: قرار رقم (٧٢) لسنة ١٩٥٥، تاريخ ٢٨/٤/١٩٥٦، منشورات قسطاس للمعرفة القانونية.

(٣) محكمة العدل العليا: ٢٤/١/١٩٨٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ٣٢٨.

(٤) تمييز حقوق: ٢١/١/١٩٧١م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ١٧٧.

(٥) محكمة العدل العليا: ٢٧/٣/١٩٩٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٦٧٣.

غير الذي أحيل عليه العطاء، إذا قررت رفض التصديق على قرار الإحالة: "وحيث أن مجلس البلدية قد قرر إحالة العطاء موضوع هذه الدعوى بقراره رقم (٢٨)، تاريخ ٤/٥/١٩٨١م على الشركة ورفع لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئية إلا أن الوزير بدلا من أن يوافق على القرار أو يرفضه، وافق على إحالة العطاء على منافس آخر ابتداء وطلب من المجلس البلدي أن ينظم عقدا على هذا الأساس مع أن صلاحيته تقتصر على الموافقة على قرار الإحالة أو رفضه وليس له صلاحية الإحالة ابتداء على مناقص آخر، وبهذه الحالة يكون قد خالف القانون".<sup>(١)</sup>

وبممارسة القضاء الإداري رقابته على مشروعية رفض التصديق على قرارات الإحالة للتأكد من مشروعيتها ومطابقتها للقانون. فقد قررت محكمة العدل العليا سابقا: "إذا كان قرار إحالة العطاء الأول على الشركة المستدعية قد تم بسعر معين، ولما أعيد طرح العطاء نتيجة رفض الوزير المختص التصديق على قرار الإحالة حصلت البلدية على المواد المطلوبة بأقل من السعر الأول، فهذا وحده دليل كاف لإثبات حسن استعمال السلطة لا إسائها، إذ حقق الوزير بإجراءاته هذه نفعاً للمصلحة العامة وللبلدية وكان إجراؤه برفض التصديق على قرار الإحالة السابق متفقاً وحكم القانون والمصلحة العامة معا ولا يشوبه تعسف أو سوء استعمال السلطة".<sup>(٢)</sup>

ولا شك أن رفض التصديق على قرارات إحالة العطاءات لا يؤدي بالضرورة إلى إبطال إجراءات المناقصة وطرح عطاء جديد، بل يؤدي إلى إعادة النظر في العروض المقدمة من المتنافسين الآخرين، وإحالة العطاء على صاحب العرض الأنسب. فقد قررت محكمة العدل العليا سابقا: "أما ادعاؤها بأنه في حالة رفض الوزير المصادقة على قرار الإحالة يقتضي طرح العطاء مجددا كما هو اجتهاد محكمة العدل العليا في قرارها رقم (١٢٩) لسنة ١٩٨١م فادعاء مردود، لأن اجتهاد الهيئة العامة بقرارها رقم (١/٩٠)، تاريخ ٢٤/٥/١٩٨٢م، يفيد أن القرار الذي يصدره الوزير بعدم الموافقة على قرار الإحالة لا يترتب عليه إبطال المناقصة وطرح عطاء جديد، وإنما من حق المجلس البلدي في هذه الحالة إعادة النظر في العروض المقدمة من المتنافسين الآخرين وإحالة العطاء على صاحب العرض الأنسب.... وإن إشارة الوزير إلى عرض المستدعي ضدها هو الأنسب، فالمقصود بهذه الإشارة هو بيان السبب الذي اعتمد عليه الوزير بعدم التصديق على قرار الإحالة، وهي إشارة لا تلزم المجلس البلدي".<sup>(٣)</sup>

ومما لا شك فيه أن الإدارة تملك قانونا إعادة طرح العطاء مجددا إذا رفضت الجهة الإدارية المختصة بالتصديق المصادقة على قرار الإحالة؛ إذ تتمتع الإدارة بصلاحيات تقديرية في هذا الشأن، وهي صلاحية أقرها القضاء الإداري "إعادة طرح العطاء ثانية لامتناع الوزير عن المصادقة على قرار إحالة العطاء هو

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٨٢/٦/٥م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٢، ص ١٠٩٤.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/١/٢٤م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ٣٢٨.

(٣) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/٩/٥م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ١٢٢٢.

إجراء طبيعي، ولا يعتبر قرار الإحالة نهائياً إلا إذا اقترنت بمصادقة الوزير عليه، عملاً بالمادة (١٨/ب) من نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣.<sup>(١)</sup>

ويستفاد مما سبق أن الإدارة تتمتع بصلاحيات تقديرية إذا رفضت الجهة المختصة بالتصديق المصادقة على قرار إحالة العطاء، فلها أن تعود إلى عروض المتنافسين الآخرين وتفاضل بينها لاختيار العرض الأنسب وتحيل العطاء عليه، وأما أن تقرر طرح العطاء من جديد إذا تبين لها أن المفاضلة بين العروض المقدمة سابقاً لا تحقق المصلحة العامة.

ويترتب على تصديق قرارات إحالة العطاءات من قبل جهة إدارية عليا نتيجتين مهمتين:

#### – النتيجة الأولى: اكتساب قرار الإحالة الصفة النهائية

تتطلب القوانين المتعلقة بالقضاء الإداري في القرارات القابلة للطعن بدعوى الإلغاء أن تكون هذه القرارات نهائية. فتتص المادة (٥/أ) من قانون القضاء الإداري رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٤ على أن: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك...."<sup>(٢)</sup> "فقد قضت المحكمة الإدارية العليا: "ولما كان القرار الذي يخضع للطعن هو القرار الإداري الصادر من جهة إدارية ومن شأنه أن يحدث مركزاً قانونياً بعد أن يكون استنفذ جميع مراحل التدرج الإداري، وعليه فالقرار الذي لا يحدث مثل هذا الأثر إلا بعد تصديقه من سلطة أعلى، لا يعتبر قراراً إدارياً نهائياً. وعليه فإن قرار قائد الانضباط بالإتابة بحد ذاته لا يحدث أثراً قانونياً ولا يعتبر قراراً إدارياً قابلاً للطعن مستقلاً عن مصادقة مدير الأمن العام"<sup>(٣)</sup>. كما قررت المحكمة الإدارية العليا: "وقد استقر القضاء الإداري على تعريف القرار الإداري النهائي بأنه القرار الذي يكون نافذاً بمجرد صدوره، وصادر عن جهة إدارية بما لها من سلطة، بمقتضى القوانين والأنظمة، تفصح فيه عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بعد استنفاد جميع المراحل لصدوره. وبما أن القرار النهائي القابل للطعن في هذه الدعوى هو القرار الذي يصدره المجلس التأديبي الابتدائي الاستئنافي في جامعة البلقاء التطبيقية بنتيجة نظر الاستئناف قرر المجلس التأديبي الابتدائي المرفوع لديها من قبل الطاعن. فيكون الطعن موضوع الدعوى الإدارية واقعا على قرارات غير نهائية ومستوجب الرد شكلاً"<sup>(٤)</sup>. وتقول محكمة العدل العليا في حكم آخر: "وحيث أنه من المبادئ المستقرة فقها وقضاء، وما جرى عليه اجتهاد هذه المحكمة أن القرار القابل للطعن بالإلغاء هو القرار

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٩٦/٣/٢٧م، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٦٧٣م.

(٢) حول شرط النهائية انظر الدكتور علي خطار شطناوي: التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية/ المعهد القضائي الأردني، ١٩٩٨م.

(٣) المحكمة الإدارية العليا: قضية رقم (٢٠١٦/٩٢)، تاريخ ٢٠١٦/٦/٢٩م، نقابة المحامين ٢٠١٦، ص ١٠٥١. والمحكمة الإدارية العليا: قضية رقم (٢٠١٦/١٣٨)، تاريخ ٢٠١٦/٥/٤م، نقابة المحامين، ص ١١٦٣.

(٤) المحكمة الإدارية العليا: الحكم الصادر بالقضية رقم (٢٠١٦/١٨٦)، تاريخ ٢٠١٦/١/٧م، مجلة نقابة المحامين ٢٠١٧، ص ١٦٥.

النهائي، بمعنى أن يصدر القرار من جهة مختصة بإصداره دون حاجة للتصديق عليه من جهة أخرى. وبما أن إعادة طرح العطاء واستدراج العروض موضوع الطعن لا يخرج عن كونه أحد الإجراءات التمهيدية التي تبدأ بتوجيه دعوة للمناقصين، وتنتهي بقرار الإحالة والتصديق عليه من الجهات المختصة حسب ما هو منصوص عليه في نظام اللوازم رقم (١٩٩٣/٣٢) والتعليمات الصادرة بموجبه رقم (١/١٩٩٤)، وعليه فإن ما تطعن به المستدعية لا يعتبر من قبيل القرارات الإدارية القابلة للطعن بالإلغاء بالمعنى المقصود في المادة (٩/أ/٩) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢<sup>(١)</sup>.

#### - النتيجة الثانية: صحة الخصومة في دعاوى إلغاء قرارات إحالة العطاءات

تقتضي مخاصمة الجهة التي أصدرت قرار الإحالة والجهة التي صادقت، وبذا لا يكفي لصحة الخصومة مخاصمة إحدى الجهتين فقط، وإلا ردت الدعوى شكلا لعدم الخصومة. فتقول محكمة العدل العليا: "اشتراطت المادة (١٨/ب) من نظام اللوازم رقم (١٩٩٣/٣٢) مصادقة الوزير المختص على قرار لجنة العطاءات، ونظرا لأنه لا يجوز مخاصمة لجنة العطاءات المركزية دون مخاصمة القرار النهائي بالتصديق وهو الوزير المختص، باعتبار أن مصادقة الوزير هي المرحلة الأخيرة من مراحل الإحالة، ولأن قرارات لجنة العطاءات غير مستقلة بذاتها، ولا تعتبر نافذة إلا بعد المصادقة عليها. وعليه فإن عدم مخاصمة الوزير المختص يجعل الدعوى مردودة شكلا"<sup>(٢)</sup>. وتقول المحكمة في حكم آخر: "إن مصادقة وزير المالية على قرار لجنة العطاءات المركزية في العطاء موضوع الدعوى، استنادا لنص المادة (١٨/ب) من نظام اللوازم رقم (٣٢) لسنة ١٩٩٣، وبدلالة المادة الثانية منه، باعتبار أن اللوازم المطلوب شراؤها هي لوازم عامة وليست خاصة، فإن إقامة الدعوى على وزير التربية والتعليم الذي لم يكن له دور بالتصديق على قرارات لجنة العطاءات المركزية تكون مقامة على غير الخصم، كما لا يجوز مخاصمة لجنة العطاءات المركزية دون مخاصمة صاحب القرار النهائي بالتصديق على قراراتها وهو وزير المالية؛ لأن مصادقته عليها هي مرحلة من مراحل الإحالة، نظرا لأن قرارات لجنة العطاءات غير مستقلة بذاتها، ولا تصبح نافذة إلا بعد مصادقة الوزير عليها"<sup>(٣)</sup>.

ومن نافلة القول أن صحة الخصومة وضرورة مخاصمة الجهتين، الجهة التي أصدرت القرار، والجهة التي صادقت عليه، تشمل جميع القرارات التي يتطلب القانون تصديقها من جهة أخرى. تقول محكمة العدل العليا: "وأما مدير التربية والتعليم في الطفيلة، فقد اشترك في إصدار القرار سبب الدعوى بالمصادقة عليه،

(١) محكمة العدل العليا: الحكم الصادر بتاريخ ١٩٩٦/٤/٢٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٦٨٢.

(٢) محكمة العدل العليا: قرار رقم (٤٣٢) لسنة ١٩٩٤، تاريخ ١٩٩٥/٥/٢، منشور على موقع قرارك، نقابة المحامين.

(٣) محكمة العدل العليا: قرار رقم (١٣) لسنة ١٩٩٤، تاريخ ١٩٩٤/٢/٢٧، منشور على موقع قرارك، نقابة المحامين.

و بمصادقته أصبح ذاك القرار نهائياً تترتب عليه آثاره القانونية، ولذلك فإنه ينتصب خصماً للمستدعي في هذه الدعوى والدفع غير وارد".<sup>(١)</sup>

ومن نافذة القول أن الخصومة من النظام العام، وبذا تملك المحكمة الإدارية إثارتها من تلقاء نفسها، حتى لو لم يثرها أحد الخصوم. تقول محكمة العدل العليا: "وحيث استقر الفقه والقضاء على أن الخصومة من النظام العام، وعلى المحكمة أن تبت فيها من تلقاء نفسها، حتى ولو لم يثرها أحد الخصوم، فلا بد من البت في صحة الخصومة في هذه الدعوى قبل البحث فيها موضوعاً".<sup>(٢)</sup>

### ○ المبحث الثالث: الرقابة القضائية على قرار الإحالة

يتم فتح العروض من قبل لجنة العطاءات كاملة، وبصورة علنية، ويوقع كل عرض من قبلها، ولجنة قراءة الأسعار الإجمالية لكل عرض، ويجوز لكل مناقص أو ممثله حضور فتح العروض. وينظم محضر فتح العروض، يسجل فيه أسماء المناقصين المشتركين بالعطاء بأرقام متسلسلة، ويسجل فيه قيمة تأمين الدخول ونوعه لكل عرض.

ولا يشترط لمشروعية جلسة فتح العروض حضور جميع المناقصين الذين اشتركوا في المناقصة، بل يكفي حضور البعض منهم. فقد قضت محكمة العدل العليا سابقاً: "إن المادة العاشرة من نظام اللوازم أجازت لمن يرغب من المناقصين أن يحضر الجلسة، ولهذا فإن الادعاء بأن اللجنة خالفت القانون بفتحها العروض دون حضور الشركة المستدعية هو ادعاء لا يستند إلى أساس".<sup>(٣)</sup> فالعلنية تحققت بحضور بعض المناقصين فقط، وبذا تحققت رقابة المناقصين على أعمال لجنة العطاءات.

ولا شك أن أول ما تقوم به لجنة العطاءات، استبعاد العروض التي لا تتوافر فيها الشروط الشكلية. فلا تقبل العروض غير الموقعة حسب الأصول أو التي ترد متأخرة عن الموعد المحدد. كما لا ينظر في العروض الناقصة نقصاً معيباً. فقد قضت محكمة العدل العليا: "إذا لم تقدم المستدعية الأسعار بالدينار الأردني فكان عرضها على أساس وجود المواد في المصانع في ألمانيا الغربية أي بدون نقل أو تأمين أو نفقات إيصالها لمستودعات المؤسسة في عمان، مما يجعل العرض المقدم منها ناقصاً".<sup>(٤)</sup>

<sup>(١)</sup> محكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠٠٤/٢٢٨)، تاريخ ٢٠٠٤/٩/٣٠، نقابة المحامين ٢٠٠٥، ص ٣٠٦. انظر أيضاً: محكمة العدل العليا: حكم رقم (٤٣٨) لسنة ٢٠٠٠، الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٦/١٩، منشورات قسطاس. ومحكمة العدل العليا: حكم رقم (٣٥٢) لسنة ٢٠١٢، تاريخ ٢٠١٣/٨/١٢، منشورات قسطاس. وعدل عليا: قضية رقم (٢٠٠٣/٢٥٩) تاريخ ٢٠٠٣/٩/١٧، نقابة المحامين ٢٠٠٤، ص ٨٠.

<sup>(٢)</sup> محكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠٠٣/٨٤)، تاريخ ٢٠٠٣/١١/٥، نقابة المحامين ٢٠٠٤، ص ١٣٩. ومحكمة العدل العليا: قضية رقم (٢٠٠٣/٢٧٣)، تاريخ ٢٠٠٣/٩/٣٠، نقابة المحامين ٢٠٠٤، ص ١٥٠.

<sup>(٣)</sup> محكمة العدل العليا: ١٩٧١/٩/٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ٨٩٨.

<sup>(٤)</sup> محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/٦/٢٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ١٠٨. ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٤/٩/٢٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥، ص ١٦٧.

ولا تقبل العروض أو أي تعديلات عليها ترد بعد التاريخ والموعود المحدد كآخر موعد لتقديم العروض. كما لا ينظر في أي عرض غير معزز بتأمين دخول العطاء. وللجنة العطاءات الحق في استبعاد عرض المناقص الذي يخل بالتزاماته قبل إتمام التعاقد، أو بالعقود المبرمة معه، أو لا يلتزم بشروط العقد، أو يماطل في تنفيذه أو يغش، وعلى أن تكون المخالفات قد وقعت في أكثر من عقد، أو أكثر من مرتين في عقد واحد، ولها أن تحرمه من الاشتراك في العطاءات للمدة التي تحددها. ويجوز للجنة العطاءات أن تستبعد أي عرض من مناقص سبق وأن أهمل أو قصر، أو انتحل صفة تمثيل مؤسسة أو شركة، أو الادعاء بأنه وكيل بالبيع، أو أخفى أنه وكيلها سواء كان تمثيله لمؤسسة أو شركة أردنية أو أجنبية. وتهمل لجنة العطاءات العرض غير المتقيد بالموصفات والشروط، والتعليمات العامة، والشروط الخاصة، والأحكام القانونية المعمول بها، أو إذا كان مقدمه غير كفؤ، أو غير مؤهل، أو إذا سبق واتخذ بحقه قرار حرمان من الاشتراك في العطاءات للمدة التي حددها النص القانوني.

وإذا وجدت لجنة العطاءات عند موعد فتح العروض أن عدد المناقصين يقل عن العدد المحتمل أو العدد الذي يسمح بإجراء مفاضلة حقيقية، فلها أن تقرر تمديد تقديم العروض، أو إعادة طرح العطاء من جديد، أو تحويل العطاء إلى الشراء بالاستدراج. كما لها أن تصرف النظر عن العطاء أصلاً. وفي المقابل يحق للجنة العطاءات إذا اقتنعت بعدم جدوى التمديد أن تقوم بفتح العروض الواردة، وإجراء الدراسة، وإحالة العطاء إذا وجدت أن الأسعار المعروضة مناسبة ومعقولة.

ويسبق إحالة العطاء، دراسة العروض دراسة فنية معمقة، إذ تنطوي بعض العطاءات على مسائل فنية دقيقة يصعب على أعضاء لجان العطاءات تقييمها والحكم عليها، لذا تلجأ هذه اللجان للاستعانة بالخبرة الفنية. وعليه حدد القضاء الإداري التكليف القانوني لتوصيات اللجان الفنية التي تشكل لدراسة العروض المقدمة، فليس لرأي اللجنة الاستشارية الفنية التي تشكل للنظر في العروض التي تقدم من المشتركين في المناقصة صفة القرار الإداري النهائي القابل للطعن بالإلغاء.<sup>(1)</sup> كما تتميز هذه التوصيات بأنها غير ملزمة للجنة، فتخلو هذه التوصيات من الصفة الإلزامية، فيمكن للجنة أن تأخذ أو أن لا تأخذ بها دون أن يعد عدم الأخذ بتوصية اللجنة الفنية مخالفاً للقانون.

فإذا كانت لجان العطاءات الاستعانة باللجان الفنية والمتخصصة لإجراء الدراسات والاستشارات والفحوص التي تراها مناسبة لتقويم العروض المقدمة، فيجب أن تكون هذه الدراسات والاستشارات والفحوص صادقة وحقيقية. لهذا يتولى القضاء الإداري رقابة صدق وموضوعية تقارير اللجان الفنية. فقد وردت التعبيرات التالية في أحد أحكام القضاء الإداري الأردني: "تبين من قرار الإحالة أن لجنة العطاءات المركزية قررت إحالة العطاء على شركة .... التي لم تكن هي صاحبة السعر الأقل بالاستناد لسبب واحد هو جودة مصنوعاتها، وحيث أنها تبين في قرارها الأساسي الذي اعتمد عليه في تقرير الجودة مع أنه كان يتعين

(1) محكمة العدل العليا: الحكم الصادر بتاريخ ١٠/٧/١٩٦٧، مجلة نقابة المحامين ١٩٦٨، ص ٧٠٢.

عليها توصلنا لهذه النتيجة أن تطبق حكم الفقرة (٤/ي) من التعليمات التنظيمية المشار إليها بأن تجري دراسات وفحوصا لمصنوعات الشركة المستدعية الأقل، ومقارنة هذه المصنوعات لمعرفة أيهما هو الأجود وبيان ذلك في قرار الإحالة، وحيث أن ادعاء مساعد رئيس النيابة العامة بأن هنالك تقريرا سابقا صادرا من خبير يتضمن أن مصنوعات الشركة المستدعية ليست من المستوى المطلوب، وأن هذا التقرير يغني عن إجراء الدراسات والفحوص المبينة في التعليمات سالفة الذكر....، وهو أيضا مردود، ذلك لأنه منفصل عن هذا التقرير خاص بخزائن وليس بالأثاث موضوع العطاء فإنه تقرير قديم صادر قبل تاريخ طرح العطاء موضوع الدعوى ولا صلة له به، ولا يجوز الاعتماد عليه في تقرير عدم جودة مصنوعات الشركة المستدعية، وحيث أنه ليس في ملف العطاء المبرز ولا في المستندات المقدمة ما يثبت أن لجنة العطاءات المركزية قامت بإجراء دراسات وفحوص واستشارات لمعرفة البضاعة الأجود وإنما اعتمدت في تقرير جودة بضاعة الشركة المستدعي ضدها بناء على معلومات أعضائها كما هو واضح من أقوال مساعد رئيس النيابة العامة، وحيث أن القانون لا يجيز الاعتماد على مثل هذه المعلومات الخاصة ما دام أن التعليمات التنظيمية المشار إليها قد حددت الوسائل التي ينبغي سلوكها لتقرير هذه المسألة فإن ما يبنى على ذلك أن الإحالة وقرار التصديق عليه يكونان مخالفين للقانون".<sup>(١)</sup>

وإذا قررت لجنة العطاءات إحالة العطاء على مناقص أو عدة مناقصين، يتعين عليها أن تصدر قرارا بإحالة العطاء عليهم، وهو قرار إداري يخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، ويمكن بالتالي الطعن به أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء: "فمن الرجوع إلى قرار الإحالة يتبين أن لجنة أمانة العاصمة لم ترفض عروض الشركات المستدعية بسبب مخالفتها لمواصفات العطاء أو لعدم تقديم المستدعين الكفالات القانونية، وإنما نظرت فيها ورفضتها في النتيجة بسبب أن عرض الشركة المستدعي ضدها التي أحيل عليها العطاء هو أنسب العروض. ولهذا فإنه يقطع النظر عما أثاره وكيل المستدعين من أن القانون لا يوجب تقديم كفالات مع عروض المناقصة أو أن الكفالات المقدمة كانت قانونية، فإنه لا محل للتمسك بذلك الدفع".<sup>(٢)</sup>

فابتداء لا يجوز إحالة العطاء على أحد العروض المخالفة لدعوة العطاء ومواصفات اللوازم الواردة فيها وإلا كان قرار الإحالة غير مشروع. فقد قرر القضاء الأردني: "وبالرجوع للعرض الذي قدمته المؤسسة التي أحيل عليها العطاء نجد أنها لم تلتزم بالشرطين المشار إليهما آنفا، فقد حددت أسعارها على أساس أن يكون تسليم البضاعة على ظهر الشاحنة، مع أن شروط العطاء توجب أن يكون التسليم في مستودعات سلطة المصادر الطبيعية، كما أنها لم تلتزم بالشرط الثاني، حيث ذكرت أن سعرها يشمل رسوم الاستيراد ولم تذكر أنه يشمل الرسوم الإضافية الأخرى".<sup>(٣)</sup> ووردت التعبيرات التالية في حكم آخر: "إذا لم تقدم الشركة

(١) محكمة العدل العليا: ١٣/٦/١٩٧٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٩، ص ١٣٤٨.

(٢) محكمة العدل العليا: ٢٧/٣/١٩٧١، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١، ص ٣٣٧. ومحكمة العدل العليا: ١٧/١/١٩٩٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ٩٥٧.

(٣) محكمة العدل العليا: ٣٠/٩/١٩٧٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٩، ص ١٧٧٢.



المستدعى ضدها في عرضها أحد الأجهزة المطلوبة في دعوة العطاء كما بينت شروطا لدفع الثمن مغايرة لما ذكر في دعوة العطاء، فإن الإحالة والتصديق عليها يكونان حقيقين بالإلغاء".<sup>(١)</sup> وفي حكم آخر ورد ما يلي: "وبالرجوع للعرض المقدم من المستدعية نجد أن اللجنة الفنية المشكلة لدراسة العروض وتقديم توصياتها بذلك إلى لجنة العطاءات قد استبعدت عرض المستدعية، باعتبار أنه مخالف لمواصفات العطاء وقد أوصت تلك اللجنة بإحالة العطاء على المستدعى ضدها الخامسة بعد أن تم تقييمها فنيا وماليا في ضوء النقاط التي حصلت عليها، ولذلك فإن إحالة العطاء على المذكورة يكون في محله".<sup>(٢)</sup> كما يتوجب على لجنة العطاءات تسبب قرار إحالة العطاء تسببا كافيا وإلا كان قرارها معيبا بعبء الشكل: "إذا اقتضى القانون أن تصدر القرارات في شكل معين فإن تخلف أحد عناصر هذا الشكل وهو التسبب (في هذه القضية) يعيب القرار الإداري. أما قول وكيل المستدعى ضدهم أن لجنة العطاءات غير مقيدة بالسعر الأقل حتى يتبين من ذلك ما إذا كان هذا الإجراء فيه ضمان لمصلحة الخزينة أكثر من السعر الأقل، لأن القانون إذا ألزم الإدارة بذكر السبب يجب أن تذكره بصورة جلية، وإلا يكون قرارها مجانباً للقانون".<sup>(٣)</sup>

ولا شك أن لجنة العطاءات تمارس صلاحية تقديرية حين تقييمها للعروض المقدمة، فلها اختيار أي العروض حتى لو كان أكثر سعرا من غيره، ولكن ممارسة هذه الصلاحية التقديرية تخضع لرقابة القضاء الإداري "إن القرار المطعون فيه والقاضي بإحالة عطاء مواد المحاليل الوريدية على المستدعى ضده الثالث الكثر سعرا قد ذكر أسباب إحالة العطاء على المستدعى ضده الثالث وهذه الأسباب هي التي أقرتها اللجنة الفنية التي أستعين بها لدراسة العرض الأنسب والتي قررت بعد إجراء الدراسات والفحوص السابقة لبضاعة المستدعي عدم جودة عرضه لسبق اختياره في عروض سابقة، وثبوت العيب في بعضها، وإن إحالة العطاء على المستدعى ضده الثالث أكثر ضمانا لمصلحة الخزينة من عرض المستدعي الأقل سعرا .... وحيث تبين للجنة عدم توافر هذه الشروط في عرض المستدعي وتوافرها في عرض المستدعى ضده الثالث، تكون اللجنة قد استعملت حقا حولها إياه نظام اللوازم والتعليمات التنظيمية الصادرة بموجبه، وهذا الحق من الأمور التقديرية التي يعود أمر تقديرها إلى السلطة الإدارية ما دامت موافقة للنظام وخالية من التعسف".<sup>(٤)</sup> وإذا قررت لجنة العطاءات اختيار أحد العروض بحجة أنه أقل الأسعار، فإن اختيارها يخضع لرقابة القضاء الإداري.

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/١/١٤، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣، ص ٣٢٨.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٩٥/٧/١٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦، ص ٧٣٤. ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٦/٤/١٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ٦٧٦.

(٣) محكمة العدل العليا: ١٩٧٧/٦/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧، ص ٩٦٣.

(٤) محكمة العدل العليا: ١٩٧٩/١١/٢٨، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٠، ص ١٥٤. ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٦/٢/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٧، ص ١٠١٥.

"أن سعر المستدعى ضدها أرخص الأسعار فإننا نجد أن اللجنة الفنية قد أوردت في تقريرها أن الأسعار المعروضة من كل من المستدعية والمستدعى ضدها هو نفس السعر للقطعة الواحدة، إلا أن المستدعية لم تبد استعدادها لنقل المواد من ألمانيا إلى عمان، وإنما أوردت في العرض المقدم منها بتاريخ ١٨/٤/١٩٨٢م، أن ليس لديها وسائل نقل ما أن تقوم السلطة بشحنها بواسطة السيارات أو بواسطة شركات النقل العالمية، بينما الشركة المستدعى ضدها قدمت عرضها على أساس أن المواد واصلت إلى مستودعات المؤسسة في عمان، وهذا الفرق يجعل سعر عروض المستدعى ضدها أرخص من سعر المستدعية".<sup>(١)</sup> ووردت التعبيرات التالية في حكم آخر: "من الثابت بتقرير الخبراء الفنيين الذين انتخبهم المحكمة لتدقيق عروض الفريقين، أن مادة (البايغون) التي قدمتها الشركة المستدعى ضدها مخالفة للشروط والمواصفات الفنية، كما أن سعر المادة المبين بالعرض لم يكن هو أرخص الأسعار، إذ أن السعر الذي عرضه المستدعون باستثناء .... هو الأرخص. ولهذا فإن قرار إحالة العطاء على الشركة المستدعى ضدها لما ذكر مخالف لأحكام القانون".<sup>(٢)</sup>

وغني عن البيان أن المقارنة بين أسعار العروض واختيار أقل الأسعار يقتضي أن تكون مواصفات اللوازم في العروض متماثلة: "إن الشهادات التي قدمها ممثل المستدعى ضدهم الأول والثالث، أثبتت أن لجنة الشراء كانت تحتفظ بعينة من اللوازم المطلوبة، وأنها طلبت إلى الراغبين بالاشتراك في المناقصة تقديم عروضهم على أساسها، وإنه كان بإمكان كل منهم أن يراجع اللجنة ويطلع على هذه العينة. وحيث أن الأهمية التي استعد المستدعون في عروضهم بتقديمها غير مطابقة للعينة المشار إليها حسبما يتبين من قرار الإحالة والبيانات الأخرى، فإن قرار اللجنة باستبعاد عروضهم لهذا السبب لا يخالف أحكام القانون، أما كون الأسعار التي عرضوها تقل عن السعر الذي أحيل به العطاء على المستدعى ضده الرابع، فلا يؤثر على هذا الوضع، إذ أن مقارنة الأسعار بين المتنافسين لا تكون إلا في الحالة التي تتطابق فيها العروض مع المواصفات، وهذه الحالة غير متوافرة بحق المستدعين ما دام أن عرضهم لم يكن مطابقاً للمواصفات".<sup>(٣)</sup> ولا شك أن جودة اللوازم تلعب دوراً كبيراً في إحالة العطاء، حتى لو كانت الأسعار أعلى من غيرها، فتمارس لجنة العطاءات صلاحية تقديرية في هذا الشأن "وإن كانت الأسعار التي حددتها الشركة المستدعية

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/٦/٢٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣م، ص ١٠٨٠.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٧١/٣/٢٧م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١م، ص ٣٣٧. وتقول محكمة العدل العليا في حكم آخر: "طريقة احتساب الكمية المجانية من الأدوية لا علاقة لها بشروط تقديم العطاءات لأنه أمر يخص وزارة الصحة واللجان المختصة المشكلة وفقاً لأحكام القانون، وذلك عملاً بأحكام المادة (١٧) من التعليمات الخاصة بعطاءات الأدوية التي تنص على احتساب الكميات المقدمة مجاناً من أصل سعر المادة لغايات التنافس، على أن تكون الكمية المجانية من ضمن الكمية المطلوبة بالعطاء، ويكون احتساب لجنة العطاءات المركزية لهذه الكمية موافقاً للقانون" الحكم الصادر بالقضية رقم (٢٠٠٥/٤٩٧)، تاريخ ٢٠٠٦/٢/٦م، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٦م، ص ٥٧١.

(٣) محكمة العدل العليا: ١٩٧٣/٤/١٨م، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٣م، ص ٧٠٧.

في عرضها هي أقل من أسعار الشركتين اللتين أحيل عليهما العطاء، إلا أنه من الواضح من قرار الإحالة وما ورد في ملف العطاء أن عدم إحالة العطاء على الشركة كان بسبب عدم جودة زيوتها بالنسبة للزيوت التي عرضتها الشركتان المذكورتان، وثبوت كونها تلحق أضراراً بالمعدات التي تستعمل لها. وقد تأيدت هذه الواقعة بالشهادات التي استمعتها المحكمة<sup>(١)</sup>. كما وردت التعبيرات التالية في أحد أحكام القضاء الإداري الأردني: "ولا وجه للاحتجاج بأن السعر الذي تقدمت به المستدعية هو الأقل بالنسبة لمن أحيل عليه العطاء؛ لأن لجنة العطاءات غير مقيدة بالسعر الأقل أو لا يجوز المفاضلة بين العروض على أساس السعر فقط، وإنما يجب أن يراعى نوع المواد المطلوب تقديمها ومواصفاتها، وقد وجدت اللجنة الفنية ومن بعدها لجنة العطاءات أن عرض المستدعية مخالف لمواصفات العطاء، وبذلك يتعين رد ما جاء بهذا السبب".<sup>(٢)</sup>

ويتعين على لجنة العطاءات أن تضع نفسها في أفضل الظروف لتقويم العروض المقدمة، وأن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجراء عملية التقويم واختيار المتعاقد. فقد وردت التعبيرات التالية في أحد أحكام القضاء الإداري الأردني: "ورد في صلب القرار، أن هذه الإحالة تمت على هذه الصورة بناء على طلب المدير وإشارة المهندس دون أن تضع نفسها في أفضل الظروف التي أوجبها القانون عند ممارستها سلطتها، وأن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجراء الإحالة، بدليل أنها لم تبين بقرارها الأسباب الداعية إلى ذلك".<sup>(٣)</sup>

وتملك لجنة العطاءات إحالة العطاء على مناقص واحد، ولها أن تقرر إحالته على أكثر من مناقص واحد حسب طبيعة اللوازم المطلوبة. كما لها أن تقرر إحالة تقديم مادة أو أكثر من المواد المعروضة، أو أي جزء منها، إلا إذا أشتط المناقص غير ذلك بطبيعة الحال. وعليه أقر القضاء الإداري الأردني بمشروعية تجزئة العطاء "إذا تضمنت دعوة العطاء أن للجنة العطاءات صلاحية تجزئة العطاء، فإن قبولها بما قدمته الشركة المستدعي ضدها يعتبر ممارسة لهذه الصلاحية"<sup>(٤)</sup>. ولكن لا يجوز أن تكون مواصفات اللوازم الواردة في عرض المناقص المحال عليه العطاء مخالفة للمواصفات التي تضمنتها دعوة العطاء، وإلا كان قرار الإحالة مخالفاً للقانون "ورد في إعلان العطاء نص بأن يكون سعة صهريج الماء (٨) أمتار مكعبة، في حين يتبين من الكشف المعد من اللجنة الفنية أن سعة صهريج الماء المقدم من الشركة المحال عليها

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٧١/٩/٣٠، مجلة نقابة المحامين ١٩٧١م، ص ٨٩٨.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٩٥/٧/١٩، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٦م، ص ٧٢٤. ومحكمة العدل العليا: ١٩٩٤/٦/٢٢، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٥م، ص ١٥٦.

(٣) محكمة العدل العليا: ١٩٧٧/٦/١٣، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧م، ص ٩٦٣.

(٤) محكمة العدل العليا: ١٩٧٢/٦/٢٦، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٢م، ص ٦١٣.

العطاء هو (٥) أمتار فقط. وبالتالي تكون الشركة المستدعي ضدها قد خالفت هذا الشرط من شروط العطاء أيضا. لهذه الأسباب يكون القرار المطعون به الصادر عن لجنة البلدية مخالفا للقانون".<sup>(١)</sup>

ومن نافلة القول أن لجنة العطاءات تستنفذ ولايتها بخصوص العطاء المطروح بمجرد إصدار قرار الإحالة، فلا تملك أن تعيد النظر بقرارها الصادر " إذا أصدر المجلس البلدي قرارا بإحالة عطاء، فيكون قد استنفذ ولايته بخصوص العطاء المطروح للمناقصة، وليس له أو للوزير أن يعود ويحيل العطاء على مناقص آخر".<sup>(٢)</sup>

#### ○ المبحث الرابع: آثار إلغاء قرار الإحالة

لا شك أن رد دعوى الإلغاء المقدمة ضد قرار الإحالة شكلا وموضوعا لا يؤثر على العملية العقدية، فتستمر الإدارة في إجراءاتها التي تنتهي بإبرام العقد الإداري، فرد الدعوى موضوعا يفيد ضمنا أن الإجراءات المتخذة سابقا صحيحة وتتفق مع القانون. كما أن رد الدعوى شكلا في بعض الأحيان لا يحول دون تقديم دعوى جديدة كرد الدعوى شكلا لانتفاء شرط المصلحة في المستدعي، فانتفاء هذا الشرط في مستدعي لا يمنع من توافره في مستدعي آخر. وكذلك دعوى الإلغاء لغياب المستدعي شريطة احترام ميعاد تقديم الدعوى بطبيعة الحال. فتقول محكمة العدل العليا: "لم ترض المستدعية بهذا القرار وطعننت فيه سابقا بدعوى العدل العليا رقم (٢٠٠٥/٤٢٨) بتاريخ ١٩/١٠/٢٠٠٥م، والمقرر ردها للغياب بتاريخ ١٢/١٢/٢٠٠٥م، مما حدا بالمستدعية للطعن بهذا القرار مرة ثانية في الدعوى الماثلة بتاريخ ١٤/١٢/٢٠٠٥م، لذات العلل والأسباب الواردة في الطعن السابق".<sup>(٣)</sup>

ولا شك أن آثار إلغاء قرار الإحالة تختلف باختلاف المرحلة التي صدر فيها، فالآثار التي تترتب على إلغاء قرار الإحالة قبل إبرام العقد الإداري تختلف على تلك الآثار التي تترتب إذا أبرم العقد مع المتعاقد الذي أحيل عليه العطاء.

#### - الآثار القانونية التي تترتب على إلغاء قرار الإحالة قبل إبرام العقد الإداري

إذا صدر حكم إلغاء قرار الإحالة قبل إبرام العقد الإداري، فعلى الإدارة وقف الإجراءات اللاحقة من تبليغ قرار الإحالة إلى المناقص الذي أحيل عليه العطاء إذا لم يبلغ بعد، وصرف النظر عن إجراءات إبرام العقد التي اتخذت قبل صدور حكم الإلغاء. ولكن إلغاء قرار الإحالة لا يؤدي إلى إبطال إجراءات المناقصة

(١) محكمة العدل العليا: ١٩٨٣/٦/٢٩م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٣م، ص ١٠٨٠.

(٢) محكمة العدل العليا: ١٩٨٢/٦/٥م، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٢م، ص ١٠٩٤.

(٣) محكمة العدل العليا: الحكم الصادر بالقضية رقم (٢٠٠٥/٤٩٧)، تاريخ ٢٦/٢/٢٠٠٦م، مجلة نقابة المحامين ٢٠٠٦م، ص ٥٧١.

وطرح عطاء جديد، بل يؤدي إلى إعادة النظر في العروض المقدمة من المتنافسين الآخرين وإحالة العطاء على صاحب العرض الأنسب. كما تملك قانونا إعادة طرح العطاء ثانية لإلغاء قرار الإحالة إذا تبين أن العروض المتبقية غير كافية أو أن الأسعار الواردة فيها عالية، أو إذا اقتضت المصلحة العامة إعادة طرح العطاء من جديد. كما تملك الإدارة صرف النظر عن التعاقد كلية إذا اقتضت المصلحة اتخاذ هذا الإجراء. فالمصلحة العامة هي رائد الإدارة في اتخاذ قراراتها.

#### - الآثار القانونية التي تترتب على إلغاء قرار الإحالة بعد إبرام العقد الإداري

قد يصدر حكم إلغاء قرار الإحالة بعد إبرام العقد الإداري. فالأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية عامة مطلقة، فالحجية تثبت لمنطوق الحكم وللسبب التي بني عليها، بحيث يصعب فهم منطوق الحكم دون الرجوع إليها، فتشكل تلك الأسباب مع منطوق الحكم وحدة واحدة. وعليه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار منطوق الحكم حسبما تبين أسبابه، وفي الحدود التي قالت المحكمة كلمتها فيه؛ إذ أنه على هدى ذلك يمكن تفهم مقتضى، وتفصي مراميه. لهذا يطرح تساؤل مهم وجوهري حول أثر حكم الإلغاء على العقد الذي أبرمته الإدارة. فالقاعدة العامة في هذا الشأن أن حكم الإلغاء يؤدي إلى إعدام القرار الملغي بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن. لهذا استقر القضاء الإداري على أن " الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء".<sup>(١)</sup> ولا شك أن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء مبدأ مفروضاً بصفة أمره.<sup>(٢)</sup> فقد قررت محكمة العدل العليا: " مجلس الوزراء هو السلطة الإدارية العليا في الدولة، وهو الجهة المسؤولة عن تنفيذ الحكم الصادر بمواجهته بإلغاء قراره، لأن من آثار مبدأ حجية الحكم التزام المحكوم عليه بتنفيذ قرار الحكم".<sup>(٣)</sup> لهذا يفرض على الإدارة نوعين من الالتزامات، أولهما: التزام الإدارة عن الفترة ما بين صدور القرار وحتى صدور الحكم القضائي بإلغائه، فعليها اعتبار القرار كأن لم يكن، فيزول هذا القرار بأثر رجعي، ويعد ذلك استثناء على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؛ إذ يتضمن حكم الإلغاء عنصرين هما: التقرير بعد المشروعية التي شابته القرار منذ صدوره، وهو م يصدق عليه وصف الحكم الكاشف الذي يقتصر أثره على مجرد الكشف عن المراكز القانونية القائمة وقت صدوره دون أن يضيف أي جديد أو يتناولها بالتغيير. ويتمثل العنصر الثاني في القرار اللاحق الذي يحمله منطوق الحكم، ويتضمن إلغاء القرار. فتقول محكمة العدل العليا: " إن

(١) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٨٥/٨٦)، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٦م، ص ٧٥٩.

(٢) الدكتور عبد المنعم جيرة: آثار حكم الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٧١، ص ٣٤٠.

(٣) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٩٣/٣٠٣)، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٤م، ص ٧٠٥.

مقتضيات حكم الإلغاء الصادر عن محكمة العدل العليا يوجب على الإدارة إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغي كما لو لم يصدر إطلاقاً".<sup>(١)</sup>

وفضلاً عن ذلك يتعين على الإدارة إزالة جميع الإجراءات التي اتخذتها بعد صدور القرار الملغي. فالقرار الملغي هو سندها وأساسها القانوني، فزوال السند والأساس القانوني يوجب حتماً إزالة جميع الإجراءات التي بنيت عليه، فما بني على باطل فهو باطل. فالأصل أن إلغاء القرار الفردي يوجب إلغاء جميع القرارات الفردية التي صدرت استناداً إليه، بحيث لا يقوم لها كيان بدونها؛ وبذا تلزم الإدارة بسحب القرارات والإجراءات التبعية التي لم يطعن بها في المواعيد المقررة نتيجة تبعية إلغاء القرار الأصلي، فما بني على باطل فهو باطل، وهذا البطلان تمتد آثاره إلى كل قرار يستند وجوده إلى القرار المحكوم ببطلانه.<sup>(٢)</sup> لهذا قرر القضاء الإداري: "استقر القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب انعدام القرار من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء".<sup>(٣)</sup>

فضلاً عن التزام الإدارة الإيجابي، هناك التزام سلبي ملقى على كاهلها، وهو التزام ينصرف إلى المستقبل بالامتناع عن إصدار قرار جديد يحقق مضمون القرار الملغي، وإلا كان قرارها الجديد مشوباً بالعيوب ذاتها التي لحقت بالقرار الأول، فضلاً عن مخالفته لحجية الحكم القضائي الصادر بالإلغاء.

وغني عن البيان أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء أو تأخرها في تنفيذه يعد خطأ يبرر مسؤوليتها عن تعويض الأضرار التي لحقت بصاحب الشأن. فقد قضت محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء قرار الوزير باعتباره فاقدًا لوظيفته، وبين تحديد مركز عمل للمدعي، إذ أن تأخر الإدارة في تحديد مركز المدعي تنفيذًا لحكم الإلغاء يجعل تعيبيه مبرراً، وبالتالي يستحق رواتبه عن هذه المدة.<sup>(٤)</sup> كما يمكن إثارة مسؤولية الموظف الجزائية إذا استعمل صلاحياته الوظيفية بقصد وقف تنفيذ الحكم القضائي، سواء من قبله مباشرة أو من قبل أحد مرؤوسيه بإصداره أوامر شفوية أو مكتوبة بوقف تنفيذ الحكم القضائي.<sup>(٥)</sup>

ولا شك أن التحليل القانوني والمنطقي لحجية الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء، والتزام الإدارة الإيجابي بتنفيذها يقودنا إلى القول أن تنفيذ الحكم القضائي الصادر بإلغاء قرار إحالة العطاء يؤدي إلى فسخ

(١) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٩٣/٦٣)، مجلة نقابة المحامين ١٩٩٣م، ص ٢٣٥١.

(٢) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٧٥/٩٢) (١٤/١/١٩٨٣م)، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٧م، ص ٩٢٥. ومحكمة العدل العليا: قضية رقم (٧٧/٦٥)، مجلة نقابة المحامين ١٩٧٨م، ص ٨٠٩.

(٣) محكمة العدل العليا: قضية رقم (٨٥/٨٦)، مجلة نقابة المحامين ١٩٨٦م، ص ٧٥٩.

(٤) تمييز حقوق: قضية رقم (١٦٦/٤/١٩٨٠)، مجلة نقابة المحامين ١٩٨١م، ص ٩٠٢.

(٥) تنص المادة (١/١٨٢) من قانون العقوبات الأردني على أن: "كل موظف يستعمل سلطة وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو جباية الرسوم والضرائب المقررة قانوناً أو لتنفيذ قرار قضائي أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

العقد الإداري حكماً، فهو فسخ تلقائي نتيجة الحكم القضائي، ولا داع لصدوره من جهة قضائية أخرى أو من القضاء الذي قرر الإلغاء. ولكن هذه النتيجة ليست محل اتفاق فقهي وقضائي. فقد ذهب اتجاه إلى القول بأن الإلغاء القضائي يتناول قرار الإحالة فقط، ولا يمتد إلى غيره، وبذا يظل العقد قائماً إلى ان يلجأ أحد المتعاقدين إلى القضاء المختص (قاضي العقد) ويطلب بإبطال العقد استناداً إلى سبق إلغاء قرار الإحالة الذي يعد سنده وأساسه القانوني. ومرد ذلك هو نسبية آثار العقود، والفصل القائم بين قضاء الإلغاء، والقضاء الكامل الذي تتدرج تحته منازعات العقود الإدارية، كما هو الحال في فرنسا، أو اختصاص القضاء النظامي في الأردن. كما أن صلاحية قاضي الإلغاء تقتصر على إلغاء قرار الإحالة فقط، فلا تمتد إلى بحث النتائج والآثار المترتبة على هذا الإلغاء. كما لا يحق للقاضي الإداري أن يصدر أوامر إلى الإدارة للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، فدوره يقتصر على إيضاح حكم القانون في النزاع المعروض عليه فقط، وما يربته للمحكوم له من حقوق ومراكز قانونية. كما لا يحق للقاضي الإداري أن يحل محل الإدارة، وأن يقوم بإصدار القرار السليم محل القرار المعيب، أو أن يعدل القرار المعيب ليزيل ما لحقه من عدم مشروعية، أو أن يصدر القرارات الإدارية التي يتعين اتخاذها كأثر حتمي لإلغاء قرار الإحالة المعيب. فقد قررت محكمة التمييز: "إن القضاء الإداري لا ينوب مناب الإدارة في اتخاذ الإجراءات الإدارية لتنفيذ الحكم".<sup>(1)</sup>

ولكن الاجتهاد القضائي ليس محل اتفاق، فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن عدم ترتيب أي أثر على إلغاء قرار الإحالة يتضمن مخالفة صارخة لحجية الحكم القضائي الصادر بالإلغاء، والآثار القانونية التي تترتب عليه، فكيف يمكن الإبقاء على العقد مع ما يتضمنه من عدم مشروعية، وأحد العناصر الأساسية التي يقوم عليها أصبح منعماً بمقتضى حكم الإلغاء.<sup>(2)</sup> فالأساس الذي بني عليه العقد وقام عليه أصبح معدوماً، ولا وجود قانوني له. لهذا طرح البعض فكرة استخدام الغرامات التهديدية لإجبار الإدارة على اللجوء إلى قاضي العقد لنقير فسخ العقد الإداري المستند إلى قرار الإحالة الملغي، وهو ما قرره المشرع الفرنسي بالقانون الصادر في ١٩٩٥/٢/٨م الذي خول القضاء الإداري صلاحية توجيه أوامر إلى الإدارة المتعاقدة بأن تلجأ إلى قاضي العقد لترتيب حكم الإلغاء الصادر بناء على طعن قدم من المتعاقد على أساس أن ذلك يعتبر أمراً بالقيام بعمل أو إجراء محدد ضمن مدة معينة، تحت طائلة فرض غرامة تهديدية عليها. وعليه يتعين على قاضي العقد أن يقرر بطلان العقد عند لجوء أحد المتعاقدين إليه دون إعادة بحث النزاع من جديد، وإثبات خلاف ما قضى به حكم الإلغاء.

(1) تمييز حقوق: قضية رقم (٨٠/٤١٦)، مجلة نقابة المحامين ١٩٨١، ص ٩٠٢.

(2) Krassilchick. M. La notion de L'acte de' teachable en droit administratif, p.190.

مشار إليه لدى الدكتور عبد المنعم جيرة: المرجع السابق، ص ٣٩٣.

وبناء عليه، تملك الإدارة المتعاقدة والمناقص تصويب وضع العقد المبرم بينهما وفقا لما قرره حكم الإلغاء شريطة أن يكون ذلك ممكنا من الناحية القانونية. كما يمكنهما فسخ العقد القديم وديا وإبرام عقد جديد يحل محله تتوافر فيه جميع الالتزامات القانونية التي اتفق عليها في العقد القديم. وإذا لم يتوصلا إلى حل ودي يمكن للمتعاقد إذا كان له مصلحة بطبيعة الحال أن يستند إلى حكم الإلغاء الصادر بإلغاء قرار الإحالة للاحتجاج بمواجهة الإدارة ببطلان قرار الإحالة وإلغائه قضائيا، أو ان يلجأ إلى القضاء المختص لتقرير إبطال العقد لإلغاء أساسه وسنده (قرار الإحالة)، وبذا يقرر القضاء إبطال العقد دون أن يبحث التزاما منه بحجية الحكم القضائي مشروعية الإلغاء القضائي. هكذا يعد مشروعا تحلل المتعاقد من التزاماته، وإن تصرفه بالامتناع عن تنفيذها كان مشروعا، فيعفى بالتالي من المسؤولية. كما تملك الإدارة بالمقابل اللجوء إلى قاضي العقد لتقرير إبطال العقد إذا تمسك المتعاقد معها أو رفض حل النزاع وديا أو إعادة تنظيم عقد جديد بما يتوافق مع مقتضيات الحكم القضائي الصادر بالإلغاء.

#### ○ الخاتمة

تبين أن إجراءات التعاقد تمر بمرحلتين، مرحلة سابقة على إبرام العقد الإداري، ومرحلة لاحقة، فما تصدره الإدارة قبل إبرام العقد من إجراءات تعد وفق ما استقر عليه القضاء الإداري المقارن، إجراءات قابلة للانفصال عن العملية العقدية، فتعد تلك الإجراءات قرارات إدارية قابلة للطعن بها بدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري المختص، بينما تندرج الإجراءات اللاحقة ضمن دائرة تنفيذ العقد، وتعد منازعات عقدية، يختص قاضي العقد الإداري بالفصل فيها، فتندرج ضمن منازعات القضاء الكامل.

واختلف القضاء الأردني حول التكييف القانوني لإحالة العطاءات، فقد استقر القضاء الإداري على أن الإحالة قرار إداري قابل للانفصال عن العملية العقدية، ويطعن به بدعوى الإلغاء، بينما اتجهت محكمة التمييز الأردنية إلى اعتبار العرض المقدم من الشركة المشاركة في العطاء إيجاب، والتصديق على قرار الإحالة قبول، وبذا يوجد العقد بالتقاء الإيجاب بالقبول، فينقذ العقد الإداري بتلاقي الإيجاب بالقبول.

ويضاف إلى ذلك أن المشرع يتطلب لصحة القرارات الإدارية ضرورة تصديقها من جهة إدارية عليا بغية التحقق من احترام الشروط الشكلية والموضوعية، وضمان عدم إساءة استعمال السلطة واستثمارها من قبل أعضاء لجان العطاءات، وبذا تقتضي صحة الخصومة في دعوى الإلغاء مخاصمة الجهتين معا (الجهة التي أحالت العقد، والجهة التي صادقت عليه)، وإلا ردت الدعوى شكلا لعدم صحة الخصومة. كما أن إلغاء قرارات الإحالة يثير العديد من الإشكالات القانونية خصوصا إذا صدر هذا الإلغاء بعد إبرام العقد الإداري.



## ♦ النتائج

تبين لنا من الدراسة السابقة:

١. استقر القضاء الإداري الأردني عن أن إحالة العطاءات قرار إداري يخضع للنظام للقرارات الإدارية من حيث إصدارها ورقابتها القانونية.
٢. يرى القضاء النظامي الأردني أن إحالة العطاءات هي مجرد قبول من جانب الإدارة للإيجاب المقدم من المناقص.
٣. ضرورة مصادقة الجهات الإدارية العليا لقرارات إحالة العطاءات، مصادقة تستهدف التحقق من احترام الشروط الشكلية والموضوعية، وضمان عدم إساءة استعمال السلطة واستثمارها.
٤. تتباين الآثار القانونية التي تترتب على إلغاء قرار الإحالة، وبذا تختلف هذه الآثار إذا صدر حكم الإلغاء قبل إبرام العقد الإداري عن تلك التي تترتب بعد إبرامه.

## ♦ التوصيات

نوصي بعد الانتهاء من هذه الدراسة بما يلي:

- أولاً: نتمنى على المشرع أن يفرد فصل خاص بنظام المشتريات الحكومية يتضمن تنظيم موضوع التظلم من قرارات الإحالة، والصلاحيات التي تتمتع بها لجان العطاءات عند نظرها للتظلمات المقدمة.
- ثانياً: نتمنى أن يتضمن قانون القضاء الإداري الأردني نصاً صريحاً على اختصاص القضاء الإداري بنظر الطعون الخاصة بالقرارات الإدارية القابلة للانفصال عن العملية العقدية.
- ثالثاً: نتمنى أن يعدل نص المادة (٧) والتي تنص على أن " تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه ----"، بحيث يتضمن إشارة صريحة وواضحة للقرارات التي تخضع للتصديق من جهة أخرى.
- رابعاً: نتمنى على المشرع الأردني أن يضمن قانون القضاء الإداري نصاً صريحاً يعالج آثار إلغاء قرارات الإحالة، وبيان أثرها على العقد الإداري.