مجلة العلوم القانونية – كلية القانون – جامعة المرقب (الخمس–ليبيا)
المجلد الثالث عشر– العدد الأول – (ديسمبر 2025م)

الحقوق المصاحبة للإدارة والملتزم في تنفيذ عقد التزام المرافق العامة في ضوء اللائحة (600) لسنة 2024م

"The Rights Accompanying the Administration and the Concessionaire in the Execution of Public Utility Concession Contracts in Light of Regulation No. (600) of 2024.

أ. أنور على الجعكي
ANWER ALI ALJOki
محاضر مساعد بقسم القانون العام – كلية القانون
جامعة المرقب (الخمس – ليبيا)
Anwaraljoki1987@gmali.com

تاريخ التقديم 1 ديسمبر 2025م	تاريخ القبول15 ديسمبر 2025م	النشر عدد ديسمبر 2025م

الملخص

تناول هذا البحث الحقوق التي تنشأ من إبرام عقد التزام المرافق العامة، وهو أحد أهم أساليب الإدارة في تنظيم وتشغيل المرافق الاقتصادية من خلال إسناد إدارتها إلى شخص خاص مع بقاء ملكية المرفق للدولة، ويهدف البحث إلى بيان طبيعة هذه الحقوق وتقسيمها بين طرفي العلاقة التعاقدية، وهما: الإدارة العامة، والملتزم، ويُبرز البحث أن عقد الالتزام يترتب عليه حقوق أساسية للملتزم، أهمها: حق استغلال المرفق، وتحقيق العائد المالي، واستعمال أموال الدولة اللازمة للتشغيل، إلى جانب حقه في التعويض عند التعديل أو الإنهاء المبكر من قبل الإدارة، كما يقرر للإدارة حقوقاً جوهرية تتمثل في حق الرقابة والتوجيه، وحق تعديل شروط العقد، وتوقيع الجزاءات، واسترداد المرفق عند انتهاء مدة الالتزام، مما يعكس الطبيعة المميزة للعقد بين طرف ذي سلطة عامة وطرف خاص، وتتمثل أهمية البحث في أنّ عقد التزام المرافق العامة يمثل نموذجاً لتوازن دقيق بين تحقيق المصلحة العامة وحماية حقوق المتعاقد الخاص، بما يحقق فعالية تشغيل المرافق واستدامتها، وتدور إشكالية البحث في تساؤل مفاده: ما مدى التوازن بين حقوق الإدارة وحقوق الملتزم بما تنص عليه لائحة العقود الحالية؟ ومن أهم النتائج التي توصل إليها البحث: قيام علاقة تعاقدية

تحدد العلاقة بين كلٍّ من الإدارة والملتزم، وأوصى البحث بضرورة المراجعة المستمرة لعقود الالتزام، وتعزيز دور القضاء في حماية المتعاقدين.

الكلمات المفتاحية: عقد التزام المرافق العامة – حقوق الإدارة العامة – حقوق الملتزم

Abstract*:*

This research examines the rights arising from the conclusion of a public utilities concession contract, which is considered one of the most important administrative methods for organizing and operating economic public utilities by assigning their management to a private entity while ownership of the utility remains with the state. The study aims to clarify the nature of these rights and to classify them between the parties to the contractual relationship, namely the public administration and the concessionaire. It highlights that the concession contract gives rise to fundamental rights for the concessionaire, foremost among them the right to operate and exploit the utility, to obtain a financial return, and to use state-owned assets necessary for operation, in addition to the right to compensation in cases of modification or early termination by the administration.

The research also establishes essential rights for the administration, including the right of supervision and direction, the right to amend the terms of the contract, to impose penalties, and to recover the utility upon the expiry of the concession period. This reflects the distinctive nature of the contract as one concluded between a public authority and a private party. The importance of the research lies in demonstrating that public utilities concession contracts represent a model of a delicate balance between achieving the public interest and protecting the rights of the private contracting party, thereby ensuring the effective and .sustainable operation of public utilities

The central issue addressed concerns the extent of balance between the rights of the administration and those of the concessionaire under the provisions of the current contracts regulations. Among the most significant findings is the establishment of a contractual relationship that clearly defines the relationship between the administration and the concessionaire. One of the key recommendations is the continuous review of concession contracts and the strengthening of the role of the judiciary in protecting contracting parties.

Keywords*:*

Public Utilities Concession Contract; Rights of the Public Administration; Rights of the Concessionaire

مقدمة

يُعد عقد التزام المرافق العامة أحد الركائز القانونية والإدارية الحديثة التي تهدف إلي تحقيق التوازن بين كفاءة القطاع الخاص، ومتطلبات المصلحة العامة؛ ففي ظل تزايد أعباء الدولة، وتنوع احتياجات المجتمعات لم تَعُدِ الإدارة العامة قادرة وحدها على تلبية جميع مطالب المواطنين في تقديم الخدمات العامة بجودة وكفاءة عالية؛ ومن هنا برزت فلسفة المشاركة بين القطاعين: العام والخاص، والتي تجسدت في صور عقود الالتزام كأداة قانونية تسمح بنقل إدارة وتشغيل المرفق العام، مع بقاء ملكيته للدولة إلى شخص خاص طبيعي أو اعتباري مقابل تمتعه بحق استغلال المرفق لمدة محددة، وتنشأ عن ذلك عدة حقوق والتزامات في ذمة الإدارة وذمة المتعاقد، وذلك بعد إبرامه من قبل الطرفين، ويفترض أن يقوم كل طرف من طرفَيِ العقد بتنفيذ التزاماته المحددة في العقد.

إلا أنّ خصوصية العقد الإداري وتميزه عن عقود القانون الخاص تظهر بوضوح في مرحلة تنفيذ العقد، حيث تتمتع الإدارة بسلطات وامتيازات ليس لها مثيل في عقود القانون الخاص، وهذه السلطات والامتيازات الواسعة في مواجهة المتعاقد معها عند تنفيذ العقد ترجع إلى ضرورات تحقيق المصلحة العامة، ومقتضيات المرفق العام وتسييره بانتظام واطراد.

وتستمد الإدارة سلطاتها وامتيازاتها إما من نصوص العقد أو من القواعد العامة التي تحكم العقود وتسري عليها، وخاصة تلك التي لم يرد نص محدد فيها.

ولهذه الاعتبارات جميعها تبقى الإدارة في مركز أفضل وأقوى من مركز المتعاقد معها، مما جعل للعقود الإدارية نظاما قانونيا مختلفا عن النظام القانوني لعقود القانون الخاص.

أهمية البحث:

تبرز أهمية البحث في ضمانات العقد؛ حيث إنه يحقق توازنًا بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة؛ خصوصا وأن سلطة إنهاء العقد الإداري بالإرادة المنفردة للإدارة من أخطر السلطات التي قد تمارسها، مما يودي إلى انقضاء العقد بصفة فورية، دون اللجوء لموافقة المتعاقد معه، أو اللجوء إلى القضاء، كما تبرز أهمية البحث في تحسين إدارة المرافق العامة من خلال دراسة الحقوق المترتبة، بما يتيح فرصة تحسين الآليات الإدارية والرقابية، وتعزيز الشفافية، والمساهمة في صياغة عقود واضحة وشفافة تضمن حقوق جميع الأطراف.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية البحث حول طبيعة الحقوق المتبادلة والمتولدة عن هذا العقد، والتي لا تنضبط تمام الانضباط بقواعد القانون الخاص، ولا تستغرقها مبادئ القانون الإداري التقليدية، مما يفرض وجود نظام قانوني مرن ومتزن.

ويتمحور التساؤل الرئيسي للبحث في: ما مدى التوازن بين الحقوق والالتزامات الخاصة بالإدارة والملتزم، المنصوص عليها في هذه اللائحة؟

أهداف البحث:

يهدف لدراسة جانب مهم وموضوع عملي من موضوعات القانون الإداري، ألا وهو توضيح الحقوق المترتبة على إبرام عقد التزام المرافق العامة وفق القانون الليبي، وتحليل البنية الحقوقية التي ينشئها عقد التزام المرافق العامة من خلال بيان الحقوق الأساسية لكل طرف من طرفَي العقد.

منهج البحث:

اتُّبِعَ في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي والمقارن في بعض جزئياته؛ حيث يقوم المنهج الوصفي بتقديم الإطار القانوني لعقد الالتزام وبين طبيعته ومبادئه، بينما يستخدم المنهج التحليلي لدراسة الأحكام القضائية، واستخلاص المبادئ القانونية المتعلقة بعقد التزام المرافق العامة.

خطة البحث:

جاء هذا البحث منتظما في مبحثين:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لعقد الالتزام وطبيعته القانونية وموقف المشرع والقضاءمنه، وتحته مطلبان:

المطلب الاول: ماهية عقد الالتزام.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لعقد الالتزام وموقف المشرّع والقضاء منه.

المبحث الثاني: الحقوق المصاحبة لتنفيذ عقد الالتزام، وتحته مطلبان:

المطلب الاول: حقوق جهة الإدارة في عقد الالتزام.

المطلب الثاني: حقوق المتعاقد المصاحبة لعقد الالتزام.

ثم النتائج والتوصيات، وقائمة بالمصادر والمراجع.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي لعقد الالتزام وطبيعتة القانونية وموقف المشرع والقضاء منه

يعد عقد الالتزام من أهم الآليات القانونية لتنظيم المرافق العامة؛ إذ يجمع بين متطلبات المصلحة العامة، وفعالية الإدارة الخاصة، ولأجل فهم هذا النظام بدقة يتعين تحديد الإطار المفاهيمى الذي يقوم عليه، وذلك ببيان طبيعته القانونية، وموقف المشرع والقضاء منه، والبحث في أحكامه وتطبيقاته العملية.

المطلب الأول

ماهية عقد الالتزام

إن عقد الالتزام من أهم الوسائل التي تعتمدها الإدارة في تسيير المرافق العامة، حيث إنّ الجهات الإدارية لا تتمتع بحرية تعاقدية مطلقة في إبرام العقود الإدارية؛ وذلك لأنّ المصلحة العامة تفرض عليها العديد من القيود والضوابط التي لا مثيل لها عند إبرامها لعقودها المدنية، ومفاهيم عقد الالتزام متعددة؛ فإن منها ما هو تشريعي، ومنها ما هو فقهي، وبيانه كالتالي:

1. التعريف التشريعي:

التشريع الليبي يثير في تنظيم هذا العقد إشكاليةً بارزةً تتمثل في التناقض الواضح بين وضوح التعريف في القانون المدني من جهة، والإغفال التام له في اللوائح الإدارية المتخصصة من جهة أخرى، فبينما أفرد المشرع الليبي في التقنين المدني تعريفاً دقيقاً لعقد الالتزام، نجده يتغاضى عن هذا التعريف.

ويُعد هذا الإغفال لافتاً للنظر؛ نظراً لأنّ المشرع هو الأساس الذي يفترض أن ينظم جميعَ صور التعاقد الإداري، بما فيها تلك العقود المعقدة والطويلة الأمد، كعقد الالتزام، فكيف يُعقل أن تُنظم اللائحة عقود توريدات أو أشغال بسيطة ولو نسبيا، وتترك عقداً استراتيجياً كهذا دون تعريف أو بيان لأحكامه الأساسية(؟).

وقد نصت المادة (667) من القانون المدني الليبي على أن عقد الالتزام هو: عقدٌ الغرض منه إدارة مرفق ذي صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم المرافق، وبين فرد أو شركة يُعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن.

ونصت المادة 668 من القانون المدني المصري على التزام المرافق العامة عقد الغرض من إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن.

ولقد تم الأخذ بمثل هذه العقود في ليبيا في مجال النفط خاصة تحت اسم عقد امتياز البترول التي تعتبر حجر الزاوية لقانون البترول الليبي رقم 25 لسنة 1955 الذي أفرد له مواده الخمسة والعشرين، وقد تم توقيع أول عقد امتياز في ليبيا مع شركة اسو الأمريكية بتاريخ 20 نوفمبر 1955م.

2. التعريف الفقهي:

لا يختلف التعريف الفقهي لعقد الالتزام كثيرا عن التعريف التشريعي، فقد عرفه الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي: يقصد بهذه الطريقة أن تعهد الإدارة (الدولة أو المحافظة أو المدينة) إلى أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة محددة؛ وذلك عن طريق عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته، في مقابل رسوم من المنتفعين بهذا المرفق العام، ومثال ذلك: التزام توريد المياه أو النور أو استخراج البترول...الخ[1].

وعرفه الأستاذ الدكتور مفتاح خليفة عبد الحميد: بأنه عقد إداري يتولى الملتزم فردًا أو شركة بمقتضاه، وعلى مسئوليته إدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله مقابل رسوم يتقاضها من المنتفعين، مع خضوعه للقواعد الأساسية لسير المرافق العامة، فضلاً عن الشروط التي تضمنها الإدارة لعقد الامتياز[2].

(1) د. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة المرافق العامة، الأموال العامة، وسائل الإدارة، المسؤولية الإدارية، دار الفكر العربي الطبعة الثانية 1954 ، ص30.

(2) د. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري الليبي وفقا للتشريعات السارية وأحكام القضاء، دار الفضيل، الطبعة الثالثة 2024م ص 382.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لعقد الالتزام وموقف المشرّع والقضاء منه

يُعد عقد الالتزام من أبرز صور العقود الإدارية التي تعتمد عليها الإدارة في تسيير المرافق العامة، وقد ثار بشأن طبيعته القانونية خلاف فقهي وقضائي حول خضوعه للقانون العام أو الخاص، وتترتب على تحديد هذه الطبيعة آثار مهمة تتعلق بسلطات الإدارة واختصاص القضاء المختص، وقد أسهم المشرّع بدرجات متفاوتة في تنظيم هذا العقد، بينما كان للقضاء الإداري دور حاسم في تكريس اعتباره عقدًا إداريًا متى اتصل بتسيير مرفق عام، وتضمن شروطًا استثنائية، بما يحقق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات المتعاقد مع الإدارة.

أولًا- الطبيعة القانونية لعقد الالتزام:

لقد اعتبر التزام المرافق العامة طيلة القرن التاسع عشر عملية تعاقدية، ولكنّ تطور نظرية المرافق العامة أدى إلى الكشف عن طبيعة المرفق العام ومتطلبات سير عمله، وهذا ما أدى بدوره إلي تغير النظرة إلى التزام المرافق العامة، والعدول عن اعتباره عملية تعاقدية بكامل جوانبها في الوقت الحاضر، على أنّ التزام المرافق العامة ذو طبيعة مزدوجة، وأنه ينشئ مراكز قانونية مزدوجة أيضا؛ إذ توجد في الالتزام نصوص تنظيمية، وهي تلك النصوص المتعلقة بتنظيم وسير عمل المرفق العام، والتي توجد في العقد كما لو كانت موضوعة في لائحة إدارية،وهذه النصوص التي تُعِدُّها الإدارةُ وحدها دون اشتراك المتعاقد في إعدادها، يمكن للإدارة دومًا أن تعدلها بإرادتها المنفردة، ومما يؤكد طابعها التنظيمي أن المنتفعين يستطيعون رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية التي تخالف هذه النصوص، في حين أن دعوى الإلغاء لا يمكن أن تؤسس على مخالفة القواعد التعاقدية، وإلى جانب هذه النصوص التنظيمية يحتوي الالتزام على شروط تعاقدية صرفة، تنصب بالدرجة الأولي على الأحكام المالية التي تضمن مكافأة الملتزم، وهذه النصوص التعاقدية يحكمها مبدأ التوازن المالي الذي يعتبر هو المبدأ الأساسي الذي يحكم العقود الإدارية كافة.

وبالرغم من وجود هذه النصوص التنظيمية في العقد، فإن الملتزم لا يكتسب صفة الموظف، وإنما يبقي مقاولاً لا يستفيد من أرباح المرفق، ويتحمل الخسائر الناجمة عنه، وبناء على ذلك فإنه لا يخضع لقانون الخدمة المدنية، فلا يكتسب حقوق الموظفين، ولا يخضع للالتزامات المفروضة عليهم، وإذا كان من

المسلم به أن السلطة الإدارية تمارس رقابة الملتزم، فإن هذه الرقابة ليس لها طابع الرقابة الرئاسية التي تمارسها على موظفيها[1].

ينبني على ذلك النظر في أنّ لجهة الإدارة توقيع جزاءات تخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون الخاص، والجزاءات في العقود الإدارية لا تستهدف في الواقع تقديم اعوجاج في تنفيذ الالتزامات التعاقدية بقدر ما تتوخى تأمين سير المرفق العام [2].

وقد ذهب أغلب الفقهاء، منهم علي سبيل الذكر لا الحصر: د.سليمان الطماوي، د.محمد الحراري إلى تكييف عقد التزام المرافق العامة بأنه عقد مركب يتضمن نوعين من الشروط: شروط تعاقدية، وهي تلك الشروط المتعلقة بالجوانب المالية الممنوحة للملتزم، وهذه الشروط لا يجوز تعديلها إلا بموافقة الطرفين معا، وشروط لائحية، وهي تلك الشروط المتعلقة بتنظيم وتسيير المرافق العامة، مثل: تحديد طريقة الاستغلال وقوائم الأسعار، وشروط الانتفاع بالخدمة التي يقدمها المرفق، والضمانات المقررة للمنتفعين بالمرفق، فكل هذه الشروط يجوز للجهة المانحة أن تعدلها بالإرادة المنفردة دون موافقة الملتزم، ويكون للملتزم فقط الحق في المطالبة بالتعويض إذا كان له مقتضى.

ويمكن التمييز بين الشروط التعاقدية والشروط اللائحية على أساس أنّ الشروط التعاقدية هي تلك الشروط التي لا تحتاج إليها المرافق لو تمت إدارتها بالاستغلال المباشر، أما الشروط اللائحية: فهي تلك الشروط التي لابد من توافرها حتى لو تمت إدارة المرفق بالطريق المباشر، وقد استقر الفقه والقضاء في ليبيا وفرنسا على اعتبار أن عقد التزام المرافق العامة عقد مركب أو مختلط يحتوي على شروط تعاقدية وأخرى لائحيه [3].

(1) خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، دار صادر بيروت، 1971، ص416

(2) الطعن الإداري رقم 12 لسنة 71 م بجلسة 1973/7/1.

(3) د. شريف يوسف خاطر مبادى القانون الإداري، دار النهضة العربية،2011، ص703.

ثانيًا–موقف المشرع والقضاء الليبي من عقد التزام المرافق العامة:

يُعد استقلال الدولة الليبية 1951م وصدور قانون المحكمة العليا 1953م وهو التاريخ الذي شهد أولى خطوات إرساء القانون الإداري؛ حيث نص قانون إنشاء المحكمة العليا ولأول مرة في تاريخ ليبيا على اختصاصها بالفصل في بعض المنازعات الإدارية، وعلى ممارستها الرقابة على أعمال الإدارة باعتبارها أعلى سلطة قضائية، كمحكمة النقض والمحكمة الدستورية، وفي سنة 1971م صدر قانون 88 والذي بمقتضاه ولأول مرة أنشئت دائرة للقضاء الإداري في كل محكمة من محاكم الاستئناف، وهي محكمة أول وآخر درجة، بينما تحول اختصاص المحكمة العليا للنظر في طعون النقض في أحكام دوائر القضاء الإداري، ونصت المادة الرابعة من قانون (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري، على: أوكلت لدوائر القضاء الإداري الفصل في المنازعات الخاصة (بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد وهي تُعدها العقود الإدارية بنص القانون).

وعقد التزام المرافق العامة من العقود الإدارية التي نصت عليها لائحة العقود الإدارية (600) لسنة 2024م، وتأكيداً لما سبق فقد قضت المحكمة العليا في الطعن رقم (02) بتاريخ 1976/1/29 (حيث نصت في حكمها: التزام المرافق العامة هو عمل قانوني مركب يحتوي على نصوص تعاقدية وأخرى لائحية، والنصوص التعاقدية تنظم الأعباء؛ فإن أثرها لا يقتصر على الملتزم ومانحي الالتزام، وإنما يمتد إلى المنتفعين بخدمات المرفق، وهي الخاصة بتنظيم المرفق وتسيره، والرسوم التي يجوز تحصيلها من المنتفعين، وهذه يجوز تعديلها بإرادتها المنفردة، ولا تطبق عليها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

المبحث الثاني

الحقوق المصاحبة لتنفيذ عقد الالتزام

يُترتب على إبرام عقد الالتزام وبدء تنفيذه نشوء مجموعة من الحقوق المتبادلة بين الإدارة والملتزم، تهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، مع تحقيق التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وحماية المركز المالي والقانوني للملتزم، وتكتسي هذه الحقوق أهمية خاصة في مرحلة التنفيذ؛ إذ تشكل الإطار القانوني الذي يحكم العلاقة بين طرفي العقد، وتحدد حدود سلطات الإدارة من جهة، وضمانات الملتزم

من جهة أخرى.

وانطلاقًا من ذلك، يتناول هذا المبحث بيان الحقوق المصاحبة لتنفيذ عقد الالتزام، من خلال مطلبين: يُخصّص الأول لحقوق الإدارة أثناء التنفيذ، في حين يُعنى الثاني بحقوق الملتزم وما يتمتع به من ضمانات قانونية، بما يبرز خصوصية عقد الالتزام بوصفه أحد أهم نماذج العقود الإدارية.

المطلب الأول

حقوق جهة الإدارة في عقد الالتزام

تتعدد الحقوق المصـــاحبة للإدارة مانحة الالتزام منها حق الرقابة في تنفيذ العقد، وكذلك حق تعديل بنود العقد وحق توقيع الجزاءات.

أولاً- حق الإدارة في الرقابة والتوجيه:

تتمتع الإدارة بحق الرقابة والإشـراف على تنفيذ العقد، كما تمتلك سـلطة توجيه المتعاقد، وإصـدار الأوامر والتعليمات اللازمة لهذا التنفيذ، وغالباً ما تشـترط الإدارة ضـمن نصـوص تعاقدها شـروطا خاصـة، وحقها في إصـدار القرارات التنفيذية التي تخضـع التنفيذ لتوجيهها، وتراقب المتعاقد في تنفيذ التزاماته، وهذه السـلطة لا نظير لها في عقود القانون الخاص، أما في العقود الإدارية فإن الإدارة تملك سـلطات أوسـع تتعدى الرقابة إلى توجيه المتعاقد إلى كيفية التنفيذ والتدخل باختيار الطريقة المناسـبة للتنفيذ، وحق الإدارة في الرقابة والتوجيه يختلف في مداه من عقد إداري إلى آخر، فهي محدودة في عقد التوريد وأكثر اتسـاعًا في عقود الأشـغال العامة؛ إذ إنّ الإدارة غالبًا ما تمارس هذه السـلطة عن طريق إرسـال مهندسـيها لزيارة موقع العمل، والتأكد من سـير العمل وفقًا للمدى الزمني المحدد، ووفقا للمواصـفات المذكورة في العقد، وإصدار الأوامر المناسبة في هذا المجال، شريطة أن تكون هذه التعليمات لازمة لتنفيذ العمل.

وتسـعى الإدارة دوما الي تضـمين مثل هذه السـلطات في نصـوص العقد، بالرغم من أنها من المبادئ العامة المقررة لصـالحها، والتي لا تحتاج إلى نص صـريح يقررها في العقد، فالإدارة عندما تتعاقد مع الأشـخاص لا تتخلى عن مسـئوليتها للمتعاقد معها، إنما تعاون المتعاقد في تسـيير المرفق تحت إشـرافها ورقابتها، ويكون لزامًا عليها الرقابة والتوجيه أثناء مدة المتعاقد في تنفيذ العقد. [1]

(1) د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية 2005، ص493.

ثانيًا- سلطة تعديل شروط العقد بإرادة منفردة:

أساس سلطة الإدارة في هذا الشأن هو ضرورة مواجهة سير المرافق العامة وتكييفها، وما يستلزم ذلك من مراجعة شروط العقد تبعًا لمستلزمات المصلحة العامة التي قد تتغير أثناء تنفيذ العقد، ومن ثم فلا حرج بالتضحية بالمصلحة الخاصة في سبيل المصلحة العامة، بإعادة النظر في شروط العقد.

وسلطة الإدارة في التعديل تمتد إلى سائر العقود الإدارية، غير أنه يجب ألا تكون شاملة لجميع شروط العقد وإنما لبعضها فحسب، أي: لتلك التي تتصل بسير المرفق العام، وبالخدمات التي يقدمها للجمهور، ولكنها لا تملك أن تمس المزايا المالية المتفق عليها في العقد، كما يجب ألا يصل تعديل الإدارة لشروط العقد الجوهرية، وإلا جاز للمتعاقد معها طلب فسخ العقد.

ومقابل سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد يحق للمتعاقد معها المطالبة بالتعويض عن الالتزامات الجديدة التي فرضتها الإدارة عليه، وأدت إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد، وهكذا يكون لجهة الإدارة بمقتضي هذا الحق سلطة تعديل شروطه بالزيادة أو النقصان وإضافة طلبات جديدة دون حاجة للحصول على الموافقة المسبقة للمتعاقد معها على هذا التعديل [1].

وقد أقرت لائحة العقود الإدارية (600) لسنة 2024م هذه السلطة التي تتمتع بها جهة الإدارة المتعاقدة وذلك في المادة (111) حيث نصت الفقرة (أ) (للجهة المتعاقدة الحق في إجراء أمر تعديل على موضوع العقد بالزيادة أو النقص في حدود نسبة يتفق عليها في العقد، على ألا يتجاوز مجموع هذه التعديلات ما نسبته 15% خمسة عشر في المائة من قيمة العقد الأصلية، وذلك دون أن يكون للمتعاقد الحق في المطالبة بأي تعديل في الأسعار)، وهذا ما أكده القضاء الإداري الليبي في العديد من أحكامه؛ حيث استقر على حق جهة الإدارة "دائما حق تغيير شروط العقد وإضافة شروط جديدة بما يتراءى لها أنه أكثر اتفاقًا مع الصالح العام"، وأن الإدارة هي صاحبة الاختصاص في تنظيم المرافق العامة، وتحديد قواعد سيرها تملك حق تعديل العقد بما يوائم هذه الضرورة، ويحقق تلك المصلحة، وأنه لما كانت سلطة التعديل مستمدة لا من نصوص العقد فحسب بل من طبيعة المرفق العام واتصال العقد الإداري به وضرورة الحرص على انتظام سيره، فإن حق الإدارة في التعديل يَثْبُتُ بغير حاجة إلى النص عليه في العقد، أو موافقة الطرف الآخر عليه.[2]

(1) د. خليفة على الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي، ج2، 2016، ص171.

(2) د.حكم دائرة القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف طرابلس في الدعوى الإدارية رقم 15 لسنة 72 بجلسة 73/7/1.

أرى أن النص يقر مبدأ مستقرًا في العقود الإدارية، إلا أن الملاحظ حرمان المتعاقد من المطالبة بأي تعديل في الأسعار، رغم ما يطرأ من زيادة أو نقص في الأعمال، يحمله وحده مخاطر التغيرات الاقتصادية، وتقلبات الأسعار، وهو ما قد يؤثر على العدالة العقدية، لا سيما إذا ترتب على التعديل أعباء غير متوقعة، أو تغير جوهري في التنفيذ، وأرى تفسير هذا القيد تفسيرًا ضيقًا، وقصره على التعديلات العادية المتوقعة عند التعاقد، ومع عدم الإخلال بحق المتعاقد في اللجوء إلي النظريات القانونية المستقرة، كنظرية الظروف القاهرة أو القوة القاهرة، متى توفرت شروطها.

ثالثا- حق توقيع الجزاءات على الملتزم:

إذا أخل المتعاقد بالتزاماته التعاقدية الناشئة عن العقد، وأياً كان شكل هذا الإخلال عدم التنفيذ، التأخير في التنفيذ عن الموعد المحدد، التنفيذ بكيفية غير مرضية، التوقف عن التنفيذ بدون إذن مسبق، جاز للجهة الإدارية المتعاقدة اتخاذ إجراءات جزئية ضده، وتخضع هذه الجزاءات لنظام قانوني مستقل ومتميز عن النظام القانوني، الذي يحكم الجزاءات التعاقدية في نطاق العقود المدنية؛ ذلك لأن الجزاءات في العقود الإدارية، كما يقول القضاء الإداري لا يستهدف تقويم اعوجاج في تنفيذ الالتزامات التعاقدية، بقدر ما هي تتوخى تأمين سير المرفق العام بانتظام واطراد[1]، وقد نصت المادة (112) على حق الإدارة في توقيع الجزاءات على الملتزم، وتتنوع هذه الجزاءات إلى جزاءات مالية، أو وسائل ضغط وإكراه، وقد تصل إلى حق فسخ العقد، وتتجسد الجزاءات المالية ما بين:

1. غرامات التأخير التي يقوم المتعاقد بدفعها عن أيام التاخير.
2. مصادرة مبالغ التأمين التي يودعها المتعاقد لدى الإدارة.
3. ومن الجزاءات الأخرى التي تقوم بها الإدارة أن تحل محل المتعاقد في تنفيذ العقد أو إحلال متعاقد آخر محله، أو تنفيذه على حسابه.
4. ومن أشد أنواع الجزاءات التي تستطيع الإدارة توقيعها على المتعاقد عند قيام الأخير بارتكاب خطأ جسيم دفع الإدارة إلى فسخ العقد؛ لفقدان الثقة بالمتعاقد حسب ماورد في المادة (112) والمادة (115) الفقرة (ج)، علما بأن الإدارة تستطيع توقيع الجزاءات دون الحاجة للنص عليه في العقد؛ إذا إنها من

(1) د محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، دار الحكمة، الطبعة الثامنة،2024م، ص510.

المبادي العامة التي لاتحتاج إلي نص يقررها؛ لأنها تستهدف أساساً تأمين سير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام[1].

ومع ذلك فإن سلطة الإدارة ليست مطلقة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها، وإنما تخضع للضوابط التالية:

1. تلتزم الإدارة قبل اتخاد الإجراءات الجزائية بإعذار المتعاقد معها بضرورة التنفيذ، ولا تعفى من هذا الالتزام إلا بناء على نص صريح في العقد، وهذا ما قررته المادة (113) الفقرة (أ) والفقرة (ج) من لائحة العقود الإدارية (600) لسنة 2024م؛ حيث نصت على أنه: "– فيما عدا غرامة التأخير – لا يجوز توقيع الجزاء على المتعاقد قبل إنذاره ومضي المدة الكافية، التي يحددها له الطرف الأول لتنفيذ التزاماته ما لم ينص العقد على خلاف ذلك، ومع ذلك يجوز لجهة الإدارة توقيع الجزاء دون حاجة إلى إنذار إذا كانت ضرورة تنفيد العقد في موعده لا تسمح بالإنذار، أو إذا كانت هناك خطورة من استمرار قيام المخالفة.

2. تمارس الإدارة سلطاتها في توقيع الجزاءات على المتعاقد تحت رقابة القضاء، الذى وإن كان لا يستطيع إلغاء الجزاء الموقع إلا أنه يستطيع الحكم بالتعويض على الإدارة، إذا تبين له أنها تعسفت مع استعمال حقها في التوقيع، وقد جاء أيضاً في أحد أحكام المحكمة العليا في الطعن رقم 8 لسنة 21قضائية "أن الإعذار واجب قبل المطالبة بفسخ العقد ما لم يتضمن العقد شرطًا يعفي الجهة الإدارية من الإعذار، أو ثبت أن الإعذار لا فائدة منه، كما لو صرح الملتزم بالتوريد عجزه عن التنفيذ، وليس للإعذار شكل محدد، فيجوز أن يكون بإنذار على يد محضر، كما يجوز أن يكون بخطاب موصى عليه بعلم الوصول، وإنما يجب أن يتضمن تكليفًا جازمًا بتنفيذ العقد وإلا وقع الجزاء"، ومن الجزاءات المنصوص عليها في اللائحة 600 مايلي.

أ. غرامة التأخير:

هي مبالغ إجمالية من المال تقدرها الإدارة مقدماً تتضمنها نصوص العقد بصفته جزاءً يفرض على الطرف الآخر إذا تراخى أو تأخر في التنفيذ، والغرامة التأخيرية جزاء تضمنته لائحة العقود الإدارية الجديدة في المادة (114)، وهو امتياز تتمتع به الإدارة لو لم تتعرض لضرر من جراء التأخير [2].

(1) د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري دار الجامعة الجديدة، 2000 ،ص251

(2) د. مازن ليلو، مرجع سبق ذكره، ص 501.

ب. إلغاء أو فسخ العقد:

يقصـــد به إنهاء العقد واســترداد المرفق نتيجة لإخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية إخلالاً جســيماً، ولكن إسقاط الالتزام يتميز بوضع خاص في فرنسا، حيث لا تملك الجهة المانحة إسقاط الالتزام بنفسها بل يجب عليها اللجوء إلى قاضٍ لإصدار حكم بإسقاط الالتزام، ما لم ينص العقد على منح الجهة المانحة هذه السلطة دون اللجوء إلى القضاء، وعلى العكس في ليبيا يجوز للجهة المانحة إسقاط الالتزام دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضافبء، إلا أنه يشترط فيه أن يكون خطأ المتعاقد جسيماً، ولا يكون إنهاء العقد إلا بموافقة الجهة المختصة[1].

وهذا ماأشارت إليه المادة (115) من لائحة العقود الإدارية (600) لسنة 2024(م) من إلغاء العقد أو سحب العمل.

ج. سحب العمل من المتعاقد وتنفيذه على حسابه:

يقصد بهذا الإجراء الجزائي قيام جهة الإدارة المتعاقدة عن إخلال المتعاقد معها بالتزاماته التعاقدية بســحب العمل منه وتوليها إما بنفســها أو عن طريق متعاقد آخر تنفيذ العمل، وذلك على حســاب المتعاقد الأول، وتحت مسئوليته المالية مع إلزامه بالتعويضات اللازمة [2]، وهذا ما أشارت إليه المادة (115/ج) من لائحة العقود الإدارية 600 لســنة 2024 م؛ إذ نصــت على الآتي: "ج- يجوز في الحالات المنصــوص عليها في هذه المادة وبدلا من إلغاء العقد ســحب العمل من المتعاقد، والتنفيذ على حســابه مع اســتمرار مسؤوليته على الأعمال التي قام بتنفيذها، وإلزامه بالتعويضــات وغرامة التأخير، شـريطة اسـتيفاء المتعاقد البديل كافة الشــروط والالتزامات المطلوبة للتنفيد، ويكون للجهة المتعاقد الحجز على مســتحقات المتعاقد المنسـحب بما لا يتجاوز قيمة الأعمال التي سـتنفذ على حسـابه، وذلك حتي يتم سـداد تكلفة تلك الأعمال، سواء مباشرة أو خصـمًا من مستحقاته"، كما اشـترطت اللائحة ضـرورة قيام الإدارة المتعاقدة بتنبيه المتعاقد معها كتابة وبخطاب مســجل قبل اتخاذها لمثل هذا الإجراء، واســتوجبت ضــرورة موافقة الجهة المختصــة بإصدار قرار الترسية والإذن بالتعاقد على مثل هذا الإجراء الجزائي.

(1) د. شريف يوسف خاطر، مرجع سبق ذكره، ص703.

(2) د. محمد الحراري، مرجع سبق ذكره، ص314.

د.مصادرة التأمين:

يعتبر مصـــادرة التأمين من الجزاءات المالية التي تملك الإدارة توقيعها على المتعاقد المقصـــر مصادرة التأمين النهائي وهو في حقيقته ما هو إلا ضمان لتنفيذ العقد الإداري، فهو يؤمن جهة الإدارة ضد الأخطاء التي قد تصدر من المتعاقد معها حين يباشر تنفيذ شروط العقد الإداري، كما يضمن ملاءمة هذا الأخير عن مواجهة المســئوليات التي قد يتعرض لها من جراء إخلاله بتنفيذ أحكام العقد، لذلك كان للإدارة حق مصادرته "أي اقتضاء قيمته بطريقة التنفيذ سواء نص أم لم ينص في الشروط على هذا الحق، وإلا لما كان هناك محل أصـلاً لاشتراط.إيداع التأمين مع العطاء"، وحق الإدارة في مصادرة التأمين ثابت عند وقوع الإخلال، وذلك دون حاجة لإثبات ركن الضـــرر، لا لأن هذا الركن غير مشـــترط أصـــلاً، وإنما لأنه ركن يفترض في عقد إداري كفرض غير قابل لإثبات العكس؛ مثلا لا يجوز للمتعاقد مع جهة الإدارة أن يثبت أن الضرر الذى لحق الإدارة يقل عن قيمة التامين[1].

ونصـــت المادة 112 الفقرة (2) والمادة 115الفقرة (ب) من لائحة العقود الإدارية 600 لســـنة 2024م إذا أخل المتعاقد بالتزاماته كان للجهة المتعاقدة أنْ توقع عليه من تلقاء نفســـها بخطاب مســـجل ودون الالتجاء إلى القضاء بعض أو كل الجزاءات الإدارية.

رابعًا– سلطة إنهاء العقد:

من السلطات التي تمتع بها الإدارة حق إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة، إذا رأت أن المصلحة العامة تتطلب ذلك، وللإدارة ممارســـة هذا الحق دون حاجة للنص عليه في العقد، ودون ارتكاب المتعاقد معها لأي خطأً، وللمتعاقد في حالة فسـخ العقد من قبل الإدارة اللجوء للقضـاء، للمطالبة بالتعويض الكامل عما أصـــابه من ضـــرر، وما فاته من كســـب، وبهذه الطريقة ينتهي العقد نهائيًا، كما قد ينتهي بالتنفيذ أو بالفسخ القضائي أو الرضائي كما قد ينتهي بحكم القانون، مثل: استحالة التنفيذ أو هلاك المحل...الخ)[2].

وبهذا فإن أســاس ســلطة الإدارة في إلغاء العقد تختلف عن ســلطتها بفســخ العقد، الذي يتم من جانب الإدارة كجزاء على ارتكاب المتعاقد لخطأ في تنفيذ العقد.

---

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب وحســـين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ســـنة 2001، ص680.

(2) د. ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري دراسة مقارنة. طبعة بغدد، سنة 2009، ص240.

تخضع سلطة الإدارة في إنهاء العقد لرقابة القضاء الإداري، وعلى القاضي أن يتحرى عن سبب الإلغاء ويستطيع القضاء إلغاء قرار الإدارة، بإنهاء العقد إذا ما ثبت أن إلغاء العقد لا يقوم على سبب مشروع، وفي المقابل يحق للمتعاقد مع الإدارة المطالبة بالتعويض المناسب، نتيجة إلغاء العقد من دون وقوع خطأ، أو سبب مشروع، أو تقصير من جانبه [1].

وقد نصت المادة (115) من لائحة العقود الإدارية على هذه السلطة التي تتمتع بها جهة الإدارة المتعاقدة، وكما أن هناك حكم للمحكمة العليا في ليبيا بتاريخ 30 نوفمبر لسنة 1985 الطعن الإداري رقم 63 \ أ لسنة 23 قضائية بأنه (يجوز دائما للإدارة إنهاء العقد إذا قدرت أنّ هذا يقتضيه الصالح العام، وليس للطرف الآخر إلا الحق في التعويضات).

وعليه، فأرى أنّ حق الإدارة في إنهاء العقد الإداري بإرادتها المنفردة يمثل استثناءً مشروعًا تفرضه اعتبارات المصلحة العامة، ولكنه يظل مقيدًا برقابة القضاء وبمبدأ التعويض العادل بما يكفل عدم الإخلال بمبدأ العدالة التعاقدية واستقرار المعاملات.

المطلب الثاني

حقوق الملتزم

كما لجهة الإدارة سلطات وامتيازات واسعة لضمان تنفيذ العقد الإداري كممثل للمصلحة العامة، التي يستهدفها المرفق العام فإن للمتعاقد معها حقوقا ومزايا مالية لا مثيل لبعضها في العقود المدنية كهدف لتحقيق الربح؛ لذا كانت حقوقه تنحصر في التالي: الحصول على المقابل النقدي المنصوص عليه في العقد والتوازن المالي للعقد، وتقاضي التعويضات في بعض الأحوال، وهو ما سنتناوله في هذا المطلب على النحو التالي:

أولاً- الحصول على المقابل المالي:

وهذا هو الهدف الأساسي الذي يتوخاه المتعاقد مع الإدارة العامة وأجهزتها الإدارية المختلفة من وراء تعاقده معها، بل إن الجانب المالي في العقد الإداري للطرفين المتعاقدين عمومًا هو الأساس والجوهر الذي يُبني عليه هذا العقد، ويتعلق بمعظم جوانبه التنفيذية والعملية.

وعلى الإدارة العامة وأجهزتها الإدارية المتعاقدة إذا أقدمت على تعديل بعض شروط العقد الإداري بعد إبرامه وخلال تنفيذه أن لا تمس الحق المالي للطرف المتعاقد معها، وذلك مراعاة لإمكانياته المالية التي

(1) د. على حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، ص337.

تعاقد على أساسها، وعدم إحجامه هو وغيره عن التعاقد معها مستقبلاً،وبالتالي تعطيل سير المرافق العامة بانتظام واطراد في الدولة، وفي كثير من العقود الإدارية قد تقدم الإدارة العامة وأجهزتها الإدارية المتعاقدة بدفع مبلغ مقدم من المقابل المالي إلى الطرف المتعاقد معها، وقد يكون هذا المقدم مبلغًا ماليًا مناسبًا ودوريًا لتشجيعه على أداء وإتمام التزاماته التعاقدية في الموعد المحدد وبالسرعة الممكنة[1].

وقد أكدت لائحة العقود الإدارية على حق المتعاقد في الحصول على المقابل المالي في المادة (99)، حيث نصت على الآتي: "يستحق المتعاقد المقابل المالي المتفق عليه وبالأسعار الواردة في العقد، ولا يستحق أية زيادة عن ارتفاع أسعار السوق خلال مدة التنفيذ، وذلك مع مراعاة عدم الإخلال بالحق في أي تعويض أو زيادة في المقابل يقررها العقد في حدود أحكام هذه اللائحة، ويجوز زيادة أو إنقاص المقابل المالي للعقد في حال تنفيذ تشريعات تصدر بعد إبرام العقد، يترتب عليها تغير في الالتزامات المالية للمتعاقد، وذلك بناءً على اتفاق لاحق بين الطرفين، وعلى الجهة المتعاقدة القيام بالمعالجة المالية لقيمة العقد لمقابلة هذا التغيير، وفي كل الأحوال لا تعدل قيمة العقد إلا بعد موافقة الجهة المختصة بإصدار قرار الترسية والإذن بالتعاقد".

ثانياً- الحق في الحصول على التعويضات:

للمتعاقد وفقًا للقواعد العامة أن يتقاضى بعض التعويضات في حالة تسبب الإدارة بإحداث ضرر به لعدم تنفيذها التزاماتها التعاقدية، كذلك يتقاضى المتعاقد التعويض عن الأعمال الإضافية التي ينجزها، ولم تكن واردة بالعقد، إذا كانت هذه الأعمال ضرورية لتنفيذ العقد، وتكون مطالبته في هذه الحالة استنادًا إلى قاعدة الإثراء بلا سبب[2]، كما يستحق المتعاقد التعويض إذا واجه أثناء تنفيذ العقد صعوبات مادية استثنائية لم تدخل في حساب طرفي العقد وتقديرهما عند التعاقد، وتجعل التنفيذ أكثر من الكلفة التي قدرها، وهذا ما نصت عليه المادة 100 من لائحة العقود الإدارية الجديدة، وتلتزم جهة الإدارة بتعويض المتعاقد إذا تمَ إنهاء العقد دون وقوع خطأ منه، بحسب نص المادة 119 من لائحة العقود الإدارية الجديدة من طبيعي أنه يجوز للمتعاقد مع الإدارة الحق في اللجوء إلى القضاء للمطالبة بتعويض عما يكون قد لحق من

(1) د. بشار جميل عبد الهادي، العقد الإداري الجوانب القانونية والإدارية والأدبية، دار الثقافة والنشر، (01)، 2015، ص66.

(2) د. صلاح الدين فوزي، قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998، دار النهضة العربية،2012، ص149.

ضـرر سـببته له جهة الإدارة، وإذا كان قد اتفق في العقد على شـرط التحكيم في هذه الحالة له اللجوء إلي التحكيم للمطالبة بما يلزم له من تعويضات[1].

ثالثاً- حق الحصول على المزايا المالية:

الحصـول على المزايا المالية صـورها تلك التي تلتزم بها الجهة المانحة، متمثلة في منحها القروض والمزايا للملتزم لتمويل المرفق العام محل الامتياز لضـــمان الإدارة، وتمكينه من احتكار النشـــاط، وعدم الترخيص لغيره بمزاولته سـواء كانوا أفراد أم شـركات، وهذا ما نصـت عليه المادة 102 من لائحة العقود الإدارية من أنه يجوز دفع المقابل المالي المتفق عليه في العقد عن طريق اعتماد مســـتندي يفتح بأحد المصارف العاملة بليبيا، وهو ما نصت عليه ذات اللائحة بالمادة 103 بشأن جواز حصول المتعاقد دفعة مقدمة من قيمة العقد بناءً على طلبه.

رابعًا- حق التمتع ببعض امتيازات السلطة العامة:

وذلك في سبيل تمكينه من أداء نشاطه، ومثاله: نزع الملكية للمنفعة العامة وشغل الأموال العامة، ولكنها في نطاق محدود جدًا وبحسب تقديرات جهة الإدارة المانحة [2].

خامسًا- ضمان التوازن المالي للعقد:

إن العدالة تقتضـي أن يكون هنالك نوعٌ من التوازن ما بين الأعباء التي يتحملها المتعاقد مع الإدارة وما بين المزايا التي يحصل عليها، فالاعتراف للإدارة بسلطة تعديل شروط العقد وزيادة أو إنقاص التزامات المتعاقد معها بإرادتها المنفردة على النحو الذي رأيناه لا بد أن يقابله من جانب آخر حق للمتعاقد بالحصول على امتيازات مالية، وعلى نحوٍ يوازي كل زيادة في التزاماته، ومن هنا ظهرت فكرة التوازن المالي في مجال العقود الإدارية، والتي تقوم على أسـاس أنه من الضـروري أن تتناسـب حقوق المتعاقد مع التزاماته، زيادة أو نقصًا على الأقل إذا كان حصول هذه الزيادة أو النقص بفعل الإدارة.

وقد أقر القضـــاء الإداري في فرنســا فكرة التوازن المالي للعقد، فقد جاء في تقرير مفوض الدولة في قضية (الشركة الفرنسية العامة للترام) بتاريخ 21-3-1910م أنه "إذا انهار الاقتصاد المالي للعقد، وإذا أدى اسـتعمال السـلطة مانحة الالتزام حقها في التدخل إلى حدوث شـيء من الاختلاف في هذا التوازن بين

(1) د. مازن ليلو، القانون الإداري ،مرجع سبق ذكره، ص527.

(2) د. خليفة احواس، مرجع سبق ذكره ص109.

المزايا والأعباء، بين الالتزامات والحقوق، فليس هناك ما يمنع الملتزم من اللجوء إلي قاضي العقد فيثبت، والتدخل وإن كان مشروعًا في ذاته، وإن كان ملزمًا له، سبب له ضررٌ يتعين تعويضه عنه، وأصبحت منذ ذلك التاريخ أمرًا مفترضًا في كل عقد إداري، فمن حق المتعاقد مع الإدارة أن يعوض بناءً على ذلك، دون حاجة للنص على ذلك في العقد، ولأنه ليس من العدالة أن يتحمل هذا المتعاقد وحده عبء التعديل، ويحرم عليه الاحتفاظ بالتوازن المالي للعقد [1].

ونصت عليها أيضا المادة (111) من لائحة العقود الإدارية 600 لسنة 2024م، وأقرته المحكمة العليا في الطعن رقم (5) لسنة (29) قضائية العديد من أحكامها التي تقول" إذا قامت جهة الإدارة بتعديل التزامات المتعاقد معها، أو حدثت ظروف استثنائية أو صعوبات غير متوقعة، أو تعرض المقاول لمخاطر اقتصادية، ونشأ عن ذلك زيادة في أعبائه المالية، يختل معها التوازن المالي للعقد، وكان من حقه على الإدارة أن تساهم معه بقدر معين حتى لا يتحمل وحده كل الغرم، فتعوضه عما يصيبه من أضرار حتى لو لم يكن هناك خطأ من جانبها"[2].

وهناك نظريات عالجت هذا الموضوع، وسوف نقوم بدراستها على النحو التالي:

1.نظرية فعل الأمير:

تعتبر نظرية فعل الأمير واقعة ضمن حقوق المتعاقد مع الإدارة مع اختلاف طبيعتها وظروفها ومعطياتها، حيث نشأت هذه النظرية في مجلس الدولة الفرنسي، قبل أن يعرفها القضاء المقارن والليبي، ومفادها بأنه عملٌ يصدر من سلطة عامة، دون خطأ من جانبها، ينجم عنه تسوية مركز المتعاقد في عقد إداري، ويؤدي إلى التزام جهة الإدارة المتعاقدة بتعويض المتعاقد المضرور عن كافة الأضرار التي تلحقه من جراء ذلك، بما يعيد التوازن المالي العقد، وتأخذ محكمة القضاء الإداري المصري بتعريف مقارب، في حكمها 30 يونيو سنة 1975م (أنّ المقصود بعبارة فعل الأمير هو كل إجراء تتخذه السلطات العامة، يكون من شأنه زيادة الأعباء المالية للمتعاقد مع الإدارة، أو في الالتزامات التي ينص عليها العقد، مما يطلق عليه بصفة عامة المخاطر الإدارية، وهذه الإجراءات التي تصدر عن السلطة العامة قد تكون من الجهة الإدارية التي أبرمت العقد، وقد تتخذ شكل قرارٍ فردي خاصٍ، أو تكون بقواعد تنظيمية عامة) [3].

(1) د. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة، 2107، ص316.

(2) طعن إداري رقم 5 لسنة 29 قضائية، بتاريخ: 83/06/03م.ع، السنة الحادية والعشرون، العدد الرابع، ص28.

(3) د. سليمان الطماوي، مرجع سبق ذكره، ص623.

وقد تبنت المحكمة العليا في ليبيا نظرية فعل الأمير صراحة، وذلك اهتداءً بالقضاء الإداري الفرنسي والمصري؛ حيث أشارت إليها في العديد من أحكامها، وحددت شروط تطبيقها والآثار الناجمة عنها.

ففي حكم لها صادر بتاريخ 16 /1978/02 تقرر المحكمة العليا ما يلي: "وحيث أن للإدارة سلطة تعديل العقد تعديلاً مناطه احتياجات المرافق العامة، وأنّ لها أن تحل محل المتعاقد المقصر متعاقدًا آخر، إذا كان التقصير جسيماً، فإن للمتعاقد مع الإدارة بالمقابلة وهو يرمي من المتعاقد الحصول على الربح، كما أنه يعاون الإدارة في تسيير المرفق بانتظام واطراد، فإن من حقه المطالبة بالتعويضات كاملة باعتبار أن سطلة التعديل هي إحدى تطبيقات فكرة نظرية عمل الأمير، كما أن من حقه الحصول على التوازن المالي للعقد".

وفي حكم حديث لها قضت المحكمة العليا بتأييد حكم محكمة الاستئناف طرابلس الذي قرر تعويض إحدى الشركات المتعاقدة مع وزارة الزراعة لتجديد شبكة وادي الأريل تعويضًا كاملاً نتيجة قيام وزارة الزراعة المتعاقدة معه بإلغاء العقد للصالح العام دون أن ترتكب الشركة أي خطأ من جانبها تطبيقًا لنظرية فعل الحاكم أو فعل الأمير وإن كانت لم تذكرها صراحة [1].

ولم يشر المشرع الليبي في لائحة العقود الإدارية الحالية (600) لسنة (2024م) و اللائحة السابقة بشكل صريح إلى نظرية فعل الأمير، إلآ أنّ المحكمة العليا قد تبنتها في العديد من قرارتها سالفة الذكر.

2. نظرية الظروف الطارئة:

مقتضي نظرية الظروف الطارئة أنّه إذا طرأ خلال تنفيذ العقد الإداري حوادث أو ظروف طبيعية كانت أو اقتصادية أو من عمل جهة إدارية غير الجهة الإدارية المتعاقدة، أو من عمل إنسان آخر، لم تكن في حسبان المتعاقد عند إبرام العقد، ولا يملك لها دفعًا، ومن شأنها أن تنزل به خسائر فادحة تختل معها اقتصاديات العقد اختلالاً جسيما، فإنّ جهة الإدارة المتعاقدة ملزمة بمشاركة المتعاقد معها في تحمل نصيب من الخسارة التي لحقت به طوال فترة الظرف الطارئ، وذلك ضمانًا لتنفيذ العقد الإداري واستدامة السير المرفق العام الذى يخدمه، ويقصر دور القاضي الإداري على الحكم بالتعويض المناسب دون أن يكون له تعديل التزامات العقدية[2].

(1) طعن إداري رقم 5 لسنة 29 قضائية بتاريخ 83/6/3م.م.ع السنة الحادية والعشرون العدد الرابع ص28.

(2) د. محمد رفعت عبد الوهاب–حسين عثمان، مرجع سبق ذكره، ص693.

وقد أقر المشـــرع الليبي نظرية الظروف الطارئة في المادة (147) من القانون المدني، ونصـــت عليها المادة (117) من لائحة العقود الإدارية الحالية حيث قررت: "إذا طرأت ظروف اســـتثنائية عامة لا يمكن دفعها، ولم يكن في الوسع توقعها، وكان من شأنها أن تجعل تنفيذ الالتزام مرهقًا يهدد المتعاقد بخسارة فادحة دون أن يصبح مستحيلاً، كان للمتعاقد الحق في أن يرد التوازن المالي للعقد إلى الحد المعقول، فإذا استمر قيام هذه الظروف، ولم يعد يرجى زوالها جاز إنهاء العقد بناءً على طلبه.

وقد ســنحت الفرصـــة للمحكمة العليا في العديد من المناســبات للتطبيق هذه النظرية، ففي حكمها الصــادر بتاريخ 1985/1/20 تشـير الحكمة إلى الشـروط الواجب توافرها لتطبيق نظرية الظروف الطارئة فتقول "أن المادة 147 من القانون المدني تضمنت الشروط الواجب توافرها لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، وهي:

أ – أن تستجد ظروف بعد إبرام العقد تكون استثنائية وعامة.

ب – ألا يكون بالوسع توقفها ولا دفعها، وأن تجعل التنفيذ مرهقًا للمدين بحيث يهدده بخسارة فادحة، وليس مستحيلاً، وهذه الشروط يجب توافرها سواء في نطاق القانون المدني أو الإداري، ولا يختلفان إلا في النتيجة المترتبة على توفرها،

كما يجوز للقاضي المدني أن يعدل الالتزام بإنقاص التزام المدين أو زيادة المقابل إن كان له محل، أما في النطاق الإداري فليس أمام القاضي إلا الحكم بالتعويض إذا ما تحققت شروط نظرية الظروف الطارئة، ومن ضمنها أن يكون الحادث استثنائيًا لا يقع إلا نادرًا أو لا يكون بالوسع توقعه".

الخاتمة

أولاً– النتائج:

- يؤدي عقد التزام المرفق العام إلى نقل إدارة وتشغيل المرفق إلى الملتزم في إطار قانوني منظم، مع قيام علاقة تعاقدية تحدد حقوق والتزامات كلا من الإدارة والملتزم.
- تسهم عقود الالتزام في جودة الخدمات المقدمة للمواطنين تحت إشراف ورقابة الإدارة، وتوقيع الجزاءات عند الإخلال، ويتحصل الملتزم على عائد مالي نظير استغلال المرفق العام.
- يحقق نظام الالتزام آثارًا تنموية تتمثل في خلق فرص عمل جديدة، وضمان عودة المرفق إلى الدولة بعد انتهاء مدة العقد، بما يعزز الأصول العامة ويحقق استدامة المرافق العامة

- يترتب على عقد الالتزام تمكين الإدارة من ممارسة سلطاتها الاستثنائية، ولا سيما حق التعديل الانفرادي وحق الإنهاء المبكر متى اقتضت المصلحة العامة ذلك، مقابل تقرير حق الملتزم في التعويض العادل وفق الضوابط التي حددتها اللائحة.
- تبين أن عقد التزام المرافق العامة في ضوء اللائحة 600 لسنة 2024 يمثل أداة قانونية فعالة لجذب الاستثمار الخاص للمشاركة في إدارة المرافق العامة، مع المحافظة على سيادة الدولة وملكيتها لتلك المرافق.

ثانياً–التوصيات:

- ضرورة إجراء دراسات شاملة قبل إبرام عقود التزام المرافق العامة، لتحديد الاحتياجات الفعلية للمرفق، وتقييم الجدوى والمخاطر الاقتصادية والفنية والقانونية، مع ضمان توزيعها العادل بين أطراف العقد، مع مراعاة الآثار البيئية والاجتماعية.
- المراجعة المستمرة لعقود الالتزام لتكون متوازنة ومتوافقة مع القوانين الوطنية والدولية، مع تحديد وحقوق والتزامات الأطراف، ومدة الالتزام وآليات التشغيل والتسعير بشكل واضح، بما يحقق الشفافية، ويمنع الإخلال بالتوازن العقدي.
- تطوير آليات الرقابة والإشراف على أداء الملتزم، مع تقييد سلطة الإدارة في تعديل العقد بضوابط قانونية واضحة، وتعزيز دور القضاء الإداري في حماية حقوق المتعاقدين وضمان التنفيذ الفعلي للأحكام القضائية.

قائمة المراجع

أولاً–الكتب:

1. بشار جميل عبد الهادي، العقد الإداري الجوانب القانونية والإدارية والأدبية، دار الثقافة والنشر الطبعة الأولي سنة 2015.
2. خالد عبد العزيز عريم، القانون الإداري الليبي، الجزء الثاني، دار صادر بيروت، سنة 1971.
3. خليفة صالح احواس، القانون الإداري الليبي الحديث، مكتبة طرابلس العالمية الطبعة الثانية سنة 2020.
4. خليفة على الجبراني، الوجيز في مبادئ القانون الإداري الليبي 2، سنة النشر 2016م.
5. سليمان الطماوي، نشاط الإدارة المرافق العامة، الأموال العامة، وسائل الإدارة، المسؤلية الإدارية، دار الفكر العربي الطبعة الثانية سنة 1954.
6. شريف يوسف خاطر، مبادي القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2011.

7. صلاح الدين فوزي، قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998، دار النهضة العربية 2012.
8. طعيمة الجرف، القانون الإداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970.
9. على حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر.
10. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية سنة 2005.
11. ماهر صالح الجبوري، القانون الإداري دراسة مقارنة. طبعة بغدد، سنة 2009.
12. محمد رفعت عبد الوهاب ود حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، سنة 2001.
13. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، تنظيم الإدارة العامة ووظائفها، دار الحكمة، الطبعة الثامنة، 2024م.
14. محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الموظف العام، والمال العام، القرار الإداري، العقد الإداري، المكتبة الجامعية، الطبعة السابعة، 2019م.
15. محمد علي الخلايلة، القانون الإداري، دار الثقافة،2011.
17. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
18. مفتاح خليفة عبد الحميد وحمد محمد حمد، العقود الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، سنة 2008.
19. مفتاح خليفة عبد الحميد، الوجيز في القانون الإداري الليبي وفقا للتشريعات السارية وأحكام القضاء الإداري، دار الفضيل، الطبعة الثالثة 2024م.

ثانياً- التشريعات والقوانين وأحكام المحاكم:

1.قانون (88) لسنة 1971م بشأن القضاء الإداري.
2.لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 600 لسنة 1446و.ر، 2024 م.
3.لائحة العقود الإدارية الصادرة بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة رقم 563 لسنة 2007م.
4.موسوعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة العليا في ليبيا، د. محمد الصغير اكتوبر 1986م.
5.مجلة المحكمة العليا.