تعديل عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إطار القانون رقم 12 لسنة 2020 بتنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص

محمد غانم محمد بوصابر الكبيسي

باحث دكتوراة

كلية القانون- جامعة قطر

الملخص

يعد عقد الشراكة من الموضوعات التي حظيت بأهمية كبيرة لدى العديد من تشريعات دول العالم ، إذ يعد نوعاً جديداً من التعاقد بين القطاعين العام و الخاص ، إذ تطمح الدول من خلال تلك الشراكة الي بناء المشروعات التنموية التي تتصل بالاحتياجات الأساسية لمواطنيها ومن ثم تحقيق المصلحة العامة ، إذ قد يصعب تحقيق تلك المشروعات في كثير من الأحيان من قبل القطاع العام فقط بل يستلزم الأمر إلي اشراك القطاع الخاص في تحقيقها ، لذلك سارعت العديد من الدول سواء كانت من الدول النامية أو المتقدمة إلي إيجاد آليه قانونية تمهد التعامل مع القطاع الخاص لإشراكه في عملية التطوير الاقتصادي لمشاريع الدولة.

و حذا المشرع القطري حذو تلك الدول التي أخذت بنظام الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، من خلال سن القانون رقم 12 لسنة 2020 بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، إذ وضع من خلاله الإطار القانوني الخاص بعقد الشراكة تناول جميع مراحلة، ابتداء من اقتراح المشاريع انتهاءً بتنفيذ العقد و تسليم المشروع للجهة الإدارية، وقد أشار كذلك إلي سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة في ضوء ما قد يطرأ من متغيرات أثناء تنفذ العقد، وذلك بما يضمن المصلحة العامة و يتحقق معه سير المرفق بانتظام واضطراد.

ومن هنا ثارت عدة تساؤلات كانت نواه هذه الدراسة و الدافع إلي اختيار العنوان الذي نسلط الضوء من خلالها على مفهوم سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة ونطاق ذلك التعديل و آلياته و ما يترتب عليه من آثار، ومن خلال ذلك سيتم الوقوف على مدى كفاية النصوص القانونية المتصلة بهذا الإجراء من عدمه مقارنة مع التشريعات المقارنة .

الكلمات المفتاحية: عقد الشراكة ، المرفق العام ، تعديل العقد ، الإرادة المتفردة.

Summary:

The partnership contract is one of the topics that has received great importance in many countries' legislations around the world, as it is a new type of contract between the public and private sectors, as countries aspire through this partnership to build development projects that are related to the basic needs of their citizens and then achieve the public interest, as it may be difficult to achieve these projects in many cases by the public sector alone, but rather it requires the involvement of the private sector in achieving them, so many countries, whether developing or developed, have rushed to find a legal mechanism that paves the way for dealing with the private sector to involve it in the process of economic development of state projects. The Qatari legislator followed the example of those countries that adopted the public-private partnership system, by enacting Law No. 12 of 2020 regulating the partnership between the public and private sectors, through which it established the legal framework for the partnership contract, covering all its stages, starting from proposing projects to implementing the contract and handing over the project to the administrative authority. It also referred to the administration's authority to amend the partnership contract in light of any changes that may arise during the implementation of the contract, in a way that ensures the public interest and achieves the regular and steady operation of the facility. Hence, several questions arose that were the core of this study and the motive for choosing the title through which we shed light on the

concept of the administration's authority to amend the partnership contract, the scope of that amendment, its mechanisms and the resulting effects. Through this, the sufficiency of the legal texts related to this procedure will be determined, compared to comparative legislation.

Keywords: Partnership contract, public facility, contract amendment, unilateral will.

المقدمة:

يشكل نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص فلسفة جديدة في الاقتصاد الوطني، ترتكز على استقطاب القطاع الخاص إلى تمويل وتنفيذ مشروعات المرافق العامة ومشروعات البنى التحتية، التي تحتاجها الدولة لتسيير المرافق العامة، وذلك مقابل حصول المتعاقد على بدل مالي يغطي ما تحمله من استثمارات مالية، وعلى نحو يساهم في تحقيق المزيد من معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولضمان تنفيذ المشروع ضمن الوقت والتكلفة المتفق عليها، وتجنب انتظار توفر التمويل والنفقات التشغيلية في الميزانية العامة، فالقطاع العام لم يعد قادرً وحده على مواجهة التحديات التي تعترض طريق التنمية، التي تطمح الدولة إلى تحقيقها، بسبب محدودية الموارد المالية المتوفرة، الأمر الذي دفع العديد من الدول إلى خلق التنظيمات التشريعية التي من شأنها أن تضع الأسس القانوني للعلاقات التعاقدية للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وللشراكة بين القطاعين العام و الخاص أهمية كبرى في تعزيز قدرات التنمية الاقتصادية و السياسية للدول، وما ينتج عن ذلك من فرص استثمارية ، ضمن السياسة الاقتصادية التي تستهدف جذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية في المشروعات التي تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني.

و بالنظر للتشريعات القطرية في هذا الخصوص ، نجد أنه حتى عام 2020 لم يكن نظام الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ضمن القوانين النافذة في البلاد، إلا أن المشرع نظم العلاقة بين القطاعين العام و الخاص بموجب القانون رقم 12 لسنة 2020 بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، وكان لهذا القانون بالغ الأثر بكونه جاذباً للقطاع الخاص للدخول في هذا المجال، إذ يمكن لهذا الأخير الإحاطة بحقوقه والتزاماته والضمانات الممنوحة له طيلة فترة التعاقد مع جهة الإدارة.

و لما كانت عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من قبيل العقود الإدارية، فإن جهة الإدارة تمتلك صلاحيات عامة ، ومن ضمنها سلطة تعديل هذا العقد متى اقتضت المصلحة العامة للدولة ذلك، والتي ينبغي تغلبيها على المصلحة الخاص للأفراد، و تعد هذه الخاصية من أهم ما يميز العقد الإداري عن غيره من عقود القانون الخاص[1]، حيث أن لجهة الإدارة وعلى خلاف عقود القانون الخاص التي ترتكز على قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، يمكنها من تعديل العقد ودون الحاجة إلى موافقة المتعاقد

(1) جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 274.

معها، دون النص على هذا الحق صراحة في العقد ، إلا أن هذه السلطة تختلف بحسب طبيعة العقد من عقد إلى آخر[1].

ومن هذا المنطلق جاء هذا البحث ليسلط الضوء على سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة مع القطاع الخاص ، وذلك من خلال بيان مفهوم سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة ، و الأساس القانوني الحاكم له، و نطاق ذلك التعديل، و القيود التي ترد عليه و حقوق المتعاقد جراء ذلك التعديل.

أهمية البحث:

تتمتع جهة الإدارة بسلطات واسعة عند تنفيذ عقد الشراكة مع القطاع الخاص، كونه من العقود الإدارية المسماة، حيث سن له المشرع القطري قانون خاص به، والقانون رقم (12) لسنة 2020، بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص، وتستمد جهة الإدارة سلطتها من نصوص العقد، والقواعد العامة التي تسري على كافة العقود الإدارية، ولو لم يرد فيها نص، بالنظر إلى كون عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص يستهدف تحقيق مصلحة عامة، وضمان سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وحتى يستمر في أداء خدماته للجمهور المستفيد منه.

وبما أن التعديل يعد حق مكتسب لجهة الإدارة، و أشار إليه القانون رقم (12) لسنة 2020، خاصة في **المادة 17** من ذلك القانون في فقرتها الخامسة إذ نص على أنه "تحديد سعر بيع المنتج أو مقابل أداء الخدمة التي يقوم عليها المشروع، وأسس وقواعد التحديد، **وأسس وقواعد تعديل السعر بالزيادة أو النقصان**، وكيفية معالجة معدلات التضخم، وما يرتبط بتغيير أسعار الفائدة، إن كان لذلك مقتضى" ، كما أشار في الفقرة السابعة من ذات المادة إلي أنه " تنظيم حق جهة التعاقد في تعديل شروط البناء والتجهيز والصيانة والتشغيل والاستغلال، وغير ذلك من التزامات شركة المشروع، **وأسس وآليات التعويض عن هذا التعديل**" كما نص القانون في **المادة 22** منه على أنه : "يجوز الاتفاق على **تعديل عقد الشراكة**، إذا طرأت ظروف غير متوقعة بعد إبرام العقد، بما في ذلك التعديلات في التشريعات النافذة وقت إبرامه، والتي يترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي في العقد، وذلك بما يضمن إعادة التوازن المالي".

ولكون هذا الحق له انعكاساته على المتعاقد مع جهة الإدارة، مما يترتب عليه حقه في ضمان التوزان المالي لعقد الشراكة، حتى يتمكن من الوفاء بالتزاماته التعاقدية من جهة، وحتى لا يتأثر سير المرفق العام بانتظام واضطراد من جهة أخرى، تبدو أهميه هذا

(1) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016، ص 218.

البحث من خلال بيان مدى كفاية النصـــوص القانونية المنظمة لهذه الســـلطة من عدمه، سيما و أنه من خلال استعراضنا للمراجع الوطنية لم يتبين لنا تناول هذا الموضوع في السابق ، مما تعد معه هذه الدراسة اضافه علميه جديدة للمكتبة الوطنية.

إشكالية البحث:

من خلال تكييف الشـــراكة بين القطاعين العام والخاص، على أنه من عقود القانون الإداري، فإنه على خلاف الأصـــل في عقود القانون الخاص التي تتميز بالجمود والقوة الإلزامية للعقد، فإن عقد الشـراكة يتميز بطابعه الخاص الذي مناطه تمويل وتنفيذ مشـــروعات عامة مما يمنح جهة الإدارة ســـلطة تعديله، وذلك تبعاً للظروف التي تطرأ على تنفيذه، على نحو يغلب وجه المصـــلحة العامة والخدمة المرفقية التي يقدمها المشـروع المزمع تنفيذه وفق هذا الأسـلوب على المصـالح الخاصـة للأفراد، ودون أن يتمسك المتعاقد مع جهة الإدارة بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، الأمر الذي يترتب عليه خلق ذاتية مستقلة لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

وفي ضوء ما تقدم يطرح هذا البحث إشكالية رئيسة يمكن صياغتها علة النحو التالي:

- هل وضع المشرع القطري الإطار القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقود الشراكة وتعيين حدود ذلك التعديل؟

-هل سلطة الإدارة في قانون الشراكة القطري مطلقة أم مقيده بشأن تعديل عقود الشراكة مع القطاع الخاص؟

- هل وضع المشرع القطري القيود الواجب مراعاتها من قل الإدارة عند إجراء تعديل عقد الشراكة؟

- هل نص المشرع القطري حقوق المتعاقد جراء ما تقوم به جه الإدارة من تعديل على عقود الشراكة؟

منهجية البحث:

ونتيجة لتلك التساؤلات وطبيعتها فأننا سنعتمد في هذه الدراسة على المنهج التأصيلي التحليلي القائم على تحليل نص المادتين (17 / 5/ 7) و (22) من القانون رقم 12 لسنة 2020م بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص ، كما سنعتمد المنهج المقارن من خلال الوقوف على موقف التشريعات خاصة في فرنسا ومصر نظراً لطبيعة هذه الدراسة وما تتطلبه من الإشارة إلي الأحكام القضائية و القوانين في تلك التشريعات.

لذا سنقوم بتقسيم هذا البحث على مبحثين كالآتي:

المبحث الأول: سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة.

المطلب الأول : ماهية حق الإدارة في تعديل عقد الشراكة.

المطلب الثاني : نطاق تعديل عقد الشراكة.

المبحث الثاني : الضوابط الحاكمة لسلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة

المطلب الأول: القيود التي ترد على حق الإدارة في تعديل عقود الشراكة

المطلب الثاني : التزام الإدارة بالمحافظة على التوازن المالي للعقد.

المبحث الأول

سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة

تعد سلطة جهة الإدارة في تعديل عقد الشراكة من السمات الرئيسية و المهمة ، حيث أن لها تعديل عقد الشراكة أثناء فترة تنفيذه ، وذلك بما يتلاءم مع مقتضيات المصلحة العامة ، متى دعت ظروف التنفيذ إلي ذلك ، وقد انقسمت الأراء الفقهية بشأن الأساس القانوني لهذه السلطة فمنهم من أتخذ نظرية السلطة العامة كأساس لها و منهم من ركن إلي نظرية مقتضيات المنفعة العامة و احتياجات المرفق العام كأساس لهذه السلطة، كما أن سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة ليست مطلقة بل تكون ضمن نطاق محدد وفي حدود مقتضيات المصلحة العامة.

وعليه فأننا سنتطرق إلي بيان ماهية حق الإدارة في تعديل عقد الشراكة (مطلب أول) مستعرضين خلاله ماهية تعديل عقد الشراكة و الأساس القانوني لذلك الحق ، و كما سنتناول نطاق تعديل الشراكة في (مطلب ثانٍ)

المطلب الأول

ماهية حق الإدارة في تعديل عقد الشراكة

استقر القانون الخاص على قاعدة مفادها أن العقد شريعة المتعاقدين لا يجوز تعديله أو نقضه إلا باتفاق أطرافه أو لأسباب يقررها القانون[1] ، فأن هذه القاعدة يتعذر تطبيقها في مجال العقود الإدارية إذ أن الجهة الإدارية لها سلطات استثنائية منها تعديل العقد الإداري و الالتزامات التعاقدية سواء بالنقصان أو الزيادة، وبذلك تتميز عن غيرها من عقود القانون الخاص المدنية أو التجارية ، وأساس هذا التمييز في حقيقته الغاية التي أبرم من أجلها العقد الإداري ألا وهي سد احتياج المرفق العام ليقوم بأداء وظيفته المتمثلة في تلبية حاجات و رغبات الجمهور ، ونظراً لتلك الوظيفة و مقتضياتها برزت سلطة الإدارة في تعديل العقود الإدارية[2].

إذ أن العقود الخاص تختلف عن العقود الإدارية بكون الطائفة الأولى من العقود تستهدف المصالح الفردية بينهما تستهدف العقود الإدارية مصالح عامة وهي تسيير المرفق العام عن طريق أشخاص القانون الخاص كما بينا سلفاً ، الأمر الذي يستلزم معه دائماً تغليب

---

[1] -المادة 171 من القانون المدني القطري رقم 22 لسنة 2004.

[2] - عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، الإبرام – التنفيذ – المنازعات في ضوء أحكام القضاء المصري و وفقاً لأحكام قانون المناقصات و المزايدات وأحدث تعديلاته، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2005، ص362.

المصلحة العامة على المصالح الخاصة ، و لتحقيق هذا الأمر برزت سلطات استثنائية للإدارة ، وذلك بهدف تلبيه احتياجات المرفق العام و لضمان سيره باستمرار و انتظام ، ومن ذلك حق الإدارة في تعديل العقد الإداري.

ولتسليط الضوء على سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة ، نتحدث في بادئ الأمر عن مفهوم سلطة الإدارية في تعديل عقد الشراكة(فرع أول) ، ومن ثم ننتقل لبحث في الأساس القانوني لهذا التعديل (فرع ثان)، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مفهوم تعديل عقد الشراكة

تعتبر سلطة الإدارة في تعديل العقود الإدارية بإرادتها المنفردة من أخطر و أهم السلطات التي تمتلكها اتجاه المتعاقد مع الإدارة ، وذلك كونها تعطي للإدارة صلاحية واسعة في تعديل العقد متى قررت استعمال الإدارة ذلك الحق، و تختلف هذه السلطة عن سلطة الإدارة في الرقابة إذ أن دور الإدارة فيها لا يتوقف عند التوجيه و الإشراف ، بل يتجاوز ذلك إلي حد التغيير في الالتزامات التي تم الاتفاق عليها في العقد ذاته[1]، وهذا الأمر يختلف بطبيعة الحال مع ما هو معمول به في عقود القانون الخاص التي يحكمها مبدأ ثبات العقد و عدم تغيرها إلا برضا المتعاقدين[2].

ومن خلالها يمكن للإدارة استعمال هذه السلطة بناء على إرادتها المنفردة ودون الحاجة إلي رضا المتعاقد معها أو الحصول على موافقته في أن تقوم بتعديل العقد الإداري مما يترتب عليه زيادة في الالتزامات أو نقصانها استناداً إلي احتياج المرفق العام[3].

إن منح الإدارة حق إجراء تعديل العقد الإداري من المبادئ الأساسية في القانون الإداري ، ويترتب على ذلك التعديل تغييراً في الالتزامات التي تم الاتفاق عليها في العقد ، و لا يتطلب إجراء هذا التعديل من جانب الإدارة إلي موافقة الطرف المتعاقد ، و لكن يجب أن يكون ذلك التعديل متفقاً مع متطلبات المرفق العام لضمان سيره بانتظام و اضطراد ، مع الأخذ في الاعتبار قابلية المرافق العامة للتطور و مواكبة ما يستجد من احداث ، و كأصل عام لا يستلزم اعمال حق الإدارة في تعديل العقد الإداري أن يكون منصوصاً عليه

[1] -أحمد محمود جمعة ، العقود الإدارية طبقاً لأحكام قانون تنظيم المناقصات و المزايدات الجديد، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر، 2013، ص263.

[2] -محمد عبدالعال السناري، طرق و أساليب التعاقد الإداري و حقوق و التزامات المتعاقدين ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 2004، ص207

[3] -مجدي عبدالحميد شعيب، الوجيز في القانون الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة ، مطبوعات جامعة الإمارات ،الطبعة الأولى ، 2022،ص318

من ضمن شروط العقد، إذ أنه أمر تنظمه القواعد العامة للعقود الإدارية [1]، و لا يكون في وسع المتعاقد مع الإدارة أن يمتنع عن التنفيذ استناداً إلي أن ذلك التعديل لم يتم الاتفاق عليه وقت إبرام العقد، ومرجع ذلك هو ما تتميز به العقود الإدارية و طبيعتها وأهدافها القائمة على فكرة استمرار المرافق العام و تلبيه متطلباته و احتياجاته وهذه السلطة ليس ليها ما يقابلها في العلاقات التعاقدية في القانون الخاص[2].

و لا يمكن اعتبار استعمال هذه السلطة من قبل الإدارة خروجاً عن مضمون العقد الإداري ، إذ أن هذا التعديل في حقيقه الأمر يتفق مع طبيعة العقود الإدارية[3]، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر[4]، كما يجد هذا الأمر تبريره في أن الإدارة لم تكن لتتعاقد مع أشخاص القانون الخاص إلا بغيه تحقيق مصلحة المرفق العام و تلبية لاحتياجه، فلو طرأت ظروف جعلت تنفيذ العقد المبرم غير ذي جدوى ولم يحقق الغاية المرجوة منه كان للإدارة تعديل العقد وذلك من خلال تعديل التزامات المتعاقد بالنقص أو بالزيادة لتحقيق المصلحة العامة[5].

و يمكن القول أن حق الإدارة في تعديل العقد الإداري من جانبها فقط – بالإرادة المنفردة- من ضمن الامتيازات التي تمتلكها الإدارة في العقود الإدارية ، إذ يعد تعديل العقد الإداري سلطة استثنائية تختص بها الإدارة دون المتعاقد و أساس هذا الحق هو النظام العام ، إذ يتحتم عليها التدخل في تعديل بنود العقد متى رأت بأن البنود التي تم الاتفاق عليها حين التعاقد قد تتسبب في عرقلة سير المرفق العام ، فيكون تدخل الإدارة في هذه الحالة بغيه ضمان حسن سير المرفق العام[6].

كما يقال في تبرير سلطة الإدارة في تعديل العقد بأنها الطابع الرئيسي و الأساسي للعقود الإدارية و من أهم الخصائص التي تميزها عن العقود المدنية الأخرى ، فللإدارة حق في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة أثناء سريان العقد ، وذلك من خلال تعديل مدى الالتزامات المتعاقد بشأنها نتيجة لظروف لم تكن معروفه وقت إبرام العقد فتتدخل الإدارة في تعديل العقد متى اقتضت حاجة المرفق العام ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة، إذ أن طبيعة

---

[1] -حسين عثمان، القانون الإداري ، اعمال الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1990، ص157

[2] -حازن بيومي المصري ، التوازن في العقد الإداري (الفيديك – اليونيسترال) ،دارسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2010، ص71.

[3] -إبراهيم الشهاوي، عقود امتياز المرافق العامة B.O.T، دارسة مقارنة ، دار الكتاب الحديثة ، مصر ، 2011 ، ص334.

[4] - حكم المحكمة الإدارية العليا ، جمهورية مصر العربية ، الطعن 4527لسنة 46 ق.ع ، جلسة 2004/6/6م.

[5] - عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، تنفيذ العقد الإداري و تسوية منازعاته قضاء أو تحكيماً ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، 2009 ، ص29.

[6] -محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، 1998 ، ص140.

العقود الإدارية بالنظر إلي أهدافها التي تتمثل في تلبيه احتياج المرفق العام ليتمكن أداء وظيفته باستمرار و اضطراد وهذه الوظيفة تقتضي حصول تغيير في ظروف تنفيذ العقد تبعاً لمقتضيات المرفق العام دون الحاجة إلي النص على حق الإدارة في التعديل أو الحصول على موفقة المتعاقد الأخر، إذ يقوم حق الإدارة في التعديل على سلطتها الضابطة للعقد المتصلة بالصالح العام ، مما يترتب عليه أن الإدارة بكونها صاحة الاختصاص في تنظيم المرافق العامة و هي المعنية بوضع قواعد تسييره فأنها تمارس سلطتها في تعديل العقد بما يتلاءم مع تحقيق الصالح العام[1] .

ويمكن أن القول بناء على ما تم استعراضه من أراء فقهيه و قضائية ، بأن حق الإدارة في تعديل عقد الشراكة بكونه أحد العقود الإدارية ، هو امتياز تمتلكه الإدارة ولو لم يتم النص عليه في العقد ذاته ، إذ يشكل سلطة استثنائية تختص بها الإدارة دون المتعاقد معها ، وأساس تلك السلطة هو النظام العام ، المتمثل في حسن سير المرفق العام من خلال تعديل بنود العقد و شروطه ، متى كان ذلك لازماً لسير المرفق العام بانتظام واضطراد.

إلا أن الأساس القانوني لهذا الحق كان مثاراً للجدل، وتباينت الآراء بشأنه ، و هو ما سوف يتم تناوله في الفرع التالي.

الفرع الثاني

الأساس القانوني لحق الإدارة في تعديل عقد الشراكة

تختلف الأسس القانونية التي تستند إليها الإدارة بشأن تعديل العقود الإدارية التي تبرمها مع الغير و منها عقد الشراكة -محل الدراسة-، فقد يكون مصدر ذلك الحق ما تتضمنه النصوص التشريعية المنظمة للعقد الإداري ، أو استناداً لطبيعة العقد الذي يضم من بين شروطه حق الإدارة بتعديله إذ يعد هذا الشرط من الشروط الاستثنائية التي تستأثر بها العقود الإدارية دون سواها من عقود القانون الخاص، كما يمكن القول بثبوت حق التعديل لجهة الإدارة و إن لم تكن التشريعات الخاصة بالعقد الإداري تنص عليه بشكل صريح ،إذ أن الإدارة لها الحق في تعديل هذه الطائفة من العقود استنادا إلي المصلحة العامة التي قد تتطلب في كثير من الأحيان إلي تغيير شروط العقد ليحقق الغاية منه نتيجة إلي المتغيرات التي قد تكون طرأت في وقت لاحق على إبرام العقد ولم تكن موجودة وقت إبرامه[2].

[1] - خالد الظاهر ، القانون الإداري : دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، دار الميسرة ، عمان ، 1997 ، ص260.
[2] -عبد العزيز خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2007، ص 262

حيث أن تلك السلطة المخولة للإدارة تستند إلي ارتباط العقد بالمصلحة العامة و كذلك مقتضيات المبدأ القائم على ضرورة سير المرفق العام باضطراد وانتظام[1]، وهو ما أدى للقول إن سلطة تعديل العقد الإداري هي سلطة مستقلة عن نصوص العقد أي تعتبر سلطة أصيلة ، و ممارسة الإدارة لحقها في تعديل العقد الإداري لا يعد خروجاً عن بنودة ، ولا يمكن القول بأن الإدارة ارتكبت خطأ بشأن استعمال سلطتها في تعديل العقد ، بل هو حق اصيل لها تستمده من طبيعة المرفق العام و اتصال العقد به و وجوب سيره بانتظام واضطراد ، لا من نصوص العقد المراد تعديله، ومن ذلك نخلص إن الإدارة يقوم حقها في التعديل و إن لم يوجد نص في العقد ينظم ذلك التعديل كما ينهض هذا الحق دون موافقه الطرف المتعاقد على أن ذلك لا ينفي حق الأخير بالتعويض الذي يقابل ذلك التعديل ، كما تجدر الإشارة بأنه في حال نص العقد على حق الإدارة في تعديل العقد فأن هذا الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تنظيم لحق الإدارة في تعديل العقد الإداري و بيان ممارسة ذلك الحق وما يترتب عليه، دون الإخلال بما للإدارة من حق أصيل في استعمال تلك السلطة[2].

وحيث أن عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص هو أحد العقود الإدارية فتسري في حقه الأحكام التي اشرنا لها سلفاً و المنظمة لسلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري ، وقد أكد قانون الشراكة القطري النافذ و المنظم لعقود المشاركة على سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة، حيث نظمها في المادتين 17 و 22 منه، إذ قررت المادة 17 في فقرتها الخامسة أنه "تحديد سعر بيع المنتج أو مقابل أداء الخدمة التي يقوم عليها المشروع، وأسس وقواعد التحديد، **وأسس وقواعد تعديل السعر بالزيادة أو النقصان**، وكيفية معالجة معدلات التضخم، وما يرتبط بتغيير أسعار الفائدة، إن كان لذلك مقتضى" ، كما أشار في الفقرة السابعة من ذات المادة إلي أنه " تنظيم حق جهة التعاقد في تعديل شروط البناء والتجهيز والصيانة والتشغيل والاستغلال، وغير ذلك من التزامات شركة المشروع، **وأسس وآليات التعويض عن هذا التعديل**" كما نص القانون في المادة 22 منه على أنه : "يجوز الاتفاق على **تعديل عقد الشراكة**، إذا طرأت ظروف غير متوقعة بعد إبرام العقد، بما في ذلك التعديلات في التشريعات النافذة وقت إبرامه، والتي يترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي في العقد، وذلك بما يضمن إعادة التوازن المالي". و نلاحظ في المادة الأخيرة بأنها أشارت إلي الظروف غير المتوقعة التي قد تطرأ بعد ابرام العقد فأستند هنا إلي نظرية الظروف الطارئة غير المتوقعة والتي تقوم على فكرة العدالة ، و التي تقتضي مشاركة جهة الإدارة للمتعاقد معها في جزء من النفقات غير التعاقدية التي قد يتكبدها

[1] - موسى شحادة ، حقوق و سلطات الإدارة في العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، ،ص295
[2] - محمود البنا، العقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2007، ص224

نتيجة الظروف الطارئة[1]، إذ أنه ليس من العدالة تنفيذ العقد في حال اصبح تنفيذ العقد مرهقاً لأحد أطرافه و أشد وطئه و تجاوز الحدود التي قدرها وقت ابرام العقد ، كما أنه ليس من العدالة أن يحصل أحد المتعاقدين على ميزات تفوق بشكل كبير التعهدات التي التزم بها في العقد نتيجة لظروف طرأت على العقد بعد إبرامه[2].

كما تجدر الإشارة إلي أن هذه النظرية تستند إلي ضمان استمرارية المرفق العام بانتظام و اضطراد، باعتبار أن ذلك المرفق و الذي يشارك المتعاقد في إدارته قد تعرض للخطر الذي قد يؤدي لتوقفه في حال أصبح تنفيذ العقد بفعل هذا الظرف الطارئ مرهقاً للمتعاقد، إذ أن توقف المتعاقد عن تنفيذ العقد بعد تعرضه لتلك الظروف الطارئة فيه ضرر على المرفق العام وسيره بانتظام و اضطراد ، و بالتالي فإن استمرار المتعاقد في تنفيذ ذلك العقد بالمشاركة مع الإدارة له من خلال تحمل جزء من الخسارة يعد أفضل لدى الإدارة و الصالح العام من توقفها وعدم مشاركتها له في الخسارة التي قد تؤدي إلي تعطيل المرفق العام[3].

كما أن نظرية الظروف الطارئة في حقيقتها تستند إلي العقد الإداري ذاته ، إذ أن هذا النوع من العقود تكون فالعادة مدتها طويلة تتخللها تغيراً في الظروف ، وفي حال حدوث ذلك اثناء تنفيذ تلك العقود تجد نظرية الظروف الطارئة طريقها لإعمالها استناداً إلي أن تنفيذ العقد قد طرأت عليه من الظروف ما يتوجب معها مراعاتها و البحث عن حل لها و الاستمرار في تنفيذ العقد لا إهماله ، إذ أن المتعاقد في مثل تلك الظروف يتحمل أعباء كبيره نتيجة تنفيذ العقد ومن الانصاف ان تساهم الإدارة معه إذ اختل التوازن العقدي بسبب ظرف طارئ لم يكن متوقعا عند ابرام العقد وخارج عن إرادة المتعاقدين[4].

وقد أخذ مجلس الدولة الفرنسي من مقتضيات العدالة سنداً له بما رآه من ضرورة تعديل العقد الإداري إذ اختل التوازن الاقتصادي ، اذ قضى بتعديل عقد امتياز شركة الغاز " بوردو" الذي كان يلزم الشركة بتوريد الغاز للمدينة بسعر ثمان سنتات ، ثم ارتفع سعر الفحم اللازم لإنتاج الغاز بشكل كبير في عام 1913 حتى 1915 ، وهنا عدل مجلس الدولة الفرنسي العقد بما يتناسب مع هذا الارتفاع[5].

---

[1]-نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2001 ، ص368

[2] - زهدي يكن، التنظيم الإداري، نظرية المرافق و المؤسسات العامة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، بيروت ، 1973، ص357

[3]-محمد أبو العينين ، عقود الإدارية و قوانين المزايدات و المناقصات ، تنفيذ العقد الإداري ، دار أبو المجد للطباعة ، مصر ، 2003 ، ص429.

[4]- زهدي يكن ، التنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص356

[5]- محمود الجبوري ، النظام العام للمناقصات العامة ،دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ،ص199

كما أخذ المشرع المصري في قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، بحق الإدارة في تعديل شروط عقد الشراكة وذلك دون الا خلال بحق شركة المشروع أو جهة الإدارة في التعويض بحسب الأسس التي جاءت في العقد و في جميع الأحوال يسري التعديل بأثر مباشر[1].

كما أخذ المشرع المصري بنظرية الظروف الطارئة و نظرية الأمير بشأن تعديل عقد الشراكة، كما بينا فيما سبق بأن نظرية الظروف الطارئة هي عبارة عن ظروف تطرأ بعد إبرام العقد و أثناء تنفيذه و هي عبارة عن حوادث استثنائية غير متوقعة لا يمكن دفعها وتجعل تنفيذ العقد مرهقاً و تصيب القائم على التنفيذ بخسائر فادحة، وعلى هذا الأساس يجب على الإدارة الإبقاء على عقد الشراكة وعدم فسخه ، على أن تقوم بتذليل الصعاب للمتعاقد معها ليتمكن من الاستمرار في تنفيذ العقد و التقلب على الظروف الطارئة وذلك من خلال تعويضه بالحد الذي يمكن معه النهوض بالتزاماته التعاقدية و إعادة التوازن المالي للعقد[2].

أما نظرية الأمير فيمكن تعريفها بأنها كل عمل غير مشروع يصدر من السلطة المتعاقدة وتنصب على العقد ذاته او ظروف تنفيذه مما يؤدي إلي زيادة الأعباء المالية على المتعاقد و بالتالي يستحق التعويض بناء على ذلك [3] .

أما المشرع الفرنسي فأنه و على الرغم من تأكيده على سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري، إلا أنه استثنى في قانون عقود الطلب العام الصادر في عام 2019 و تعديلاته ، عقود الشراكة من هذه القاعدة وذلك في ضوء تقسيم المخاطر في هذه العقود لم يشر إلي حق الإدارة في التعديل في ضوء المتغيرات الي قد تحدث أثناء العقد، إذ أنه لا حاجة لذلك ، في ظل تقاسم المخاطر في كل مرحلة من مراحل العقد نظرا لكون هذا النوع من العقود يمتاز بطول مدته مما يكون المتعاقد في أعباء طيلة مدة التنفيذ ، حيث يتم تحديد نسبة المخاطر بوجه عام بين طرفي العقد في ضوء التقييم المبدئي للعقد على أن يتم إدراجه ضمن شروط العقد[4].

إلا أن فقهاء القانون الإداري اختلفوا بشأن الأساس القانوني الذي تستند الإدارة اليه في تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة ، فمنهم من قال إن أساس هذا الحق هو امتياز

---

[1]- المادة 7 من قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص المصري رقم 67 لسنة 2010.

[2]- نواف كنعان ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص368

[3] - محمد أبو العينين ، العقود الإدارية و قوانين المزايدات و المناقصات ، ص427

[4] - علاء مصطفى ، القيود الواردة على الإدارة في التعاقد بنظام " ppp" ، داراسة مقارنة بين مصر و فرنسا ، مجلسة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية،مصر ، ص703

السلطة العامة التي تختص بها الإدارة و القسم الأخر يقول بأن أساس هذا الحق يعود إلي فكرة متطلبات المرفق العام[1].

و يرى الرأي الغالب من الفقه بأن أساس سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة قائمة على فكرة امتياز السلطة العامة[2]، إي أن الإدارة تتمتع بامتيازات تخولها تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة بوصفها سلطة عامة مستندة للقانون العام في ذلك التصرف وليس بصفتها متعاقد[3]، إذ ان سلطة التعديل ما هي إلا مظهراً من مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية وذلك من خلال مباشرة الإدارة باستعمال أحد أهم امتياز السلطة العامة ، وهو امتياز التنفيذ المباشر[4].

بينما يرى الاتجاه الأخر من الفقه أن الإدارة لا تقوم بتعديل العقد الإداري الا بشأن احتياج المرفق العام و المتغيرات المرتبطة بها و كذلك احتياجات الجمهور إذ ان الإدارة لا يمكن ان تكون مقيدة بعقود أصبحت عديمة الفائدة غير ملبيه لاحتياجات المرفق العام[5]،إذ أن الغاية من وجود المرافق العام هو اشباع احتياجات الافراد و تلك الاحتياجات متغيرة و متطورة بشكل مستمر فأن الإدارة وهي المنوط بها إدارة المرفق العام تملك دائما تطويره بما يتلاءم مع المتغيرات التي تطرأ على المجتمع ومسايرة احتياجات الجمهور ، وحق التعديل ما هو الا تطبيقا للمبادئ الأساسية لسير المرافق العامة إذ أن القواعد المنظمة لها قابلة للتعديل و التغيير في كل وقت طبقا لاحتياجات المجتمع[6].

وفي ضوء ما تم عرضه يثار التساؤل التالي ، هل خرج المشرع القطري عن الأصل الثابت و القائل بحق الإدارة بتعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة في المادة 22 من قانون الشراكة النافذ ، وذلك بالنص فيها على التعديل الاتفاقي في حال الظروف غير المتوقعة و بما فيها التعديلات على التشريعات القائمة وقت ابرام العقد ، في اعتقادنا بأن هذا التوجه لا يعد تنازلا صريحاً لحق الإدارة في تعديل حق الشراكة ، إذ أن الإدارة لا تمتلك التنازل عن حقها في التعديل لكون هذا الحق متصل بالنظام العام كما بينا فيما سبق، لذا يمكن القول أن الإدارة وفي حال عدم وجود ذلك الشرط أو تعارضه مع حق الإدارة في تعديل العقود الإدارية تستطيع أن تتحل من هذا القيد و ذلك استنادا للقواعد العامة

---

[1] - أحمد عثمان عياد ،مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1973،ص216 ،221

[2] - المختار أبو صاع محمد الكلي، تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة في القانون الليبي و المصري ، 2010- 2011 ،ص128

[3] - طارق سلطان ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية و ضوابطها، دار النهضة العربية ، مصر ،ص90

[4] - نواف كنعان ، القصاء الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2009،ص353

[5]- فروة بدوي، القانون الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2006 ،ص580.

[6]- سليمان الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة 2011 ،ص456

المنظمة للعقود الإدارية ، ولكن يشترط لذلك إعادة التوازن المالي لعقد الشراكة، وهي ذات الغاية التي أرادها المشرع من النص على التعديل الاتفاقي في عقد الشراكة في المادة 22 منه، أي أن يتفق أطراف العقد من خلال ادراج شرط اتفاقي يقضي بإعادة التوازن المالي للعقد متى أدت الظروف الطارئة و غير المتوقعة إلي الأخلال بالتوازن المالي للعقد.

كما يثار تساؤل آخر بشأن نطاق ذلك التعديل، عما إذا كان تعديلاً جزئياً أم يمكن أن يصل إلي حد تغيير أساس العقد و جوهرة[1]، وعلى هذا الأساس ستتم معالجة نطاق هذا التعديل وهو عنوان المطلب التالي.

المطلب الثاني

نطاق تعديل عقد الشراكة

وتجدر الاشارة بأنه من المسائل المهمة التي يمكن ان تثار في تعديل عقود الشراكة ، هو نطاق تعديل العقد ذاته ، كما بينا سابقاً أن قانون الشراكة القطري قد نص صراحة على ادراج شرط يبين سلطة تدخل الشخص العام في تعديل عقد الشراكة متى اقتضت حاجة المرفق العام إلي ذلك، إذ قد يرجع سبب تعديل العقد ، إلي حصول تطورات فنيه و تقنيه أو تعديل آليات التمويل الخاصة بعقود الشراكة ، وقد عرض المشرع الفرنسي في الأمر رقم 559 لسنة 2004 بشأن عقد الشراكة – الملغي- ، بقولة أن تقدير سلطة تعديل عقد الشراكة من قبل الشخص العام يتم بناء على ما تم تحديده من قبل المتعاقدين من معايير التي على أساسها يمكن اللجوء إلي اتفاق آخر أثناء نفاذ العقد ينظم سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة ، أما في حال وجود هذا الاتفاق مسبقاً فيجب ادراجه في العقد ذاته بصورة بند يحدد حالات تعديل عقد الشراكة من جانب الشخص العام[2].

و قد يأخذ التعديل عدة صور منها، تعديل في مقدار التزامات المتعاقد بالنقص أو بالزيادة و قد يكون التعديل بشأن وسائل و طرق التنفيذ التي تم النص عليها في عقد الشراكة ، وقد يرد بشأن مدة تنفيذ العقدة بمدها أو زيادتها أو انقاصها ، وهو ما سوف نتناوله على التفصيل الآتي:

---

[1] - إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1994 ، ص253.

[2] -مها ناصر السدرة ، نورة بنت ناصر الدوسري ، عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، بحث منشور، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية و القانونية ، المركز القومي للبحوث غزة ، 2019م،ص99

الفرع الأول

التعديل في كم الأعمال بالنقص أو الزيادة

للإدارة أن تقوم بتعديل مقدار التزامات المتعاقد في عقد الشراكة بالنقص أو الزيادة ، وهذا النوع من التعديل يعرف بالتعديل الكمي ، وهو يرد على مقدار الالتزامات و لا يتناول نوع تلك الالتزامات ، وهذا الحق يجب أن يكون في حدود المعايير التي تم الاتفاق عليها و من خلال الأسس التي من خلالها تمت صياغة شروط التعديل في عقد الشراكة ، و يمكن القول أنه في حال لم يتم الإشارة إليها في عقد الشراكة من قريب او بعيد فأن للإدارة أن تقوم بذلك التعديل بالإرادة المنفردة باعتباره حق أصيل لها على أن يتم إعادة التوازن المالي للعقد متى اقتضى الأمر ذلك[1] .

أولاً :التعديل بالزيادة.

ويكون هذا النوع من تعديل عقود الشراكة من خلال التعديل الكمي للأصناف و الأوزان أو إضافة اعمال جديدة تتطلبها ظروف العمل و احتياج المرفق العام ، و يجب أن تكون هذه الزيادة في تلك الأصناف و الاعمال من ذات نوع الأعمال و الجنس الوارد في العقد المتفق عليه أو أن تكون متصلة بموضوعه، بحيث تكون تلك الزيادة في حجم الأعمال أو كمية الأصناف قابلة للتنفيذ من جانب المتعاقد من الناحيتين المالية و الفنية ، وأن تكون بذات الأسعار و الأصناف التي تم الاتفاق عليها في العقد مسبقاً[2] .

ثانياً: التعديل بالنقصان:

إلي جانب تعديل عقد الشراكة بزيادة التزامات المتعاقد ، فنهاك نوع أخر من التعديل وهو انقاص التزامات المتعاقد ، حيث يكون في مكنه الإدارة تخفيض التزامات المتعاقد التي تم الاتفاق عليها في عقد الشراكة مما يكون معه تنفيذ ذلك العقد تنفيذاً جزئياً، ويمكن تصور هذا الأمر في الحالات التي يجري فيها التعديل على تخفيض المواد أو الأصناف بنسبه معينة عما هو متفقد بشأنه في عقد الشراكة او بتقليل حجم الخدمات التي تقدم للجمهور أو بإلغاء جزء من مشروع تشييد مبنى بصورة معينة [3]، ويجب على الإدارة أن تفصح عن رغبتها بهذا النوع من التعديل بشأن عقد الشراكة و اخطار المتعاقد بهذا الامر،

2- محمد صلاح عبد البديع السيد، دورة فكرة التوزان المالي للعقد في التوفيق بين سلطة تعديل العقد و الحقوق المالية للمتعاقد ، دار النهضة العربية، 2009، ص76

[2] -محمد ماهر أبو العينين ، القاضي الإداري و تطبق قوانين المزايدات و المناقصات على العقود الإدارية ، الكتاب الثاني ، المكتب القومي للإصدارات القانونية ،2016، ص35.

[3] - عبد العزيز الفحام ، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري في تعديل العقد الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1976 ،ص221

فإن هي التزمت الصمت حيال ذلك ، فأنها تكون ملزمة بتنفيذ كامل العقد وفق ما تم الاتفاق عليه من شروط، كما لا يمكن للإدارة أن تقوم بإجراء تعديل على العقد من خلال أنقاص الكميات و الاعمال التي تم الاتفاق بشأنها استناداً إلي سلطة التعديل ثم تسند الأمر باستكمال تنفيذ العقد بهذا الجزء – المنقوص- إلي متعاقد آخر ليقوم بتنفيذه ، إذ أن ذلك يعد تجاوز من قبل الإدارة و إساءة لاستعمال الحق يترتب عليه اخلال بالتزاماتها التعاقدية بطريقة تتنافى مع مبدأ حسن النية[1].

الفرع الثاني

التعديل في وسائل التنفيذ

للإدارة أن تقوم بتعديل عقد الشراكة وفرض طريق معين على المتعاقد لتنفيذ العقد، إذا ما قدرت أن المصلحة العامة تقتضي هذا النوع من التعديل وذلك من خلال تعديل أسلوب و طريقة تنفيذ التزامات المتعاقد ، ويطلق على هذا النوع من التعديل بالتعديل – النوعي- ، وأشارت له الفقرة السابعة من المادة 17 من قانون الشراكة القطري بعبارة " تنظيم حق جهة التعاقد في تعديل شروط البناء والتجهيز والصيانة والتشغيل والاستغلال، وغير ذلك من التزامات" ، و للإدارة وفق هذا النوع من التعديل أن تلزم المتعاقد باستخدام وسائل فنية أحدث لتنفيذ العقد خلافاً لما تم الاتفاق عليه في عقد الشراكة ،ولكن يجب أن يكون هذا التعديل يتناسب مع إمكانيات المتعاقد الفنية و المالية و أن لا يؤدي إلي قلب اقتصاديات العقد[2]، ومثال لذلك أن تطلب الإدارة من المتعاقد أن يقوم باستبدال الوسائل المستخدمة في تنفيذ العقد بوسائل حديثة و متقدمة من تلك التي تم الاتفاق عليها مسبقاً في العقد ، أو أن تطلب الإدارة من المتعاقد استخدام نوعية من المواد في التنفيذ غير تلك المتفق عليها ، أو تعديل في أساليب البناء و مواقع العمل[3].

وفي المقابل نرى بأن المشرع القطري في قانون تنظيم المناقصات و المزايدات رقم 24 لسنة 2015 وتعديلاته ، أخذ بالتعديل الكمي للعقد دون أن يشير للتعديل النوعي للعقد ، ويمكن ملاحظة ذلك جلياً في المادة 81 من اللائحة التنفيذية للقانون رقم 16لسنة 2019 ، و التي قيدت سلطة الإدارة في التعديل الانفرادي للعقد بألا يتجاوز حدود 20% من قيمة العقد أو مدته ، كما نصت على استثناء على القاعدة العامة ، بأن يجوز للجهة الحكومية

[1] -السيد فتوح محمد هنداوي ،القاضي الإداري و التوازن المالي في العقود الإدارية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى،2016 ، ص197

[2] -احمد جمعة نور البلوشي ، تعويض المتعاقد في العقد الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، 2016 ، ص87.

[3] -محمد عبدالعال السناري ، طرق و أساليب التعاقد الإداري و حقوق و التزامات المتعاقدين ، دار النهضة العربية ،2003 ،ص195.

بالتعديل الكمي للعقد بنسبة تتجاوز النسبة المشار إليها في الحالات الطارئة أو العاجلة ، ويشترط لذلك الحصول على توصية مسببة من لجنة المناقصات و المزايدات و كذلك موافقة المتعاقد على ذلك التعديل ، و توافر الاعتماد المالي اللازم ، مع اخطار وزير المالية بتوصية اللجنة و المبررات التي دعت إلي زيادة النسبة.

الفرع الثالث

التعديل في مدة تنفيذ العقد

لا يقتصر التعديل في عقد الشراكة على مقدار الالتزامات المتفق عليها أو وسائل تنفيذ العقد ، ولكن يشمل أيضاً مدة تنفيذ العقد المتفق عليها في العقد وذلك مرهون باحتياجات المرفق العام ، فالإدارة قد تطلب من المتعاقد إنجاز العقد المتفق عليه في مدة أقصر من تلك المدة المتفق عليها و المحددة سلفاً في عقد الشراكة، أو أن تتخذ من الإجراءات التي تؤدي إلي اسراع تنفيذ العقد ، و لها أيضاً متى استدعت الظروف أن تطلب من المتعاقد تأجيل الأعمال و تأخيرها عن المدة المتفق عليها في العقد ، و غالباً يكون مرد ذلك إلي عدم كفاية الاعتمادات المالية المرصودة للعقد أو لقيام حالة حرب لا قدر الله ، كمال للإدارة استعمال سلطتها في حال تعذر تنفيذ العقد ان تنهي العقد متى تطلبت المصلحة العامة ذلك[1].

وتجدر الإشارة بأن المشرع القطري لم يشر في قانون الشراكة إلي أمكانية تعديل مدة تنفيذ العقد، إلا أن سكوت المشرع عن الإشارة الي هذا النوع من التعديل لا يعني بحال من الأحوال أن تغل يد الإدارة عن استخدام سلطتها في تعديل مدة عقد الشراكة بإرادتها المنفردة، متى كان ذلك من متطلبات المصلحة العامة ، سيما وأن المشرع في الفقرة 11 من المادة 17 من قانون الشراكة أشار إلي وجوب ادراج بند في عقد الشراكة بشأن انهاء العقد من قبل جهة التعاقد بالإرادة المنفردة ، فأننا نرى ومن باب أولى أن تكون سلطتها في تعديل مدة العقد حاضرة في هذا النوع من العقود متى تطلبت المصلحة العامة ذلك ، إذ أنه من يملك إنهاء العقد بإرادته المنفردة ، يملك كذلك تعديل مدته انطلاقاً من القاعدة الأصولية من يملك الكل يملك الجزء.

لذا يمكن القول بأن تعديل العقد يجب أن يكون وفق نطاق محدد، لا أن يكون تعديلاً جذرياً للعقد بحيث نكون أمام عقد جديد خلاف ما تم الاتفاق عليه ، إذ قد يأخذ التعديل عدة صور منها، تعديل في مقدار التزامات المتعاقد بالنقص أو بالزيادة و قد يكون التعديل بشأن

[1] -أحمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، 1973 ،ص228

وسائل و طرق التنفيذ التي تم النص عليها في عقد الشراكة ، وقد يرد بشأن مدة تنفيذ العقدة بمدها أو زيادتها أو انقاصها ، وتظل الإدارة محتفظة بهذا الحق حتى و إن لم تدرجة في بنود عقد الشراكة ، إلا أن سلطتها تلك ليست مطلقة من كل قيد ، حيث ترد عدة ضوابط يجب على الإدارة الالتزام بها عند استخدام تلك السلطة وهو ما سيتم التطرق إليه في المبحث الثاني :

المبحث الثاني

الضوابط الحاكمة لسلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة

عقد الشراكة شأنه شأن باقي العقود الإدارية بشأن سلطة الإدارة في تعديله ، فلها كما يتضح لنا أن تعدل عقد الشراكة استناداً إلي امتياز السلطة العامة متى تطلبت المصلحة العامة ذلك ، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة من كل قيد ، إذ ترد بشأنها قيود و ضوابط يجب على الإدارة مراعاتها عند تعديل عقد الشراكة، ومن أبرزها أن تطرأ ظروف غير متوقعه بعد إبرام العقد وعند تنفيذه مما يستدعي تعديل بنود العقد ليتلاءم مع الظروف الجديدة على أن تتم إعادة التوازن المالي لعقد الشراكة.

وسنتطرق في دراستنا في هذا المبحث إلي القيود التي ترد على حق الإدارة في تعديل عقود الشراكة (مطلب أول) ، وإلي التزام الإدارة بالمحافظة على التوازن المالي للعقد(مطلب ثانٍ):

المطلب الأول

القيود التي ترد على حق الإدارة في تعديل عقود الشراكة

أن عقود الشراكة مع القطاع الخاص شأنها شأن العقود الإدارية الأخرى ، فللإدارة تعديل هذا النوع من العقود، وهو ما ذهب إليه الفقه القانوني كما بينا آنفاً، إلا أن هذه السلطة التي تتمتع بها جهة الإدارة ليست مطلقة بل مقيدة بحدود و ضوابط يجب على الإدارة الالتزام بها عند ممارستها لحقها في تعديل عقد الشراكة ، وهو ما أخذ به المشرع القطري بشأن هذا النوع من العقود ، حيث ذكر أهم هذه الضوابط و القيود الحاكمة لحق الإدارة في تعديل حق الشراكة ، و أشار لها في المادتين (17) و (22) ، وتتمثل هذه القيود في أن يكون التعديل لمواجهة ظروف طارئة لم تكن موجودة وقت إبرام عقد الشراكة تحتم ذلك الإجراء لتحقيق المصلحة العامة و المرجوة من عقد الشراكة، مع التأكيد على حق المتعاقد

على حقة في التعويض و إعادة التوازن المالي للعقد، وهو ما أخذ به المشرع المصري كذلك بشأن تعديل عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص[1].

و على هذا النحو، نستطيع القول أن هذه القيود و وفقاً لطبيعتها التي تستدعي هذا التعديل تتمثل بوجود ظروف طارئة استجدت بعد إبرام عقد الشراكة ، وقد يكون منشأ هذه الظروف عائداً إلي الإدارة ذاتها في حال خطأها في بعض التقديرات ، ويشترط في هذا التعديل كذلك أن يكون منسجماً مع مبدأ المشروعية و متوافقاً معه من حيث الاختصاص و الشكل المتطلب قانوناً لهذا التعديل، وأن يصدر من الجهة المختصة التي أسند إليها القانون هذه السلطة وفق المعايير الشكلية التي تطلبها القانون لإصدار ذلك القرار، كما أن على الإدارة عند ممارسة سلطتها تلك أن تتحرى الدقة و عدم تجاوز التعديل حد المطلوب و أن تضع نصب عينيها الغاية من عقود الشراكة بحيث لا يتجاوز هذا الإجراء و ينتج عنه عقد جديد خلاف عن العقد المتفق عليه مسبقاً وتم إبرامه ، كما أنه في حال استعمال الإدارة لحقها في التعديل أن تراعي ما يتمتع به المتعاقد من قدرات فنية و مالية بحيث يكون في إمكانه وفق ما يمتلكه من قدرات القيام بالتزاماته العقدية، وأخيراً يجب الأخذ في الاعتبار مسألة المقابل المالي الذي يستحقه المتعاقد مقابل ذلك التعديل إن كان له مقتضى وهو يمثل الضمانة التي تلتزم بها الإدارة قبلَ المتعاقد في حال تعديل عقد الشراكة[2].

ومما تقدم يتبين لنا بأن هناك قيود عامة تقتضيها طبيعة عقود الشراكة وهناك قيود تشريعية نص عليها قانون الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، وسنتناول أهم تلك القيود ، و على النحو التالي:

الفرع الأول

أن يكون التعديل وفق القواعد العامة للمشروعية الإدارية

يجب أن يكون قرار الإدارة بتعديل عقد الشراكة صادراً من السلطة المختصة قانوناً بإصدارة وذلك بالمراعاة للقواعد الموضوعية و الشكلية التي تتطلبها أحكام القانون ، و في حال عدم مراعاة تلك القواعد جاز للمتعاقد اللجوء للقضاء فسخ العقد مع الإدارة وذلك لكون العقد باطلاً لعدم مراعاته لأحكام القانون[3].

---

[1] -المادة 7 من قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص المصري رقم 67 لسنة 2010 "

[2] - ماجد الحلو ، العقود الإدارية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 2007 ، ص170.

[3] - إبراهيم محمد علي ، آثار العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2003 ،ص46

كما يجب أن تكون الغاية من ذلك التعديل هي تحقيق المصلحة العامة ، ليحقق قرار التعديل المشروعية المطلوبة ، كما يجب احترام الشروط الموجودة في العقد متى كان قد أوجدتها نصوص القانون ، فأن يد الإدارة تغل ولا يكون في إمكانها تعديل هذا النوع من الشروط، وإلا عد عملها ذلك خروج عن مبدأ المشروعية و أصبح التعديل باطلاً[1]، و يقصد بالإجراءات الشكلية التي يتطلبها القانون في تعديل عقد الشراكة ، أن يصدر قرار التعديل بشكل صريح و غالباً يكون مكتوباً، و يتم إبلاغه للمتعاقد مبين به العمل الذي يراد تعديله سواء من خلال إضافته أو تعديل السعر أو تعديل مدة التنفيذ ، ويهدف هذا الأمر إلي المحافظة على حقوق المتعاقد في حال قيامة بتلك الأعمال التي طلب منها تنفيذها جراء التعديل ، إذ قد تنكر الإدارة طلبها بشأن تعديل العقد فتكسب دون سبب[2].

ويجب كذلك توافر الاعتماد المالي لتتمكن الإدارة من استخدام حقها في تعديل عقد الشراكة، إذ يشكل هذا الأمر قيداً على إبرام هذا النوع من العقود، إذ لا يجوز للإدارة أن تبرم عقداً إدارياً دون أن يتوفر لديها مصدر تمويله ، وهذا الحكم أيضا يسري على تعديل العقود ذاتها إذ قد يترتب تعديل العقد زيادة في النفقات التي تتطلب توافر اعتماد مالي لمجابهة الزيادة جراء ذلك التعديل وبالتالي يكون التعديل وبالاً على الخزانة العامة[3].

ويمكن أجمال ما سبق في عدة نقاط، ألا وهي و جوب صدور قرار الإدارة بتعديل عقد الشركة في إطار القواعد العامة للمشروعية مستوفياً شروطه وهي أن يكون من إصدار القرار شخص صاحب صلاحية في إصدار مثل هذا النوع من القرارات مع مراعاة الإجراءات الشكلية القانونية و التنظيمية لهذا الإجراء ، مع مراعاة الشروط المقررة بنصوص القانون ، فأن الإدارة ليس بإمكانها تعديل الشروط التي نص عليها القانون ، كما أن على الإدارة مراعاة توافر الاعتمادات المالية المطلوبة لتتمكن من إجراء التعديل ، و أن يكون الهدف من تعديل عقد الشراكة هو تحقيق المصلحة العامة ، وفي حال عدم مراعاة ما سبق فأن الإدارة تخرج عن إطار المشروعية و اعتبر تصرفها باطلا ويحق للمتعاقد الطعن على قرارها بشأن تعديل العقد ، وعلى هذا السياق قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحكامها بأنه " إذا كان يحق للإدارة أن تعدل في شروط العقد الإداري فلا سبيل إلي قيام هذا التعديل و الاعتداد به قانوناً مالم تلتزم عند اجرائه قواعد الاختصاص المقررة ، فلا يتأتى التعديل إلا من السلطة المختصة بإجرائه ، ولا ينتج ما عدا ذلك من التعليمات الصادرة من غير السلطة أثراً ما في تعديل العقد وتحوير آثاره و

---

[1]- سلمان الطماوي ، مرجع سابق ،ص458

[2] - محمد باهي أبو يونس، احكام القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1996، ص340

[3] - عبد العزيز خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2005، ص267

تغيير مقتضاه"، وقد استقر القضاء الإداري في مصر على أن لا يحق للإدارة تعديل شروط العقد الإداري إلا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك[1].

الفرع الثاني

تغيير الظروف مسوغاً للتعديل

يتطلب لممارسة الإدارة لحقها في إجراء تعديل عقد الشراكة أن يطرأ تغيراً في الظروف التي تم ابرام العقد فيها مما أدى إلي اختلال في سير المرفق ، إذ يجب على الإدارة في حال تغير الظروف أن تقوم بواجبها اتجاه المرفق من خلال تعديل شروط العقد بما يحقق المصلحة العامة المتمثلة في سير المرفق العام باضطراد و انتظام، و مما لا شك فيه فأن عقود الشراكة تمتاز بطول مدتها ، مما قد يعرضها إلي تغير الظروف ، مما يجعل الشروط الواردة في عقد الشراكة غير ملائمة لحسن سير المرفق العام ، فهنا يحق للإدارة تعديل شروط عقد الشراكة بما يحقق المصلحة العامة و وفق ما ينسجم مع الظروف الجديدة ، ومن هنا يمكن القول أن فكرة تغيير الظروف يمكن اعتبارها كشرط لاستعمال السلطة حقها في تعديل عقد الشراكة أكثر من كونها أساس لهذه السلطة ، إذ أن تغيير الظروف هو الذي يؤدي بالضرورة الي تعديل العقد بما يتماشى مع الظروف الطارئة المستجدة[2] .

ويمكن القول أن طبيعة عقد الشراكة باعتباره عقداً إدارياً ولما لهذه الطائفة من العقود و هدفها المتمثل في مبدأ حسن سير المرفق العام و استقراره ، مما يجعل من المتوقع حصول تغيراً في الظروف التي نشأ العقد في ظلها، إذ أن وقت إبرام العقد تكون نية المتعاقدين قد انصرفت إلي الوفاء بمتطلبات المرفق العام و تحقيق مصلحة عامة ، الأمر الذي يستوجب معه على الإدارة بصفتها صاحبة الاختصاص في تنظيم اعمال المرفق العام أن تقوم بتعديل العقد بما يحقق المصلحة العامة في حال تبدل الظروف بما يتماشى مع الظروف الجديدة ، وهنا يمكن القول بأنه إذا لم تتبدل الظروف ولم تتغير فلا تستطيع الإدارة تعديل العقد لأن ذلك يعد تخلياً من الإدارة عن التزاماتها التعاقدية[3].

وفي هذا السياق أشارت المادة 22 من قانون الشراكة القطري إلي تغير الظروف كأساس لإجراء التعديل بعبارة ".. إذا طرأت ظروف غير متوقعة بعد إبرام العقد، بما في ذلك

---

[1] - حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 26 تشرين الأول 1968 ، أشار إليه ، أحمد عثمان عياد ،مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1973 ص239 ، 240

[2] - عبدالعزيز خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق ، ص267

[3] - محمد فؤاد ، مبادئ و احكام القانون الإداري ، دار المعارف ، الإسكندرية ، 1978 ، ص122

التعديلات في التشريعات النافذة وقت إبرامه، والتي يترتب عليها الإخلال بالتوازن المالي في العقد.."، إذ اعتبر المشرع القطري التعديلات التشريعات أحد العناصر التي يمكن الارتكاز بشأنها في تعديل عقد الشراكة باعتباره ظرف غير متوقع، وحسناً فعل المشرع القطري إذ أن التشريعات في تطور مستمر و مضطرد ولا يمكن التنبؤ بشأن تغيرها ، فيتحقق بهذا النص الأمن القانوني للمستثمر ، بأنه في حال تعديل عقد الشراكة نتيجة لتغير التشريعات وقت نفاذ العقد بأنه يستم المحافظ على التوازن المالي للعقد جراء ذلك التعديل ولن يتكبد الخسائر وحدة.

الفرع الثالث

أن يكون التعديل جزئياً وفي حدود موضوع العقد

ويقصد بالموضوع هنا هو ما تم الاتفاق عليه في عقد الشراكة ، أي الموضوع الذي يلتزم به المتعاقد في تنفيذه في حدود موضوع العقد فقط ، إذ أن التزامه يتوقف عند ذلك الحد و لا يلتزم بأي أمر آخر ولا تكون بينه وبين الإدارة علاقة سوى ما تم الاتفاق عليه في عقد الشراكة، ومن ثم لا يجوز كأصل عام أن تفرض عليه الإدارة أمراً أو تعديلاً لا يرتبط بالالتزامات المقررة في العقد ، وبعبارة أخرى أن لا يكون المتعاقد أمام عقد جديد ما كان سيقبله لو عرض عليه عند التعاقد لأول مرة[1].

أن العلاقة التي تربط بين المتعاقد و الإدارة هي علاقة عقدية ، و يلتزم المتعاقد بتنفيذ الالتزامات الواردة في حدود ما تم الاتفاق عليه ، فإذا تم تكليف المتعاقد بشيء يخرج بطبيعته عن نطاق العقد المتفق عليه ، فإن ذلك يعد من قبيل التعاقد الجديد الذي يتطلب قبول المتعاقد لهذا الأمر ، فإذا ما لم يقبله المتعاقد فأن الرابطة العقدية لا تنعقد ، ومن ثم لا يمكن مسائلة المتعاقد عن تقصيره في إداء التزاماته العقدية[2].

فإذ الزمت الإدارة المتعاقد و فرضت عليه التزامات خارجه عن نطاق العقد و لا تتصل بموضوعه ، فأن قراراها يكون باطلاً ، وجاز للمتعاقد أن يلجأ للقضاء بطلب إلغاء القرار كما يحق له أن يمتنع عن تنفيذه[3].

وعلى هذا السياق جاء قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية بقوله " إذا كان من شأن التعديل زيادة في اعباء المتعاقد مع الإدارة ، أنه لا يصح أن تجاوز الأعباء الحدود

---

[1] - سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص424

[2] - عبدالعزيز خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، مرجع سابق، ص251

[3] - ثروت بدوي ، القانون الإداري ، المجلد الثاني ، النشاط الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1986 ، ص84

الطبيعية المعقولة في نوعها و أهميتها أو أن تفوق في قيمتها أو نتائجها ما اتفق عليه أصلاً في العقد بدرجة كبيرة، أو أن يكون من شأنها أن تقلب العقد رأساً على عقب بحيث يصبح المتعاقد أمام عقد جديد أو تغيير في موضوع العقد أو محله أو أن تؤدي الأعباء الجديدة إلي إرهاقه و تجاوز إمكانياته الفنية أو المالية .....و إلا جاز أن يمتنع عن التنفيذ ، بل له أن يطلب فسخ العقد"[1].

كما تجدر الإشارة إلي أن التعديل يجب أن يكون جزئياً إي لا يتناول شروط العقد كاملة ، إذ أنه في حال تجاوز الإدارة حدود التعديل بحيث يتناول جميع شروط العقد فأننا نكون أمام عقد جديد خلاف ما تم الاتفاق عليه مع الإدارة ولم تكن لإرادة المتعاقد أي دور في وجود هذا العقد الجديد ، وفي ذلك الزام للمتعاقد بتنفيذ عقد قد يفوق إمكانياته الفنية و المالية ، الأمر الذي يتعذر معه تنفيذه[2].

الفرع الرابع

أن يكون التعديل على الشروط المتعلقة بقواعد تنظيم المرفق العام

ذهب جانب من الفقه العربي إلي أن أساس سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري بإرادتها المنفردة سواء بانقاص الأعباء على المتعاقد أو زيادتها أثناء تنفيذه للعقد ، شرطه أن يكون ذلك التعديل متعلقاً بسير المرفق العام و الحفاظ على أدائه و مواكبته للمستجدات و التطورات الجديدة تلبيةً لحاجات المنتفعين من خدمات المرفق العام[3].

لذا فأن الإدارة وهي بصدد استعمال حقها في تعديل عقد الشراكة بالإرادة المنفردة يقتصر على الشروط المرتبطة بسير المرفق العام وحسن تنظيمه ، أي البنود المتعلقة باحتياجاته و تنظيمه ، و كيفية إشباع حاجات المنتفعين من المرفق العام ، ومثال لذلك يمكن للإدارة التدخل في تعديل أسلوب عمل المرفق ، و الجداول الزمنية للتنفيذ و طريقة تنفيذ العمل ، دون الحاجة الي موافقة المتعاقد معها أو اللجوء إلي القضاء للحصول على قرار قضائي يخولها هذا الحق[4]، ويمكن تصور هذه الفرضية متى كان عقد الشراكة متضمناً عقد من عقود تفويض المرفق العام باعتباره الأخير أسلوب جديد لتسيير المرفق العام من قبل المتعاقد مع الإدارة. مثال ذلك عقود البوت.

---

[1] - أشار إليه ، سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص425

[2] - عبدالعزيز خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، مرجع سابق ، ص270

[3] - خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، عمان ، 1997 ، ص260

[4] - فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 ، ص577

أما فيما يتعلق بالشروط المالية الخاصة بالعقد فلا تملك الإدارة تعديلها بالإرادة المنفرة ، مثل أثمان الخدمات المقدمة و السلع أو الأرباح و الفوائد التي تلتزم الإدارة بتقديمها للمتعاقد معها[1]، الا أن البعض يرى أنه يجوز للإدارة القيام بتعديل أجور و أسعار السلع وذلك شريطه حفظ حق المتعاقد مع الإدارة في التعويض الكامل متى كان لذلك مقتضى[2].

وهنا يثار التساؤل التالي ما هو المعاير الذي يمكن من خلاله تمييز الشروط التي يجوز للإدارة تعديلها بإرادتها المنفردة في عقد الشراكة و النوع الأخر الذي لا يمكن لها أن تقوم بتعديلها.

ذهب الفقه و القضاء الفرنسيان على أن البنود الأجنبية عن المرفق العام لا تستطيع الإدارة تعديلها ، وهي المتعلقة بالمزايا المتفق عليها للمتعاقد و خصوصاً البنود المالية في العقد مثل السعر المتفق عليه، فهذه البنود هي التي دفعت بالمتعاقد لإبرام العقد ، وهي لا تتصل بسير المرفق العام ، ولذا لا يجوز للإدارة تعديلها وإلا كان قراراها باطلاً، أما ما سواها من بنود فهي بنود مرنه يحق للإدارة تعديلها كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك[3].

ويمكن القول بأن للإدارة تعديل الشروط المتعلقة بقواعد تنظيم المرفق العام في عقد الشراكة متى كان هذا العقد متضمنا عقد من عقود تفويض المرفق العام، وشرط ذلك أن يكون التعديل متعلقا بسير المرفق العام و الحفاظ على أدائه في ضوء التطورات و المستجدات الجديدة ، و في المقابل لا يحق لجهة الإدارة تعديل البنود المالية و المتعلقة بالمزايا المتفق عليها للمتعاقد بإرادتها المنفردة، ويجب أن يكون هذا التعديل سواء بالنص عليه مسبقاً في عقد الشراكة أو أن يتم التفاوض بشأنه إذا لم يتم تضمينه عقد الشراكة، وفي حال تم تعديل تلك البنود دون اتباع ما سبق كان قرارها باطلاً. لعدم تعلق تلك البنود بالمرفق العام.

---

[1]- مفتاح خليفة عبدالحميد ، انهاء العقد الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ،القاهرة ، 2007 ، ص65

[2] - محمود خلف الجبوري ، العقود الإدارية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2010 ، ص172

[3] -أشار إليه ، أحمد عثمان عياد ، مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية ، مرجع سابق ،ص232

المطلب الثاني

التزام الإدارة بالمحافظة على التوازن المالي للعقد

و مما لا شك فيه أن تعديل عقد الشراكة حق للإدارة و لها أن تستعمل هذا الحق وفق القيود و الضوابط التي أشرنا لها فيما سبق وذلك متى ما اقتضت المصلحة العامة ذلك ، الا أن هذا الحق يجب أن لا يتعارض مع واجب الإدارة في حفظ التوازن المالي للعقد ، إذ يعد هذا الأمر أحد السمات الأساسية التي تحكم تنفيذ العقد الإداري، وفي السياق ذاته نصت كلتا المادتين 17 في فقرتيها 5 ، 7 و المادة 22 من قانون الشراكة القطري سالف الذكر ، ضرورة حفظ التوازن المالي لعقد الشراكة و الحفاظ على حقوق المتعاقد المالية بحيث أن تعديل عقد الشراكة يجب أن لا يحدث خلل بهذا التوازن أي أن لا يجعل التزامات المتعاقد مع الإدارة لا تتناسب مع حقوقه، أي تقتصر سلطة الإدارة في التعديل على البنود المتعلقة بالمرفق العام و لا تملك تعديل البنود المتعلقة بالمزايا المالية للمتعاقد ، إذ أن تلك المزايا المالية يتم تحديدها على سبيل الدقة عند التعاقد و من ثم لا يحق لأي طرف من أطراف التعاقد أن يقوم بتعديلها بإرادته المنفردة بل يجب موافقة الطرف الآخر على ذلك التعديل إذ أن التعديل في هذه الحالة يخل بالتوازن المالي للعقد[1].

ومن المستقر عليه أن عقود الشراكة من العقود المرنة أي أن التزامات المتعاقد يمكن أن تتم زيادتها أو نقصانها بما يتلاءم مع حسن سير المرفق العام وتحقيق المصالح العام، إذ أن الدافع إلي ذلك التغيير هو ارتباط العقد الإداري بفكرة المرفق العام و ما يقتضيه ذلك من الحفاظ عليه ديمومته و عمله بانتظام واضطراد، وهو ذات السبب الذي يبرر ضرورة حفظ التوازن المالي للعقد لأنه دون هذا الحق لا يكون هناك استمراراً لتنفيذ العقد و بالتالي توقف المرفق العام عن أداء وظيفته[2].

ومن هنا يمكننا القول بأن من اهم الالتزامات التي تناط بالإدارة و تعتبر حقاً للمتعاقد ، هي ضرورة إعادة التوازن المالي للعقد وتعويض المتعاقد معها جراء زيادة التزاماته وأن لم يصدر من الإدارة ما يعد خطأ من جانبها وذلك وفق للنظريات الثلاث التي أقرها القضاء و الفقه الإداري و هي: نظرية فعل الأمير و نظرية الظروف الطارئة و نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة[3]. وهو ما سنتحدث عنه تباعاً وعلى النحو التالي.

---

[1] - ماجد الحلو ، العقود الإدارية ،الدار الجامعية ، بيروت ،2007،ص171

[2] - جمال الدين نصار ، تنفيذ مشروعات البنية الأساسية باستخدام نظام B.O.T، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 ، ص97.

[3] - محمد فؤاد عبدالباسط ، العقد الإداري ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1998، ص584.

الفرع الأول

نظرية عمل الأمير

ويقصد بعمل الأمير هي التصرفات أو الأعمال الإدارية المشروعة التي تصدر من جهة الإدارة التي ابرمت العقد دون خطأ منها ، ومن شأن تلك الأعمال أن تزيد من الأعباء المالية على المتعاقد مع الإدارة، مما يترتب عليه ضرر تصيب مصالح المتعاقد و يستوجب تعويضه [1].

ويشترط القضاء و الفقه لتطبيق نظرية عمل الأمير لإعادة التوازن المالي للعقد الإداري بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمتعاقد عدد من الشروط وهي:

أولاً: أن نظرية الأمير لا تسري إلا إذا تعلقت بعقد إداري، أي يشترط أن نكون أمام عقد إداري ومن ثم لا تسري هذه النظرية على العقود الخاصة حتى لو ابرمتها الإدارة طالما كانت تلك العقود خاضعة لقواعد القانون الخاص لا القانون العام.

ثانياً: أن يكون الفعل الضار الذي لحق بالمتعاقد صادر من ذات الجهة الإدارية التي ابرمت العقد معه وليس سلطة عامة أو جهة إدارية أخرى[2].

ثالثاً: ينبغي لتطبيق نظرية الأمير أن ينشأ ضرر فعلي للمتعاقد بغض النظر عن جسامته إذ أن المسؤولية في نطاق فعل الأمير مسؤولية عقدية، فيشترط وجود ضرر يؤدي إلي الأخلال بالتوازن المالي للعقد[3].

رابعاً: أن يكون الاجراء الصادر من الجهة الإدارية غير متوقع، وبناء عليه إذا اثبتت الإدارة إنها اثناء التعاقد أبلغت المتعاقد بانها سوف تقوم بذلك الاجراء كأن ترفع أجور العمال في المرفق محل العقد ، فأن في هذه الحالة لا يتم اعمال نظرية الأمير إذ كان أمام المتعاقد فرصه في أن يقوم بتسوية حساباته وتضمن شروط في العقد تتفق والزيادة الجديدة المتوقعة[4].

---

[1] -عبدالعزيز خليفة ،مرجع سابق ، ص192.

[2] - محمد عاطف البنا، العقود الإدارية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2007 ، ص297.

[3] -عبدالعظيم عبدالسلام ، اثر نظرية فعل الأمير على تنفيذ العقد الإداري، دار النهضة العربية ، 1989، ص67

[4] - رأفت فودة ، العقود الإدارية و الأموال العامة ، بدون دار نشر ، 1995 ، ص110.

خامساً: يفترض أن الجهة الإدارية لم يصدر منها ما يعد خطأً ، إذ أن مسؤوليتها في هذه النظرية هي مسؤولية عقدية بلا خطأ ويكون مشروعاً، إذ إن كان الفعل غير مشروعاً تقوم مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ[1].

وإذا تحققت الشروط السالف ذكرها فأنه يترتب على تطبيق نظرية الأمير نتيجة مهمة وهي منح المتعاقد مع جهة الإدارة جراء العمل الصادر من الجهة الإدارية تعويضاً كاملاً، أي يشمل ما فاته من ربح و ما لحقه من خسارة[2].

الفرع الثاني

نظرية الظروف الطارئة

تفترض هذه النظرية أن هناك عقداً إدارياً ويحدث عند حلول التنفيذ تغييراً في الظروف الاقتصادية بسبب لم يكن متوقع فيصير تنفيذ الالتزام مرهقاً للمتعاقد وشاق ، مما يجعله مهدداً بخسارة فادحة[3].

واختلفت الاتجاهات الفقهية حول تطبيق هذه النظرية من اجل إعادة التوازن المالي للعقد فمنهم من يرى بأن أساس التعويض يرجع إلي النية المشتركة للمتعاقدين بينما يذهب الجانب الاخر إلي أن أساس تلك النظرية يمكن ارجاعه لمبدأ العدالة ومقتضيات سير المرفق العام، وهو ما سيم تناوله كالتالي:

أولاً: النية المشركة للمتعاقدين.

يرى جانب من الفقه، أن القاضي يحكم بالتعويض عن الضرر الذي تحقق نتيجة الظروف الطارئة لكون نية طرفي العقد اتجهت ضمنا إلي ذلك لدى ابرامهم للعقد، وبالتالي فان نية المتعاقدين اتجهت إلي الاستمرار في تنفيذ العقد مع بقاء التوازن بين الحقوق و الالتزامات التي كانت موجودة وقت التعاقد[4] .

بينما انتقد الجانب الأخر من الفقه هذه النظرية، وأسس وجهة نظرة على أن مصلحة المتعاقدين متعارضة، فمصلحة المتعاقد تتمثل في التحلل من الالتزامات المقررة في العقد

---

[1] - عبدالعزيز خليفة ، مرجع سابق ، ص198.

[2] - إبراهيم طه الفياض ، العقود الإدارية ، النظرية العامة و تطبيقاتها في القانون الكويتي و المقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم137لسنة1964، الطبعة الأولى ، دون دار نشر، الكويت، 1981، ص 261 ، 262

[3] - محمود خلف الجبوري ، مرجع سابق ، ص 220

[4] - سعيد السيد علي، نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية و الشريعة الإسلامية ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2005 ، ص48.

نتيجة الظروف الطارئة التي ترهق كاهله نتيجة الاستمرار في تنفيذ التزامه، بينما تكون مصلحة جهة الإدارة الالتزام في تنفيذ بنود العقد ، ومن ثم لا يمكن افتراض وجود نية مشتركة بين اطراف العقد.[1]

ويذهب الباحث إلي ما ذهب إليه الرأي الأول إذ أن العقود الإدارية و منها عقود الشراكة هي عقود طولة الأجل ومستمرة ، و يفترض أن أطرافه قد أخذوا في عين الاعتبار تغير الظروف عما هي عليه وقت ابرام العقد، فكانت نيتهما قد اتجهت إلي إتمام تنفيذ العقد طالما كان ذلك ممكناً شريطة إعادة التوازن المالي للعقد.

ثانياً: العدالة و مقتضيات سير المرفق العام.

يذهب أصحاب هذا الرأي أن نظرية الظروف الطارئة هي في حقيقتها استجابة ملحة تقتضيها العدالة، وذلك من خلال التطبيق المرن لهذه النظرية في حق المتعاقدين ، أي ان هذه المرونة تطبق لصالح جهة الإدارة في بعض الظروف لتحقيق المصلحة العامة فمن الطبيعي أن تطبق لصالح المتعاقد في ظروف اخرى[2].

فالأصل العام أن المرفق العام يجب أن يقوم بمهمته وذلك من خلال تقديم خدماته باستمرار ويجب على الإدارة أن تعمل على تحقيق هذا الأمر، فإذا طرأت ظروف طارئة غير متوقعة ترتب عليها ارهاق المتعاقد مع الإدارة فأنه يجب عليها أن تساعده في التغلب على هذه الظروف حتة يتمكن من الوفاء بالتزاماته و يستمر المرفق العام في أداء خدماته[3].

الفرع الثالث

نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة

أساس هذه النظرية إنه اذا صادف المتعاقد أثناء تنفيذ العقد صعوبات ذات طبيعة استثنائية خالصة ، لا يمكن بحال من الأحوال توقعها عند إبرام العقد ، مما يجعل تنفيذ العقد مرهقاً، فأنه يحق للمتعاقد مع جهة الإدارة طلب تعويض كامل عما تسببه هذه الصعوبات من ضرر[4].

---

[1] - علي محمد عبد المولى ،الظروف التي تطرأ اثناء تنفيذ العقد الإداري ، مطبعة الطوبجي ، القاهرة، 1991، ص506

[2] - سيعد السيد علي ، نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية و الشريعة الأسلامية، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة، 2005، ص 57- 59

[3] - محمد عبدالحميد أبوزيد، دوام سير المرفق العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002 ، ص194.

[4] - عبدالعزيز خليفة ، مرجع سابق ، ص218.

ويرجع البعض أساس هذه النظرية إلي النية المشتركة للمتعاقدين ، وذلك على أن اعتبار ما اتفق عليه من سعر في العقد حدد في ظروف التنفيذ العادية ، فإذا واجهت المتعاقد صعوبات غير متوقعة ، فيفترض أن المتعاقدان قصدا ان يقدرا مقابلها بطريقة خاصة، إلا أن الرأي الراجع في الفقه يرى أن أساس هذه النظرية هي اعتبارات العدالة و الطبيعة الذاتية للعقد الإداري[1].

ويمكن تطبيق نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة في عقود الشراكة متى تضمنت تلك العقود اشغال عامة مثل أعمال البناء في عقد (P.O.T) أو عقد (B.T.O) أو عقد (B.O.O.T) وفي هذه الحالة يمكن تعويض المتعاقد وفق نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة متى تحققت الشروط الآتية:

1-أن تكون الصعوبات مستقلة وخارجة عن إرادة المتعاقدين و لم تكن نتيجة لخطأ منهما[2].

2- يجب أن تكن الصعوبات غير مألوفة وذات طابع مادي استثنائي[3].

3-أن تكون الصعوبات غير متوقعة وقت ابرام العقد من قبل المتعاقد.

4- أن تلحق تلك الصعوبات ضررا بالمتعاقد و من شأنها أن تخل باقتصاديات العقد و تزيد اعبائه المالية[4].

و يترتب على هذه النظرية النتائج التالية:

1-استمرار المتعاقد مع الجهة الإدارية في القيام بالتزاماته العقدية، إذ أنها لا تعفيه من تنفيذ التزامه إذ أن هذه الصعوبات تجعل التنفيذ مرهقاً لا مستحيلاً.

2-يتوجب على الجهة الإدارية في نظرية الصعوبات المالية غير المتوقعة أن تقوم بتعويض المتعاقد تعويضاً كاملاً عن كل ما تحمله من اضرار نتيجة لتلك الصعوبات[5].

ومن خلال ما تم استعراضه من أراء فقهية و قضائية ، يمكن القول أن حق المتعاقد مع جهة الإدارة في حال المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به و بمركزة التعاقدي ، يكون في أحدى حالتين الأولى بأن تكون الإدارة أجرت تعديل العقد بإرادتها المنفردة

---

[1] - محمود عبدالمجيد المغربي ،المشكلات التي يواجهها تنفيذ العقود الإدارية و أثارها القانونية ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان، 1998، ص50

[2] -عزيزة الشريف ، دراسة في نظريو العقد الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981، ص167

[3] - عبد العزيز خليفة ، مرجع سابق ، ص221.

[4] -وهيب عياد سلامة ، دروس في العقود الإدارية مع التعمق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011، ص 142 ، 143

[5] -المرجع السابق،ص146

لمقتضيات الصالح العام و سير المرفق العام ، فالمتعاقد يستحق تعويضاً عما أصابه من ضرر جراء التعديل و ذلك وفق النظريات التي استعرضناها سواء (عمل الأمير، نظرية الظروف الطارئة ، نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة) ويشترط أن يكون للتعويض ما يبرره فيستحق المتعاقد تعويض كاملاً عما أصابه من ضرر بقصد إعادة التوازن المالي للعقد ، فإذا كان تعديل العقد باتفاق الطرفين أو بناء على البنود المدرجة في عقد الشراكة بشأن التعديل الاتفاقي للعقد فلا يترتب لأي منها الحق في التعويض إلا في حال تجاوز ذلك التعديل حدود ما اتفقا عليه في عقد الشراكة و أدى إلي اختلال في التوازن المالي للعقد فحينها يجب على الإدارة إعادة التوازن المالي للعقد و يكون تعويض المتعاقد وفق ما اتفقا عليه في عقد الشراكة– تعويض اتفاقي-.

الخاتمة:

جاءت هذه الدراسة لبحث التنظيم القانوني لسلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص في دولة قطر، و مدى كفاية النصوص القانونية في قانون الشراكة القطري رقم 12 لسنة 2020 وخاصة ما ورد في المادتين 17 و 22 منه ، و الذي تم الإشارة فيهما بشأن تعديل عقد الشراكة ، وكان الهدف من هذه الدراسة بيان نطاق سلطة الإدارة في تعديل عقود الشراكة و الأساس القانوني لهذه السلطة و الضوابط الحاكمة لتعديل عقود الشراكة وهو ما تم استعراضه في هذا البحث.

ويمكنا القول في ختام هذه الدراسة ، بأننا توصلنا إلي مجموعة من النتائج و التوصيات ، والتي سنوردها على النحو التالي:

أولاً: النتائج:

1-أن عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص يعد عقداً من العقود الإدارية، وإذ تقتضي المبادئ و القواعد الأساسية في القانون الإداري إلي منح جهة الإدارة سلطة تعديل العقد الإداري، وذلك من خلال تغيير بعض الالتزامات المنصوص عليها في العقد ، و دون حاجة إلي موافقة المتعاقد معها، وذلك باعتبار تعديل عقد الشراكة عمل من أعمال السلطة العامة، فالإدارة باستعمال هذا الحق لا تستعمل امتيازاً تعاقدياً بل حقاً مقرراً لها بوصفها سلطة عامة.

2- أن ما تمتاز به عقود الشراكة بكونها عقوداً ذات آجال طويلة. وما يترتب على ذلك في تغيير الظروف في وقت تنفيذها عما هي عليه وقت أبرامها، الأمر الذي يتطلب في كثر من الأحيان إلي تعديل تلك العقود لتتلاءم مع الأمور المستجدة، وذلك تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

3-لم يشر المشرع القطري في قانون الشراكة الحالي، إلي إمكانية تعديل مدة تنفيذ العقد بالزيادة أو النقصان، إلا أن ذلك لا يعد قيداً على الإدارة من ممارسة حقها في تعديل مدة العقد استناداً إلي إرادتها المنفردة، متى تطلب المصلحة العامة ذلك.

4-أن المشرع القطري في قانون الشراكة النافذ عندما اشترط وجوب تنظيم سلطة الإدارة في تعديل عقد الشراكة، لم يتطلب تحديد حالات معينة لممارسة جهة الإدارة حقها في تعديل العقد ، بل تطلب تقرير حصول مبدأ عام لأعمال حقها في التعديل، مع التأكيد على بعض الحالات الخاصة كحدوث تطور الحاجات العامة لجهة الإدارة ، أو بسبب حدوث تطورات فنية ترتبط بمشروع مرفق عام ، مما يستفاد منه أن تنظيم هذه الحالات جاء

على سبيل المثال لا الحصر ، فمن ثم تستطيع الإدارة استعمال حقها في تعديل عقد الشراكة متى تطلبت المصلحة العامة ذلك.

5-اختلفت النظم القانونية حول مسألة تقنين حدود تعديل عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، فعلى سبيل المثال المشرع القطري تطلب أدراج الشروط المنظمة لتعديل عقد الشراكة ، وعلى العكس تماماً المشرع الفرنسي الذي لم يشر إلي حق الإدارة في تعديل عقد الشراكة وذلك ظل تقسيم المراحل في كل مرحلة من مراحل تنفيذ عقد الشراكة.

6- لم يقنن المشرع القطري و غيره من المشرعين في القوانين المقارنة نصوصاً بشأن القواعد الإجرائية و الموضوعية الضابطة لسلطة الإدارة بشأن تعديل عقد الشراكة بالإرادة المنفردة.

7-يجب توافر شروط شكلية و موضوعية عند قيام جهة الإدارة بتعديل عقد الشراكة منها موافقة السلطة المختصة على تعديل العقد، و وجود مسوغ لذلك التعديل وهو تحقيق المصلحة العامة ، و على أن يكون التعديل جزئياً ، علاوة على ضمان التوزان المالي للعقد وتعويض المتعاقد عن الاضرار التي لحقت به جراء ذلك التعديل.

8-للإدارة تعديل شروط عقد الشراكة و المتعلقة بتنظيم المرفق العام، متى كان عقد تفويض المرفق العام عنصر من عناصر عقد الشراكة، مثال ذلك عقود البوت.

9-أن البنود المتعلقة بالمسائل المالية للمتعاقد، والتي لا تتعلق بسير المرفق العام باضطراد وانتظام لا يجوز للإدارة أن تقوم بتعديلها بإرادتها المنفردة ، وإلا كانت قراراتها تلك تستوجب الإلغاء لمخالفتها القانون وبنود العقد.

10-تلتزم الإدارة بإعادة التوازن المالي في عقد الشراكة استناداً لنظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة، متى تضمنت تلك العقود اشغال عامة كما هو الحال في عقد البوت.

11-يحق للمتعاقد مع الإدارة طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء تعديل بنود العقد وذلك بشرط أن تكون الإدارة قامت بتعديل العقد بإرادتها المنفردة بغيه تحقيق الصالح العام، وأن يكون للتعويض ما يبرره، فإذا كان تعديل عقد الشراكة باتفاق أطرافه فلا يحق لأي منها التعويض، إلا بالقدر الذي ينتج عن اتفاقهما ذلك اختلال بالتوازن المالي للعقد ، و يكون تعويض المتعاقد وفق ما اتفقا عليه في عقد الشراكة .

ثانياً: التوصيات:

بعد أن تطرقنا إلي النتائج سالفة البيان، فإننا نخلص إلي عدد من التوصيات التي نأمل بأن يأخذ بها المشرع القطري بغرض تعديل المادتين 17 و 22 من قانون الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص – محل التعليق- وكذلك إضافة بعض النصوص إلي التشريع الحالي لسد الثغرات القانونية فيه ، ويمكننا إجمالها في البنود التالية:

1-دعوة المشرع القطري بالتأكيد على حق جهة الإدارة بتعديل عقد الشراكة بإرادتها المنفردة في القانون رقم 12 لسنة 2020 بشأن تنظيم الشراكة بين القطاعين الحكومي و الخاص، وذلك بإضافة عبارة في نهاية نص المادة 22 منه كالآتي:

" وفي جميع الأحوال ، يجوز لجهة الإدارة تعديل عقد الشراكة بإرادتها المنفردة متى كان ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة ، وبما في ذلك تعديل مدة عقد الشراكة، وبعد الحصول موافقة الجهة المختصة "

2- نوصي المشرع القطري بإضافة مادة في قانون الشراكة النافذ يتم النص فيها صراحة في حال دعت الحاجة إلي تعديل عقد الشراكة بالإرادة المنفردة أن يتم تحديد البنود التي يمكن اجراء التعديل بشأنها و الإجراءات التي تتبع في هذه الحالة، مع التأكيد على انسجام ذلك التعديل مع طبيعة المشروع و الحفاظ على التوازن المالي للعقد.

على أن يكون نص المادة كالآتي:

" يحدد في عقد الشراكة البنود و الشروط التي يمكن تغييرها و أجراء التعديل بشأنها ، ويحدد كذلك في العقد الشروط التي يتم وفقها إجراء التعديلات المقترحة مع مراعاة طبيعة المشروع و عدم اخلال التوازن المالي للعقد".

3- دعوة المشرع القطري أن ينص صراحة على وجوب وضع الشروط التي يتم من خلالها تقاسم المخاطر بين جهة الإدارة و المتعاقد في حال كان تعديل بنود عقد الشراكة عائداً إلي الصعوبات المادية غير المتوقعة أو الحادث الفجائي أو القوة القاهرة ، متى كان ذلك التعديل مهماً ليتلاءم العقد مع الظروف الجديدة أسوه بالمشرع الفرنسي، على أن يكون نص المادة كالآتي:

" يحدد في عقد الشراكة الشروط التي يتم وفقها تقاسم المخاطر بين جهة الإدارة و المتعاقد ، بما في ذلك الناتجة عن الحادث الفجائي أو القوة القاهرة أو الصعوبات المادية غير

المتوقعة ، والتي تتطلب تعديلاً لبنود العقد ليتلاءم مع الظروف الجديدة ، على أن لا يخل ذلك بالتوازن المالي للعقد.

كما يجب تفصيل و تعريف المخاطر المرتبطة بجميع مراحل المشروع ، وتقييم كل مرحلة من تلك المراحل، و يتحمل الطرف المؤهل تلك المخاطر بقصد التقليص من تكلفتها مع مراعاة المصلحة العامة و خصوصية كل مرحلة".

4-دعوة المشرع القطري للتأكيد على جهة الإدارة عند استعمالها لسلطتها في تعديل عقد الشراكة متى كان التعديل يقتضي إضافة أعمال جديدة للعقد، أن تكون من ذات نوع الأعمال الأصلية بحيث تكون قابلة للتنفيذ من قبل المتعاقد، وأن يكون التعديل جزئياً . أما في حالة كانت الأعمال الإضافية الجديدة مختلفة عن الأعمال الأصلية فلا بد من إبرام عقد شراكة جديد.

على أن يكون نص المادة كالآتي:

" للإدارة متى اقتضت المصلحة العامة ، تعديل عقد الشراكة بإضافة أعمال إلي العقد الأصلي ، على أن تكون الأعمال الإضافية من ذات نوع الأعمال الأصلية مع مراعاة القدرات الفنية و الاقتصادية للمتعاقد ..."

المراجع:

1-جابر جاد نصار، العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005.
2-ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2016.
3- عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، الأسس العامة للعقود الإدارية ، الإبرام – التنفيذ – المنازعات في ضوء أحكام القضاء المصري و وفقاً لأحكام قانون المناقصات و المزايدات وأحدث تعديلاته، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2005.
4-أحمد محمود جمعة ، العقود الإدارية طبقاً لأحكام قانون تنظيم المناقصات و المزايدات الجديد، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر، 2013.
5- محمد عبدالعال السناري، طرق و أساليب التعاقد الإداري و حقوق و التزامات المتعاقدين ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 2004.
6-مجدي عبدالحميد شعيب، الوجيز في القانون الإداري بدولة الإمارات العربية المتحدة ، مطبوعات جامعة الإمارات ،الطبعة الأولى ، 2022.
7-حسين عثمان، القانون الإداري ، اعمال الإدارة العامة ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1990.
8-حازم بيومي المصري ، التوازن في العقد الإداري (الفيديك – اليونيسترال) ،دارسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2010.
9-إبراهيم الشهاوي، عقود امتياز المرافق العامة B.O.T، دارسة مقارنة ، دار الكتاب الحديثة ، مصر ، 2011 .
10-عبدالعزيز عبد المنعم خليفة ، تنفيذ العقد الإداري و تسوية منازعاته قضاء أو تحكيماً ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، مصر ، 2009 .
11-د. محمود خلف الجبوري، العقود الإدارية ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان ، 1998 .
12-خالد الظاهر، القانون الإداري : دراسة مقارنة ، الكتاب الثاني ، دار الميسرة ، عمان ، 1997 .
13-د.إبراهيم عبدالعزيز شيحا، القانون الإداري ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1994
14- موسى شحادة ، حقوق و سلطات الإدارة في العقود الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة،2006
15-محمود البنا، العقود الإدارية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2007.
16-نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2001 .

17-زهدي يكن، التنظيم الإداري، نظرية المرافق و المؤسسات العامة ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، بيروت .
18-محمد أبو العينين ، عقود الإدارية و قوانين المزايدات و المناقصات ، تنفيذ العقد الإداري ، دار أبو المجد للطباعة ، مصر ، 2003 .
19-محمود الجبوري ، النظام العام للمناقصات العامة ،دراسة مقارنة ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان.
20-علاء مصطفى ، القيود الواردة على الإدارة في التعاقد بنظام " ppp" ، داراسة مقارنة بين مصر و فرنسا ، مجلة الحقوق للبحوث القانونية الاقتصادية، مصر.
21-أحمد عثمان عياد ،مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1973.
22- المختار أبو صاع محمد الكلي، تعديل العقد الإداري بالإرادة المنفردة في القانون الليبي و المصري ، 2010- 2011.
23-طارق سلطان ، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد معها في العقود الإدارية و ضوابطها، دار النهضة العربية ، مصر.
24-نواف كنعان ، القصاء الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2009.
25-فروة بدوي، القانون الإداري ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2006.
26-سليمان الطماوي ، الأسس العامة للعقود الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة 2011 .
-27مها ناصر السدرة ، نورة بنت ناصر الدوسري ، عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص ، بحث منشور، مجلة العلوم الاقتصادية و الإدارية و القانونية ، المركز القومي للبحوث غزة ، 2019م.
28-محمد صلاح عبد البديع السيد، دورة فكرة التوزان المالي للعقد في التوفيق بين سلطة تعديل العقد و الحقوق المالية للمتعاقد ، دار النهضة العربية، 2009.
29- محمد ماهر أبو العينين ، القاضي الإداري و تطبق قوانين المزايدات و المناقصات على العقود الإدارية ، الكتاب الثاني ، المكتب القومي للإصدارات القانونية ،2016.
30-عبد العزيز الفحام ، سلطة الإدارة في تعديل العقد الإداري في تعديل العقد الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، 1976.
31-السيد فتوح محمد هنداوي ،القاضي الإداري و التوازن المالي في العقود الإدارية ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى،2016 .
32-احمد جمعة نور البلوشي ، تعويض المتعاقد في العقد الإداري ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، 2016 .

33-ماجد الحلو ، العقود الإدارية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 2007.
34-إبراهيم محمد علي ، آثار العقود الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2003 .
35-محمد باهي أبو يونس، احكام القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1996.
36-محمد فؤاد ، مبادئ و احكام القانون الإداري ، دار المعارف ، الإسكندرية ، 1978
37- ثروت بدوي ، القانون الإداري ، المجلد الثاني ، النشاط الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1986.
38-خالد خليل الظاهر ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الميسرة للنشر و التوزيع و الطباعة ، عمان ، 1997.
39-فؤاد العطار ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1993 .
40 -مفتاح خليفة عبدالحميد ، انهاء العقد الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ،القاهرة ، 2007 .
41-جمال الدين نصار ، تنفيذ مشروعات البنية الأساسية باستخدام نظام B.O.T، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001.
42-محمد فؤاد عبدالباسط ، العقد الإداري ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1998.
43-عبدالعظيم عبدالسلام ، اثر نظرية فعل الأمير على تنفيذ العقد الإداري، دار النهضة العربية ، 1989.
44-رأفت فودة ، العقود الإدارية و الأموال العامة ، بدون دار نشر ، 1995.
45-إبراهيم طه الفياض ، العقود الإدارية ، النظرية العامة و تطبيقاتها في القانون الكويتي و المقارن مع شرح قانون المناقصات الكويتي رقم137لسنة1964، الطبعة الأولى ، دون دار نشر، الكويت، 1981.
46-سعيد السيد علي، نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية و الشريعة الإسلامية ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة ، 2005.
47-علي محمد عبد المولى ،الظروف التي تطرأ اثناء تنفيذ العقد الإداري ، مطبعة الطوبجي ، القاهرة، 1991.
48-سيعد السيد علي ، نظرية الظروف الطارئة في العقود الإدارية و الشريعة الأسلامية، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة، 2005.
49-محمد عبدالحميد أبوزيد، دوام سير المرفق العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002.
50-محمود عبدالمجيد المغربي ،المشكلات التي يواجهها تنفيذ العقود الإدارية و أثارها القانونية ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان، 1998.

51-عزيزة الشريف ، دراسة في نظريو العقد الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1981.
52-وهيب عياد سلامة ، دروس في العقود الإدارية مع التعمق ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2011.
القوانين:

1-قانون الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص رقم 12 لسنة 2020.
2- القانون المدني القطري رقم 22 لسنة 2004.
3-قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص المصري رقم 67 لسنة 2010.

"وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين"