

رقم القضية في المحكمة الإدارية ٥٢٨٦ لعام ١٤٤١ هـ

رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٥٥٢٢ لعام ١٤٤٢ هـ

تاريخ الجلسة ١٤٤٢/٩/١٥ هـ

الموضوعات

عقد - أشغال عامة - قرارات لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين - تعويض - فسخ العقد - زيادة مبلغ التعويض - عدم مضاربة المتظالم بتظلمه - الرقابة القضائية على القرارات الإدارية - عيوب القرار الإداري - انقطاع مدة التقادم برفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة.

مطالبة المدعي إلغاء قرار لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمعهدية المتضمن تعويضه عن الضرر الذي أصابه نتيجة إلغاء العقد من قبل المدعي عليها بقيمة (٥٪) من قيمة العقد - الثابت أن مبلغ التعويض الذي انتهت إليه اللجنة قد أجاب طلبات المدعي وزيادة عن الأضرار المتحققـة - المستقر قضاءً أن المدعي لا يضار بدعواه - أثر ذلك: رفض الدعوى.

مُسْتَنْدُ الْحُكْمِ

- المادة (٧٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٤ هـ.
- المادة (١٢) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩ هـ.

الواقع

تلخص وقائع هذه الدعوى بالقدر اللازم لإصدار هذا الحكم في أن المدعي تقدم بصحيفة دعوى أمام المحكمة الإدارية بالرياض في ٤/٩/١٤٤١هـ، ملخصها: التظلم من قرار لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمعهددين رقم (١٢٢٨) وتاريخ ٢٠/٢/١٤٤٠هـ، والذي تضمن: أن موضوع هذه القضية يتمثل في طلب التعويض المقدم من مؤسسة (...) للمقاولات بشأن عقد مشروع إنشاء مبني مكتب الشؤون الاجتماعية بحائل، والمبرم مع وزارة العمل والتنمية الاجتماعية في ظل نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، حيث إن اختصاص اللجنة محدد بموجب المادة الرابعة والخمسين من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ٤/٩/١٤٢٧هـ، التي نصت على أنه: "يجب على الجهة الحكومية تنفيذ العقد وفقاً لشروطه، وإذا أخلت بتنفيذ التزاماتها بما في ذلك تأخير سداد المستحقات، جاز للمتعاقد التقدم بهذه المطالبات أمام اللجنة المنصوص عليها في المادة الثامنة والسبعين من هذا النظام"، وقد نصت الفقرة (ب) من المادة الثامنة والسبعين على أن: "تولى هذه اللجنة النظر في طلبات التعويض المقدمة من المقاولين والمعهددين، وكذلك بلاحات الغش والتحايل والتلاعب وقرارات سحب العمل، والنظر في طلبات الجهات الحكومية التي ترد إلى وزير المالية بطلب منع التعامل مع المقاول الذي نفذ مشروعًا تنفيذاً معيناً أو مخالفًا للشروط والمواصفات الموضوعة له"،



مما يعتبر معه طلب المؤسسة داخلاً ضمن اختصاص اللجنة، وقد تبين للجنة أن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية قامت بترسيمة منافسة مشروع إنشاء مبنى مكتب الشؤون الاجتماعية بحائل على مؤسسة (...) للمقاولات بقيمة إجمالية مقدارها (٨٦٥,٩٨٨) تسعه عشر مليوناً وتسعمائة وثمانين ألفاً وثمانمائة وخمسة وستون ريالاً، على أن يتم التنفيذ خلال (٢٤) شهراً هجرياً، اعتباراً من تاريخ استلام الموقع، وأشعرتها بالترسيمة بالخطاب رقم (٦٩٠٦٤) وتاريخ ١٤٣٦/٧/٢٣هـ، طالبة منها مراجعة إدارة المشتريات لتوقيع العقد، مصطحبين بوليصة تأمين على المشروع وضمان بنكي نهائي (٥٪) من قيمة العقد، فقدم الضمان النهائي رقم (...) بتاريخ ٢٠١٤٣٦هـ بمبلغ (١,٠٠٠,٠٠٠) مليون ريال، ساري المفعول لمدة (٣٦) شهراً، وبتاريخ ١٤٣٦/٩/١٥هـ أشعرته الوزارة بالخطاب رقم (٨٥١١١) بتحديد موعد تسليم الموقع في ١٤٣٩/٩/٢٠هـ، وطلبت تواجدهم في الموقع، وفي الموعด المحدد لم يتم تسليم الموقع، بل تم إعداد محضر معاينة بسبب عدم تحديد استشاري للمشروع، وعندها صدرت ميزانية العام المالي ١٤٣٧/١٤٣٨هـ تبين أنه تم سحب كافة التكاليف المالية للمشروع، فتعذر إمكانية تسليم الموقع، فقامت الوزارة بالرفع لمجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية للنظر في إعادة التكاليف، فأعيد تكاليف بعض المشاريع ولم يكن من ضمنها المشروع، ثم صدرت ميزانية العام المالي ١٤٣٨/١٤٣٩هـ وظهر منها بأنه تم إلغاء المشروع، فقامت الوزارة بفسخ العقد والإفراج عن الضمان النهائي بموجب قرار معالي وزير العمل والتنمية الاجتماعية رقم (١٠٨١٩٤) وتاريخ ١٤٣٩/٥/٢٨هـ،

وقد طالبت المؤسسة المدعية بتعويضها بمبلغ إجمالي قدره (٤,٥٥٤,٢١٩) أربعة ملايين وخمسمائة وأربعة وخمسون ألفاً ومئتان وتسعة عشر ريالاً، تمثل الخسائر المترتبة على توقف المشروع حسبما تدعيه المؤسسة، وقد أقر ممثل وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بعدم استطاعتتها تسليم الموقع بسبب سحب التكاليف المالية للمشروع من الميزانية، وهو سبب خارج عن إرادتها، وأنها فسخت العقد لهذا السبب؛ وبناءً على ما تقدم يتضح أن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية قد تأخرت في تسليم الموقع للمؤسسة لمدة (١٠٠٨) يوماً من تاريخ ترسية المشروع في ٢٣/٧/١٤٣٦هـ حتى تاريخ قرار الوزير بفسخ العقد ١٤٣٩/٥/٢٨هـ، وقد نصت المادة (٣٠/ب) من نظام المناقصات والمشتريات الحكومية على أن: "يسلم موقع العمل للمتعاقد خلال ستين يوماً من تاريخ اعتماد الترسية"، وتجاوز تلك المدة يعتبر إخلالاً من قبل الإدارة في تنفيذ التزاماتها، ويتحقق الضرر بالمقاول كونه أخذ بحسبانه تسليمه موقع العمل خلال مدة معقولة للبدء في التنفيذ، والتأخير في تسليم الموقع يجعله في حكم من ينتظر الأمر بيده التنفيذ، وبالتالي يفوت عليه فرصة الدخول في المناقصات الحكومية الأخرى أو الارتباط بعقود أخرى لتنفيذ أعمال مماثلة، مما يستوجب معه رفع الضرر عن المقاول بتعويضه بما لحقه من ضرر بسبب ذلك. والضرر في هذه الحالة مفترض ولا يجب على المقاول إثباته، إلا أن اللجنة لا تسلم له بكل ما طلب، حيث إن ما يدعيه من تكبده من خسائر فيما يتعلق برواتب الطاقم الفني ورواتب العمالة والمصاريف المتعلقة بذلك؛ فإن من المفترض أن المقاول لديه من الأعمال



بحكم تخصص مؤسسته في المقاولات ما يمكن معه الاستفادة من العمالة والمعدات خلال فترة عدم تسليمه الموقع في تسيير أعمال مؤسسته، ولم تكن تلك العمالة على فرض توافرها لديه محصورة على العمل بهذا المشروع؛ مما لا تسلم معه اللجنة للمقاول بطلبه هذا. وأما بخصوص طلب تعويضه عن الأعمال المنفذة في موقع المشروع بحسب ما ذكر؛ فإن الجهة صاحبة المشروع نفت تسليمه موقع العمل، كما أن المقاول لم يقدم ما يثبت تسليمه موقع العمل؛ وبالتالي فإن اللجنة لا تسلم له في طلبه هذا، إلا أن ذلك لا ينفي حق المقاول بتعويضه عن ما لحقه من ضرر بسبب فسخ العقد، والذي يدخل ضمنه التعويض عن حجز قيمة الضمان النهائي لدى وزارة العمل والتنمية الاجتماعية لمدة سنتين وعشرين أشهر، ومصاريف إصدار بوليصة التأمين على المشروع، وحرمانه من فرص الدخول في مشاريع أخرى، وتعليقه من دون اتخاذ قرار بشأن المشروع طوال هذه المدة، وما عمل من استعدادات للتقدم للمنافسة وتجهيزات بعد إصدار قرار الترسية؛ الأمر الذي تنتهي معه اللجنة إلى تعويضه تعويضاً مناسباً لجبر الضرر، وإبراء لذمة الجهة الإدارية وفق ما استقرت عليه اللجنة في هذا الشأن في نظرها لطلبات التعويض المقدمة من المقاولين بنسبة محددة من قيمة العقد تبلغ (٥٪) من قيمة العقد، وبالتالي يصبح التعويض المستحق للمؤسسة مبلغاً قدره (٢٥,٤٤٣,٩٩٩) تسعمائة وتسعية وتسعون ألفاً وأربعين مائة وثلاثة وأربعين ريالاً وخمس وعشرون هلة؛ وعليه قررت اللجنة إلزام وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بتعويض مؤسسة (...) للمقاولات عن عقد مشروع إنشاء مبنى مكتب

الشُّؤون الاجتماعية بحائل بمبلغ قدره (٢٥,٤٤٣,٩٩٩) تسعمئة وتسعة وتسعون ألفاً وأربعمئة وثلاثة وأربعون ريالاً وخمس وعشرون هللة. وختم لائحة الدعوى بطلب التعويض بمبلغ قدره (٤,٥٥٤,٢١٩) أربعة ملايين وخمسمئة وأربعة وخمسون ألفاً ومئتان وتسعة عشر ريالاً، عن تقويت المنفعة وقيمة رواتب العمالة والخسائر الفعلية التي لحقت به بسبب عدم تنفيذ العقد. وبقيد الدعوى قضية وإحالتها للدائرة، قامت بنظرها على النحو الوارد بمحاضرها، وبسؤال المدعي عن الدعوى؟ أجاب بأنه يحصرها بطلب إلغاء قرار لجنة النظر بطلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمعهدين رقم (١٢٢٨) لعام ١٤٤٠هـ. وسألته الدائرة عن تاريخ التبلغ بالقرار؟ فأفاد بأنه تبلغ به بتاريخ ١٤٤٠/٣/١هـ. وبعرض ذلك على ممثلة المدعى عليها، قدمت مذكرة جوابية إلكترونية تضمنت: أن وزارة المالية تدفع شكلياً بعدم صفتها في الدعوى؛ وذلك لأن لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمعهدين مشكلة بموجب المادة (٧٨) من نظام المناقصات والمشتريات الحكومية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (٥٨) م/١٤٢٧/٩هـ، وحيث إن اللجنة تعتبر من الجهات شبه القضائية ولها استقلاليتها سواء في تشكيلها أو في إصدارها لقراراتها، وتعد قراراتها نهائية وملزمة مالم يتم استئنافها أمام ديوان المظالم خلال (٦٠) يوماً من تاريخ إبلاغ القرار الصادر، استناداً للفقرة (هـ) من المادة (٧٨) من النظام التي نصت على أنه: "... يكون القرار قابلاً للطعن أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن"، وكما أن اللجنة مشكلة من أعضاء غير



متفرجين من عدد من الجهات الحكومية، كما أنها ليست طرفاً في الخصومة وإنما هي جهة مخولة بالنظر في الدعوى وإصدار القرار اللازم وفق أحكام النظام المشار إليه، وينتهي دورها بإصدار القرار وتسليميه لذوي الشأن، ولا سلطة للوزارة عليها فيما يتعلق بإصدارها لقراراتها ونظرها في طلبات التعويض أو منع التعامل، مما يجعل أيّاً من هذه اللجنة أو الوزارة ليستا ذاتا صفة في الدعوى، وعلى ما سبق تُنهي مذكرتها بطلب عدم قبول الدعوى. وبعرض ذلك على المدعي، قدم مذكرة تضمنت: أنه تقدم بدعوى إلى المحكمة الإدارية بحائل لكون المشروع بحائل في القضية رقم (١٩٣) لعام ١٤٤٠هـ، وصدر حكم من الدائرة الثالثة بعدم اختصاص المحكمة الإدارية بحائل مكانيًّا لنظر الدعوى، ثم تقدم بدعوى للمحكمة الإدارية بالرياض برقم (٢٠٠٢٦) لعام ١٤٤٠هـ، وصدر حكم الدائرة الحادية والعشرين بعدم قبول الدعوى لإقليمتها على غير ذي صفة، وتم تأييد حكم الدائرة الحادية والعشرين من محكمة الاستئناف، وصدر الحكم رقم (٢٤٤٩) لعام ١٤٤١هـ، فالدعوى على ذي صفة وهي وزارة المالية، وقرار اللجنة تابع لها، وما جاء في رد وزارة المالية هو مماطلة ومضيعة للوقت، وعلى ذلك قرر المدعي الاكتفاء، كما قررت بذلك ممثلة المدعي عليها. ولما رأت الدائرة صلاحية الدعوى للفصل فيها رفعت القضية للمدعاة، وأصدرت حكمها مؤسساً على التالي.

الأسباب

لما كان المدعي يطلب إلغاء قرار لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمعهدين رقم (١٢٣٨) وتاريخ ٢٠/٢/١٤٤٠هـ؛ فإن المحاكم الإدارية تختص ولائياً بنظرها وفقاً للمادة (١٢/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ، وللمادة (٧٨/هـ) من نظام المناقصات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ٤/٩/١٤٢٧هـ، كما تختص هذه المحكمة بنظرها مكانياً وفقاً للمادة الثانية من نظام المراقبات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ، وبما أن المدعي تبلغ بالقرار مدار التظلم بتاريخ ٢/١/١٤٤٠هـ، وتقديم للمحكمة الإدارية بحائل بتاريخ ٤/٥/١٤٤٠هـ، وأصدرت حكمها بتاريخ ١٢/١١/١٤٤٠هـ، القاضي بعدم اختصاصها المكاني، ثم تقدم لهذه المحكمة في تاريخ ٢٩/١١/١٤٤٠هـ بمواجهة وزارة العمل، وأصدرت الدائرة الحادية والعشرون حكمها القاضي بعدم قبولها لرفعها على غير ذي صفة، وأن الصفة منعقدة لوزارة المالية، والمؤيد من محكمة الاستئناف الإدارية بالرياض بتاريخ ٣٠/٦/١٤٤١هـ، ثم تقدم بهذه الدعوى بتاريخ ٤/٩/١٤٤١هـ، ولما كان صدر قرار مجلس القضاء الإداري بإيقاف احتساب المدد خلال هذه الفترة؛ فتكون الدعوى مقبولة شكلاً لسلوك المدعي لطرق الطعن الموازي، فيكون تقدمه موافقاً للمدة النظامية المنصوص عليها في المادة



(٧٨/هـ) من نظام المناقصات والمشتريات الحكومية، ونصها: "تصدر اللجنة قراراً بمنع التعامل معه مدة لا تتجاوز خمس سنوات، ويكون هذا القرار قابلاً للاعتراض عليه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن". وفي الموضع، فإن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري - حال الطعن فيها بالإلغاء- للتحقق من مدى صحتها وسلامتها وموافقتها مبدأ المشروعية؛ ذلك أنه من المستقر فقهاً وقضاءً أن القضاء الإداري عندما يراقب تلك القرارات فإنه يراقب مشروعيتها، ومدى سلامتها وخلوها من العيوب التي تلحق القرار الإداري المتمثل في عيب الاختصاص، وعيوب الشكل، وعيوب مخالفته لأنظمة ولوائح، وعيوب السبب، وعيوب الغاية أو ما يسمى بعيوب الانحراف عن السلطة أو عيوب إساءة استعمال السلطة، وهذا ما أشارت إليه المادة (١٢/ب) من نظام ديوان المظالم، إذ حددت أوجه الطعن في القرار الإداري بأن يكون: "مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفته النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويتها، أو إساءة استعمال السلطة..."، ولما كان القرار الطعن قد انتهى إلى تعويض المدعي عن الضرر الذي أصابه نتيجة إلغاء العقد من قبل المدعي عليها بعد توقيعه، وأسس ذلك التعويض بناء على ما استقر العمل به لدى اللجنة من التعويض بقيمة (٥٪) من قيمة العقد، وبنظر الدائرة لهذه النسبة وما تمثله من قيمة العقد، حيث بلغ قدر التعويض (٢٥,٤٤٢,٩٩٩) تسعمائة وتسعين ألفاً وأربعين ألفاً وثلاثة وأربعين ريالاً وخمساً وعشرين هلة. وبالتحقق من الأضرار التي لحقت بالمدعي، فإنها تمثل بالتالي: ١-

إنشاء سواتر من (الشينكو) وغرف العمالة. ٢- حجز الضمان البنكي. ٣- حرمانه من الفرص البديلة. ٤- تعطيل المنفعة من العمالة من حين توقيع العقد وحتى فسخه.

وعند النظر والتمحیص لهذه الأضرار قضاًء؛ فإن البین من أوراق الدعوى أن المدعى لم يستلم الموقع، وإنما تم عمل محضر معاينة، وكونه سارع لإنشاء الغرف والحواجز قبل الإسلام؛ فإنه تقريره منه لا يحق له الرجوع به على وزارة العمل. وأما حجز الضمان البنكي؛ فإنه يعوض عنه بقيمة رسوم حجز الضمان عن كل سنة دفعها المدعى للبنك. وأما حرمانه من الفرص البديلة؛ فإن المدعى عليها لم تحجز على معدات المدعى ولم تمنعه من التعاقد مع غيرها، كما أن المدعى قد وجب له حق فسخ العقد ولم يفسخه، وبذلك تنقطع رابطة السببية. وأما أن العمالة قد حبسوا المنفعة العقد في الموقع؛ فهذا محل نظر، إذ للمدعى حق الاستفادة منهم في أعمال أخرى، كما ينسحب على هذا الضرر ما قد قيل في الضرر الذي قبله. وبذلك يثبت للدائرة أن مبلغ التعويض الذي انتهت إليه اللجنة قد أجاب طلبات المدعى وزيادة. ولما كان من المستقر عليه قضاًء أن المدعى لا يضار بدعواه؛ فإن الدائرة تنتهي إلى رفض الدعوى.

لذلك حكمت الدائرة: برفض الدعوى رقم (٥٢٨٦) لعام ١٤٤١هـ المقامة من المدعى ضد المدعى عليها وزارة المالية.

والله الموفق، وصلى الله وسلم على نبينا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.



مَحْكَمَةُ الْاسْتِئْنَافُ

حَكَمَتِ الْمَحْكَمَةُ بِتَأْيِيدِ الْحُكْمِ فِيمَا انتَهَى إِلَيْهِ مِنْ قَضَاءٍ.

