

رقم القضية في المحكمة الإدارية ٥٢٨٦ لعام ١٤٤١هـ
رقم القضية في محكمة الاستئناف الإدارية ٥٥٢٢ لعام ١٤٤٢هـ
تاريخ الجلسة ١٥/٩/١٤٤٢هـ

المَوْضُوعَاتُ

عقد - أشغال عامة - قرارات لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع
المقاولين - تعويض - فسخ العقد - زيادة مبلغ التعويض - عدم مضارة المتظلم
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
والمتعهدين المتضمن تعويضه عن الضرر الذي أصابه نتيجة إلغاء العقد من قبل
المدعى عليها بقيمة (٥%) من قيمة العقد - الثابت أن مبلغ التعويض الذي انتهت
إليه اللجنة قد أجاب طلبات المدعي وزيادة عن الأضرار المتحققة - المستقر قضاءً أن
المدعي لا يضار بدعواه - أثر ذلك: رفض الدعوى.

مُسْتَدُ الْحُكْمِ

- المادة (٧٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٤هـ.
- المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

تتلخص وقائع هذه الدعوى بالقدر اللازم لإصدار هذا الحكم في أن المدعي تقدم بصحيفة دعوى أمام المحكمة الإدارية بالرياض في ١٤٤١/٩/٤هـ، ملخصها: التظلم من قرار لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمتعهدين رقم (١٢٣٨) وتاريخ ١٤٤٠/٢/٢٠هـ، والذي تضمن: أن موضوع هذه القضية يتمثل في طلب التعويض المقدم من مؤسسة (...) للمقاولات بشأن عقد مشروع إنشاء مبنى مكتب الشؤون الاجتماعية بجائل، 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 ١٤٢٧/٩/٤هـ، 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: "تتولى هذه اللجنة النظر في طلبات التعويض المقدمة من المقاولين والمتعهدين، وكذلك بلاغات الغش والتحايل والتلاعب وقرارات سحب العمل، والنظر في طلبات الجهات الحكومية التي ترد إلى وزير المالية بطلب منع التعامل مع المقاول الذي نفذ مشروعاً تنفيذاً معيباً أو مخالفاً للشروط والمواصفات الموضوعة له"،

مما يعتبر معه طلب المؤسسة داخلاً ضمن اختصاص اللجنة، وقد تبين للجنة أن وزارة العمل والتنمية الاجتماعية قامت بترسية منافسة مشروع إنشاء مبنى مكتب الشؤون الاجتماعية بجائل على مؤسسة (...) للمقاولات بقيمة إجمالية مقدارها (٨٦٥,٩٨٨,١٩) تسعة عشر مليوناً وتسعمئة وثمانية وثمانون ألفاً وثمانمئة وخمسة وستون ريالاً، على أن يتم التنفيذ خلال (٢٤) شهراً هجرياً، اعتباراً من تاريخ استلام الموقع، وأشعرتها بالترسية 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 ١٤٣٦/٨/٢هـ 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 الموعد المحدد لم يتم تسليم الموقع، بل تم إعداد محضر معاينة بسبب عدم تحديد استشاري للمشروع، وعندما 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 وخمسمئة وأربعة وخمسون ألفاً ومئتان وتسعة عشر ريالاً، تمثل الخسائر المترتبة على توقف المشروع حسبما تدعيه المؤسسة، وقد أقر ممثل وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بعدم استطاعتها 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 ١٤٣٦/٧/٢٣هـ حتى تاريخ قرار الوزير بفسخ العقد ١٤٣٩/٥/٢٨هـ، وقد نصت المادة (٣٠/ب) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية على أن: "يستلم موقع العمل للمتعاقد خلال ستين يوماً من تاريخ اعتماد الترسية"، وتجاوز تلك المدة يعتبر إخلالاً من قبل الإدارة في تنفيذ التزاماتها، ويلحق الضرر بالمقاول كونه أخذ بحسبانه تسليمه موقع العمل خلال مدة معقولة للبدء في التنفيذ، والتأخر في تسليم الموقع يجعله في حكم من ينتظر الأمر ببدء التنفيذ، وبالتالي يفوت عليه فرصة الدخول في المنافسات الحكومية الأخرى أو الارتباط بعقود أخرى لتنفيذ أعمال مماثلة، مما يستوجب معه رفع الضرر عن المقاول بتعويضه عما 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 وعشرة 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 (٩٩٩,٤٤٣,٢٥) تسعمئة وتسعة وتسعون ألفاً وأربعمئة وثلاثة وأربعون ريالاً وخمس وعشرون هللة؛ وعليه قررت اللجنة إلزام وزارة العمل والتنمية الاجتماعية بتعويض مؤسسة (...) للمقاولات عن عقد مشروع إنشاء مبنى مكتب

الشؤون الاجتماعية بحائل بمبلغ قدره (٩٩٩,٤٤٣,٢٥) 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 تفويت المنفعة وقيمة رواتب العمالة والخسائر الفعلية التي لحقت به بسبب عدم تنفيذ العقد. وبقيت 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 والمتعهدين رقم (١٢٣٨) لعام ١٤٤٠هـ. وسألته الدائرة عن تاريخ التبليغ بالقرار؟ فأفاد بأنه تبلغ به بتاريخ ١٤٤٠/٣/١هـ. وبعرض ذلك على ممثلة المدعى عليها، قدمت مذكرة جواية إلكترونية تضمنت: أن وزارة المالية تدفع شكلياً بعدم صفتها في الدعوى؛ وذلك لأن لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمتعهدين مشكلة بموجب المادة (٧٨) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٤هـ، 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

متفرغين 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 وتسليمه لذوي الشأن، ولا سلطة للوزارة عليها فيما يتعلق بإصدارها لقراراتها ونظرها في طلبات التعويض أو منع التعامل، مما يجعل أياً من هذه اللجنة أو الوزارة ليستا ذواتا 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 مكانياً لنظر الدعوى، ثم تقدم بدعوى للمحكمة الإدارية بالرياض برقم (٢٠٠٢٦) لعام ١٤٤٠هـ، وصدر حكم الدائرة الحادية والعشرين بعدم قبول الدعوى لإقامتها 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 مماثلة ومضيعة للوقت، وعلى ذلك قرر المدعي الاكتفاء، كما قررت بذلك ممثلة المدعى عليها. ولما رأت الدائرة صلاحية الدعوى للفصل فيها رفعت القضية للمداولة، وأصدرت حكمها مؤسساً على التالي.

الأسباب

لما كان المدعي يطلب إلغاء قرار لجنة النظر في طلبات التعويض ومنع التعامل مع المقاولين والمتعهدين رقم (١٢٣٨) وتاريخ ٢٠/٢/١٤٤٠هـ؛ فإن المحاكم الإدارية تختص ولائياً بنظرها وفقاً للمادة (١٣/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٩/٩/١٤٢٨هـ، وللمادة (٧٨/هـ) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٨) وتاريخ ٤/٩/١٤٢٧هـ، كما تختص هذه المحكمة بنظرها مكانياً وفقاً للمادة الثانية من نظام المرافعات أمام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ٢٢/١/١٤٣٥هـ، وبما أن المدعي تبلغ بالقرار مدار التظلم بتاريخ ١/٣/١٤٤٠هـ، وتقدم للمحكمة الإدارية بحائل بتاريخ ٥/٤/١٤٤٠هـ، 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 المنافسات والمشتريات الحكومية، ونصها: "تصدر اللجنة قراراً بمنع التعامل معه مدّة لا تتجاوز خمس سنوات، ويكون هذا القرار قابلاً للاعتراض عليه أمام ديوان المظالم خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه لصاحب الشأن". وفي الموضوع، فإن القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري - حال الطعن فيها بالإلغاء- للتحقق من مدى صحتها وسلامتها وموافقتها مبدأ المشروعية؛ ذلك أنه من المستقر فقهاً وقضاً أن القضاء الإداري عندما يراقب تلك القرارات فإنه يراقب مشروعيتها، ومدى سلامتها وخلوها من العيوب التي تلحق القرار الإداري المتمثلة في عيب الاختصاص، وعيب الشكل، وعيب مخالفة الأنظمة واللوائح، وعيب السبب، وعيب الغاية أو ما يسمى بعيب الانحراف عن السلطة أو عيب 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 مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة..."، ولما كان القرار الطعن قد انتهى إلى تعويض المدعي عن الضرر الذي أصابه نتيجة إلغاء العقد من قبل المدعى 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 (٩٩٩,٤٤٣,٢٥) تسعمئة وتسعة وتسعين ألفاً وأربعمئة وثلاثة وأربعين ريالاً وخمساً وعشرين هللة. وبالتحقق من الأضرار التي لحقت بالمدعي، فإنها تتمثل 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 والتمحيص لهذه الأضرار قضاءً؛ فإن البين من أوراق الدعوى أن المدعي لم يستلم الموقع، وإنما تم عمل محضر معاينة، وكونه سارع لإنشاء الغرف والحواجز قبل الاستلام؛ فإنه تفريط منه لا يحق له الرجوع به على وزارة العمل. وأما حجز الضمان البنكي؛ فإنه يعوض عنه بقيمة رسوم حجز الضمان عن كل سنة دفعها المدعي للبنك. وأما حرمانه من الفرص البديلة؛ فإن المدعي عليها لم تحجز على معدات المدعي ولم تمنعه من التعاقد مع غيرها، كما أن المدعي قد وجب له حق فسخ العقد ولم يفسخه، وبذلك تنقطع رابطة السببية. وأما أن العمالة قد حبسوا لمنفعة العقد في الموقع؛ فهذا محل نظر، إذ للمدعي 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 المدعي وزيادة. ولما كان من المستقر عليه قضاءً أن المدعي لا يضرار بدعواه؛ فإن الدائرة تنتهي إلى رفض الدعوى. لذلك حكمت الدائرة: برفض الدعوى رقم (٥٢٨٦) لعام ١٤٤١هـ المقامة من المدعي (...) ضد المدعي عليها وزارة المالية.

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

مَحْكَمَةُ الاسْتِثْنَاءِ

حكمت المحكمة بتأييد الحكم فيما انتهى إليه من قضاء.

